

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO**

LEONARDO CHAVES DE CARVALHO

CIDADANIA TRANSNACIONAL: para além da nacionalidade

CAMPO GRANDE
2018

LEONARDO CHAVES DE CARVALHO

CIDADANIA TRANSNACIONAL: para além da nacionalidade

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos, Estado e Fronteiras

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciani Coimbra de Carvalho

Co-orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Paula Martins Amaral

CAMPO GRANDE
2018

Eu, Leonardo Chaves de Carvalho, autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Nome: Leonardo Chaves de Carvalho

Título: Cidadania transnacional: para além da nacionalidade

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciani Coimbra de Carvalho

Instituição: UFMS

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Co-orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Paula Martins Amaral

Instituição: UFMS

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva

Instituição: UFMS

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira

Instituição: UFMS

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Maria Conceição Chaves Carvalho e Josué de Carvalho Alves, por nunca medirem esforços para me proporcionar meios para que pudesse estudar e me aperfeiçoar ao longo de minha vida.

À minha irmã, Luciana Chaves Carvalho, pelo apoio durante este período do mestrado.

Muito obrigado!

Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

A Deus que me concedeu a vida, além da saúde e determinação para iniciar e concluir este mestrado.

À minha querida orientadora, Prof.^a Dr.^a Luciani Coimbra de Carvalho, que sempre esteve ao meu lado desde a graduação, contribuindo imensamente para minha formação como profissional e pessoa. Exemplo de docente e profissional do Direito. Muito obrigado pelos ensinamentos e pelos bons momentos vividos juntos durante minha vida acadêmica. A senhora foi, é e sempre será muito importante para mim.

À minha co-orientadora, Prof.^a Dr.^a Ana Paula Martins Amaral, mulher doce, sorridente e com um grande coração, por ter despertado o meu interesse pelos direitos humanos já na graduação. Obrigado pelas palavras sempre de incentivo e motivação durante todos estes anos.

À minha chefe e amiga, Prof.^a Dr.^a Andréia Cristina Ribeiro, pelo apoio incondicional desde o início desta jornada. Sem o seu incentivo e compreensão, não teria conseguido. Obrigado pelo exemplo de Ser Humano (com letra maiúscula) e chefe, demonstrando que a busca pelo diálogo e pelo bom convívio é muito mais proveitosa à Administração Pública do que o peso da caneta.

Ao professor Carlos Martins de Almeida Prado (*in memoriam*) que me humildemente me acolheu de braços abertos na Ouvidoria da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) nos seis meses iniciais do mestrado, como forma de cumprimento de minha jornada de trabalho. Agradeço pelos ensinamentos, pelas conversas proveitosas e pelas contribuições na minha pesquisa e artigos.

Aos meus amigos e companheiros de trabalho, Ani Caroline Machado e Geraldino Carneiro de Araújo, pelo incentivo, cumplicidade, companheirismo no trabalho e momentos felizes no Câmpus de Paranaíba e fora dele.

À minha querida amiga Elaine Dupas, que desde a graduação me proporciona momentos de felicidade e muitas boas risadas. Obrigado pelos trabalhos juntos durante o mestrado, pelos encontros nos eventos científicos e pela “imensa” parceria nos rodízios.

À Ana Laura Gil Fonseca, colega de graduação, parceira de viagens e amiga. Que esta amizade perdure até o fim de nossas vidas. Desejo-lhe muito sucesso.

À Alexandra Del'Amore de Carvalho, colega de Jardim III, colega de graduação e grande amiga. Sua determinação, inteligência e coração sempre me encantaram. Mesmo longe, nossa amizade ainda perdura. Que assim seja.

À Maria Fernanda Parecis Silva, amiga desde os tempos de escola que me acolheu em sua casa durante todo este mestrado. Muito obrigado.

Ao André Luiz Batista Tavares, pela amizade e incentivo em fazer um mestrado.

À Anelisa Diniz Alves, pela amizade, ajudas e pelos momentos juntos em Paranaíba.

À Solange Fukushiro, ao Willyan Candido e à Hannah Beatriz, companheiros e amigos de condomínio dos tempos da faculdade (“Cortiço da Dona Ana”) que estiveram comigo durante o mestrado.

E, por fim, não poderia deixar de agradecer a Dafne Reichel Cabral, Aline Aparecida de Souza, Ângela Jank Calixto, Welington Oliveira de Souza Costa, Marianny Alves e Gustavo Santiago Torrecilha Cancio. Sem vocês este mestrado teria sido muito mais difícil. Obrigado pela parceria, pelo companheirismo, pelas risadas, conversas e pelos encontros na casa da Aline. Desejo-lhes todo sucesso e felicidade de mundo.

A cigana sorriu
Com seus dentes de ouro
Ao ler minha sorte

Linhas na palma da mão
Para sempre serão
Meu passaporte

Minha mãe me falou
Sobre a cruz de Jesus
Das chagas, dos cortes

E meu pai me entregou
Seu facão guarani
E apontou para o norte
E eu segui

Quero viver
Muito além das fronteiras
Dos que só sabem ser
Pedras de atiradeira

Eu devia saber
Que de certa maneira
Não seremos jamais
Mais que grãos de poeira
No céu

Era um D de destino
Era um E de esperança
Ou de encruzilhada

Era um N de nunca
Ou quem sabe de nuvens
E um dia ela passa

Tantas vezes me vi
Tendo que decidir
Entre o nada e o nada

Mas quem leva a certeza
No meio do peito
Não teme a empreitada
Que virá, a seguir
(...)

(“D de Destino” – Almir Satter,
Renato Teixeira e Paulo Simões)

RESUMO

CARVALHO, Leonardo Chaves de. **Cidadania Transnacional: para além da nacionalidade**. 2017. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2017.

A intensificação e o aumento dos deslocamentos humanos a nível internacional compeliu os Estados a lidar com a necessidade do acolhimento e da integração dos indivíduos que cruzam as fronteiras. No contexto da transnacionalidade, a possibilidade de concessão do status de cidadão a estes indivíduos transnacionais ganha papel de destaque nas questões atuais que merecem serem debatidas por toda a comunidade internacional, uma vez que a cidadania e a proteção dos direitos humanos possuem pontos de convergência. Esta dissertação está inserida na Linha de Pesquisa “Direitos Humanos, Estado e Fronteiras”, do Curso de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. O objetivo geral consiste em demonstrar que a cidadania transnacional é uma realidade presente na comunidade internacional contemporânea. Para demonstrar esta questão, o trabalho é dividido em três capítulos. No primeiro, é feita uma análise da evolução do Estado, do Absolutismo ao Estado Constitucional Cooperativo. Nesta análise, são trazidos argumentos a respeito do fenômeno da globalização, do direito ao desenvolvimento, do pluralismo jurídico e da transnacionalidade. O segundo capítulo trata dos deslocamentos humanos transnacionais, dando ênfase no acolhimento dos indivíduos transnacionais no território estrangeiro que escolheram se instalar, no direito à diversidade cultural e na questão da alteridade. Para dar um panorama atual do deslocamento humano internacional, são apresentados números recentes do fenômeno divulgados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM). Por fim, no terceiro e último capítulo a cidadania transnacional é defendida por meio da apresentação de hipóteses jurídicas já existentes que poderiam ser consideradas advindas desta cidadania. São apresentadas categorias de direitos que deveriam ser garantidas a todos os indivíduos para ser considerados “cidadãos plenos”. Ademais, é feita a dissociação dos conceitos de cidadania e nacionalidade. A conclusão é resultado de todo o conteúdo pesquisado e descrito no trabalho, confirmando-se as hipóteses levantadas durante a escrita. A pesquisa é bibliográfica, com fim exploratório e descritivo, feita sob o método dedutivo.

Palavras-chave: Deslocamentos humanos. Transnacionalidade. Cidadania. Cidadão transnacional. Direitos Humanos.

ABSTRACT

CARVALHO, Leonardo Chaves de. **Cidadania Transnacional: para além da nacionalidade**. 2017. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2017.

The intensification and increase of human displacements at the international level has compelled states to deal with the need of reception and integration of individuals who cross borders. In the context of transnationality, the chance of granting citizenship status to these transnational individuals gains a prominent role in the current debates led by the international community, since citizenship and protection of human rights have converging points. This dissertation is under the research field "Human Rights, State and Borders", at postgrad school in Law, Faculty of Law, Federal University of Mato Grosso do Sul. The general objective is to demonstrate that transnational citizenship is real in the contemporary international community. To demonstrate this issue, the work is splitted in three chapters. First, an analysis of state's evolution, from Absolutism to Constitutional Cooperative State is held. Under such analysis, arguments about the phenomenon of globalization are raised, as well as the right to development, legal pluralism and transnationality. The second chapter approaches transnational human displacements, emphasizing reception of transnational individuals in the foreign territory chosen, right to cultural diversity and alterity. Recent numbers of international human displacement by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Organization for Migration (IOM) are presented. The third and final chapter advocates for transnational citizenship through the presentation of current legal possibilities for transnational citizenship. Categories of rights that should be granted to individuals be considered "full citizens" are presented. Additionally, concepts of citizenship and nationality are dissociated. The conclusion is the result of all the content researched and described in the work, confirming the hypotheses raised during the writing. The research is bibliographic, with exploratory and descriptive purposes, and deductive method.

Keywords: Human displacements. Transnationality. Citizenship. Transnational citizen. Human rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1.EVOLUÇÃO DO ESTADO: O ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO	14
1.1 SOBERANIA ESTATAL, GLOBALIZAÇÃO E O ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO.....	14
1.2 A GLOBALIZAÇÃO SOCIAL E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO	31
1.3 INTERNACIONALIZAÇÃO, PLURALISMO JURÍDICO E TRANSNACIONALIDADE.....	39
2.DESLOCAMENTOS TRANSNACIONAIS E OS INDIVÍDUOS TRANSNACIONAIS	51
2.1 OS DESLOCAMENTOS HUMANOS EM NÚMEROS	53
2.2 O INDIVÍDUO NÃO NACIONAL EM TERRITÓRIO ESTRANGEIRO	59
2.3 DESLOCAMENTOS TRANSNACIONAIS E O INDIVÍDUO TRANSNACIONAL	62
2.4 DIVERSIDADE CULTURAL: RESPEITO AOS DIREITOS HUMANOS	69
2.5 O DESAFIO DA ALTERIDADE	76
3.CIDADANIA TRANSNACIONAL	86
3.1 CIDADANIA E CATEGORIAS DE DIREITO.....	86
3.2 CIDADANIA E NACIONALIDADE	94
3.3 HIPÓTESES JURÍDICAS DE CIDADANIA TRANSNACIONAL	100
3.3.1 Cidadania Europeia.....	100
3.3.2 Cidadão do Mercosul.....	113
3.3.2.1 O acordo de residência permanente entre Brasil e Uruguai	117
3.3.3 Cidadania do estrangeiro no Brasil	120
3.3.3.1 O Estatuto do Estrangeiro – Lei n.º 6.815/1980.....	120
3.3.3.2 A nova Lei de Migração brasileira – Lei n.º 13.445/2017	125
CONCLUSÃO	134
REFERÊNCIAS	137

INTRODUÇÃO

O fenômeno do deslocamento humano a nível internacional reflete a realidade do momento vivido pela comunidade de países. Como tal realidade não é estática, as características dos fluxos destes deslocamentos também se alteram com o decorrer do tempo. Houve momentos nos quais o indivíduo que se deslocava se via obrigado a se integrar forçadamente na sociedade estrangeira escolhida para viver e ter um recomeço, pois o contato com sua nação de origem se rompia quase totalmente por diversos motivos. Atualmente, é possível que o indivíduo mantenha relações com ambas as sociedades: a do país estrangeiro para o qual se deslocou e a do seu país natal.

Esta realidade foi alterada tendo em vista vários fatores que contribuíram para se ter uma comunidade de Estados mais estreita, interdependente e cooperativa. Os principais fatores contribuintes para esta nova realidade, como serão vistos neste trabalho, foram a globalização, a internacionalização dos direitos humanos e a transnacionalidade.

O Estado era o único protagonista das relações que se davam além das fronteiras. Porém, devido à mitigação da soberania estatal absolutista, a interdependência dos Estados por conta do processo globalizatório e a internacionalização dos direitos humanos, foram elevados à categoria de sujeitos de direitos internacionalmente: as organizações internacionais e o indivíduo.

O indivíduo transnacional que se desloca entre as fronteiras dos Estados agora é reconhecidamente um sujeito de direito internacional, amparado por um arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos, resultante de um processo de internacionalização destes direitos. Como consequência deste novo enquadramento do indivíduo na comunidade global, a cidadania e os direitos humanos são temas que merecem ser colocados em destaque na seara jurídica e acadêmica, afinal os Estados devem estar preparados para receber e integrar socialmente o indivíduo transnacional.

Essa dissertação tem por objetivo a análise da questão da cidadania dos indivíduos que fazem parte do fluxo do deslocamento humano internacional. Tal análise será feita no contexto atual da transnacionalidade, buscando verificar a possibilidade de uma cidadania transnacional na sociedade internacional contemporânea. As questões que se almeja responder ao final do trabalho são: É juridicamente possível uma cidadania transnacional? Há cidadãos transnacionais? Como isto (cidadãos transnacionais) é possível juridicamente? É possível verificar a cidadania transnacional na comunidade internacional contemporânea?

Na busca destas respostas, evidencia-se a influência do fenômeno transnacional nas migrações e na figura destes seres humanos que cruzam as fronteiras dos Estados-nação,

além da contextualização do pluralismo jurídico e do Estado Constitucional Cooperativo. Com base nestas premissas, será discutida a importância da integração social e o reconhecimento do status de cidadão às pessoas que se deslocam para além das fronteiras estatais, ou seja, o reconhecimento de uma cidadania transnacional.

O primeiro capítulo inicia o trabalho com a evolução do Estado sob a perspectiva da soberania, partindo-se da soberania estatal absoluta, analisada a partir da revisão de autores tais como Jean Bodin, Thomas Hobbes e Rosseau, chegando até a Paz de Vestfália. Em seguida, o fenómeno da globalização é descrito como um dos responsáveis pela quebra do conceito clássico da soberania estatal. Por último, é apresentada a teoria do Estado Constitucional Cooperativo, criada pelo jurista alemão Peter Häberle nos anos de 1970, para a qual a abertura, a cooperação e a integração dos entes estatais são as principais características. Tais características levam a crer que o conceito clássico e restritivo da soberania estatal, não pode ser vinculado a este novo modelo proposto por Häberle.

Ainda no capítulo inicial é abordada especificamente a chamada globalização social, em conjunto com o direito ao desenvolvimento, reconhecido pelas Nações Unidas como um direito humano. Serão traçadas considerações a respeito dos fenómenos da internacionalização, do pluralismo jurídico e da transnacionalidade, sendo a última o ponto fundamental deste trabalho por ser fenómeno presente e condizente com a realidade da comunidade internacional atual quando observada a questão do deslocamento humano além das fronteiras dos Estados.

O segundo capítulo é aberto com a diferenciação do migrante e do refugiado. Porém o foco desta parte do trabalho será os deslocamentos humanos a nível internacional. É realizada análise do relatório anual do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) denominado “Global Trends”, que traz os números atualizados do deslocamento humano (refugiados e deslocamento forçado) no mundo em todo o ano de 2016. Também são apresentados dados dos anos de 2016 e 2017 da Organização Internacional para as Migrações (OIM), com destaque para os números do deslocamento humano com destino ao continente europeu.

Posteriormente à apresentação destes dados são feitas considerações a respeito da recepção dos indivíduos não nacionais no território estrangeiro que escolheram viver e recomeçar sua vida, além do novo contexto dos deslocamentos sob a perspectiva da transnacionalidade, uma vez que tais deslocamentos, antes internacionalizados, passam a ser vistos como deslocamentos transnacionais. Advindos deste novo contexto, surgiram os indivíduos transnacionais, principais atores desta temática que relaciona os deslocamentos

humanos e os direitos humanos.

Finaliza-se o segundo item da dissertação com a abordagem do respeito à diversidade cultural dos indivíduos transnacionais, bem como, com a questão da alteridade, ou seja, a necessidade de ver o “outro” com respeito, convivendo o “eu” e o “outro” de forma harmônica em um mesmo contexto social.

No terceiro e último capítulo, o objetivo é demonstrar ser possível uma concepção da cidadania transnacional no cenário internacional contemporâneo. Para isto, o conceito clássico de cidadania é tomado como base para se debater a necessidade de sua atualização e ampliação devido à conjuntura dos direitos humanos.

São apresentadas as categorias de direitos que deveriam ser garantidas a todos os cidadãos: direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Levanta-se o questionamento a respeito da necessidade ou não de um indivíduo ser titular destes direitos para, assim, ser considerado um cidadão pleno. Enfatiza-se uma breve discussão a respeito dos direitos políticos do indivíduo transnacional.

É proposta a desconstrução do conceito clássico de cidadania ao dissociá-lo do conceito de nacionalidade, sob a argumentação de que a verticalização entre Estado e cidadão já não seria restritiva às questões sanguíneas ou geográficas devido ao arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos, além da transnacionalidade presente na comunidade internacional.

A dissertação é finalizada com a apresentação de hipóteses jurídicas existentes na atualidade que poderiam auxiliar na defesa da possibilidade da existência da cidadania transnacional na contemporaneidade. As hipóteses apresentadas dizem respeito à cidadania europeia; à questão do cidadão no Mercosul e à cidadania do estrangeiro no Brasil com fulcro na análise da Lei n.º 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) e da nova lei de migração brasileira (Lei n.º 13.445/2017).

Quanto aos fins, a pesquisa é exploratória e descritiva, tendo em vista o objetivo de se demonstrar a possibilidade contemporânea da cidadania transnacional, utilizando-se, para tanto, o método dedutivo. Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica, pois foram coletados materiais a partir de livros, artigos científicos, legislações nacionais e internacionais, dissertações, teses de doutorado e relatórios de organizações internacionais.

1. EVOLUÇÃO DO ESTADO: O ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO

O Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas conceitua o Estado como sendo a “pessoa jurídica de direito público externo, detentora da supremacia na ordem interna e de independência na ordem internacional” (SIDOU, 2016, p.256).

Analisando este conceito, é possível verificar, mesmo que indiretamente, a questão da soberania estatal clássica, dada a posse de supremacia interna e independência internacional pelo Estado.

Contudo, o Estado sofreu grandes transformações ao longo da história, advindas de inúmeros fatores políticos, históricos e sociais. Estas mudanças influenciaram de forma direta e significativa a soberania estatal, que se relativizou tendo em vista a introdução do ente estatal em uma nova ordem mundial baseada na interdependência advinda dos processos de globalização, dos direitos humanos e, mais recentemente, da transnacionalidade.

O Estado absolutista de outrora dá lugar ao Estado Constitucional Cooperativo contemporâneo. O Estado antes único sujeito de direito internacional, passa a dividir espaço com as organizações internacionais e o indivíduo no rol de detentores do “status” de sujeito na seara internacional.

Assim, a partir do momento em que o indivíduo é reconhecido como sujeito de direito internacional, necessário realizar o debate acerca da necessidade de proteção dos seus direitos humanos, somada ao seu direito ao desenvolvimento e ao direito de viver em uma sociedade desenvolvida igualmente sob o aspecto econômico-social. Todos esses aspectos devem ser atrelados aos deveres do Estado para com os indivíduos que nele residem.

1.1 SOBERANIA ESTATAL, GLOBALIZAÇÃO E O ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO

Jean Bodin, jurista francês, ao escrever “Les six livres de la Republique”¹ (1576), tornou-se autor da “primeira obra teórica a desenvolver o conceito de soberania” (DALLARI, 2016, p.82). Defendia o jurista:

Uma vez que, depois de Deus, não há nada maior na terra do que os príncipes soberanos instituídos por Ele como seus representantes para comandar os outros homens, é necessário prestar atenção à sua condição para, assim, respeitar e reverenciar sua majestade com a submissão devida, e pensar e falar deles dignamente, já que quem despreza o seu príncipe soberano, despreza Deus, do qual é a imagem na Terra² (BODIN, 1997,

¹ Os seis livros da República (Tradução livre)

² Dado que, después de Dios, nada hay de mayor sobre la tierra que los príncipes soberanos, instituidos por El com o sus lugar tenientes para mandar a los demás hombres, es preciso prestar atención a su condición para, así, respetar y reverenciar su majestad com la sumisión devida, y pensar y hablar de ellos dignamente, ya que quien

p.72). (Tradução livre)

A soberania, para Bodin, é o “poder absoluto e perpétuo de uma república”³ (BODIN, 1997, p.47). Esta República é o que hoje se conhece como Estado. Assim, a soberania seria um poder absoluto e perpétuo dentro de um Estado. Por ser absoluto, este poder seria ilimitado, pois nenhuma lei humana seria capaz de interrompê-lo, apenas as leis divinas, as quais seriam os únicos limites do poder do soberano (DALLARI, 2016).

Sobre este caráter absoluto da soberania, Bodin apresentava os seguintes argumentos:

Como o príncipe soberano está isento das leis de seus predecessores, muito menos estará vinculado por suas próprias leis e ordenanças. [...] Quanto às leis divinas e naturais, todos os príncipes da terra estão sujeitos a elas e não tem poder para combatê-las, se eles não desejarem serem culpados de lesa majestade divina, por mover guerra a Deus, sob cuja grandeza todos os monarcas do mundo devem unir-se e inclinar a cabeça com todo temor e reverência. Por isso, o poder absoluto dos príncipes e senhores soberanos não se estende, em modo algum, às leis de Deus e da natureza⁴ (BODIN, 1997, p.53-54). (Tradução livre)

Quanto à perpetuidade do poder soberano, para Jean Bodin a soberania não poderia ser exercida com um tempo certo de duração, pois aquele ou aqueles que receberem o poder com tempo determinado, não seriam considerados soberanos, mas sim apenas depositários deste poder, afinal, “uma vez transcorrido este, não são mais que súditos”⁵ (BODIN, 1997, p. 47). O poder era estendido aos sucessores do soberano após a sua morte.

Dallari, ao analisar a perpetuidade com base nos ensinamentos de Bodin, “acrescenta ainda que a soberania, via de regra, só pode existir nos Estados aristocráticos e populares, pois nestes casos, como o titular do poder é uma classe ou todo o povo, há possibilidade de perpetuação. Nas monarquias só haverá soberania se forem hereditárias”. (DALLARI, 2016, p.83)

Complementando a fundamentação a respeito da soberania, pode-se citar o filósofo inglês Thomas Hobbes, que em sua obra *Leviatã*, expõe uma Teoria Contratualista de Estado, na qual o pacto social é a solução para a superação da violência e da insegurança

menosprecia a su príncipe soberano, menosprecia a Dios, del cual es su imagen sobre la Tierra. (Texto original)

³ “poder absoluto y perpetuo de una república”. (Texto original)

⁴ Puesto que el príncipe soberano está exento de las leyes de sus predecesores, mucho menos estará obligado a sus propias leyes y ordenanzas.[...]Encuanto a las leyes divinas y naturales, todos los príncipes de la tierra están sujetos a ellas y no tienen poder para contravenirlas, si no quieren ser culpables de lesa majestad divina, por mover guerra a Dios, bajo cuya grandeza todos los monarcas del mundo deben unirse e inclinar la cabeza con todo temor y reverencia. Por esto, el poder absoluto de los príncipes y señores soberanos no se extiende, en modo alguno, a las leyes de Dios y de la naturaleza. (Texto original)

⁵ “una vez transcurrido éste, no son más que súbditos” (Texto original)

coletiva existentes no Estado da Natureza. Para o autor, o Estado absoluto possui a titularidade da soberania legitimamente, por garantir a manutenção da paz e do bem comum a todos que estão sob sua guarda.

Hobbes argumenta que no Estado de natureza há igualdade e liberdade humana irrestritas, que não sofrem qualquer constrangimento a não ser de uma força maior. Do mesmo modo, não há leis estabelecidas previamente, ou seja, não há um regramento social. Ter direito a tudo, segundo o autor, é uma desvantagem do Estado de natureza, pois gera uma disputa constante, um estado de “guerra de todos contra todos”.

A solução seria um contato social, resultado de um desejo racional de viver em sociedade por conta do medo que o homem acaba gerando do seu próprio semelhante. Vem deste pensamento a famosa frase “o homem é o lobo do homem”.

A partir do momento que é feito um contrato social, os indivíduos pactuantes abdicam de suas liberdades irrestritas para poderem usufruir da defesa de suas vidas. Há a passagem do Estado de Natureza para o Estado Político.

O Estado centraliza as decisões para promover a segurança dos cidadãos. "O titular dessa pessoa chama-se SOBERANO, e se diz que possui *Poder Soberano*. Todos os restantes são SÚDITOS" (HOBBS, 2014, p. 126) (Grifos do autor).

Conferir toda força e poder a um Homem, ou a uma Assembleia de homens, que possa reduzir as diversas Vontades, por pluralidade de votos, a uma só Vontade, é o único caminho para instituir um Poder Comum, capaz de defender a todos de invasões Estrangeiras e das injúrias que uns possam fazer aos outros, garantindo-lhes, assim, segurança suficiente para que, mediante seu próprio trabalho e graças aos frutos da Terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos; isso equivale a dizer: designar um Homem ou uma Assembleia de homens para representá-los, considerando e reconhecendo cada um como Autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar, em tudo o que se refere à Paz e Segurança Comuns, submetendo, assim, suas Vontades à Vontade do representante, e seus Julgamentos a seu Julgamento. Significa muito mais que Consentimento ou concórdia, pois é uma Unidade real de todos, numa só e mesma Pessoa, através de um Pacto cada homem com todos os homens, de modo que seria como se cada homem dissesse a cada homem: *Autorizo e desisto do Direito de Governar a mim mesmo a este Homem, ou a esta Assembleia de homens, com a condição de que desistas também de teu Direito, Autorizando, da mesma forma, todas as suas ações*. Dessa forma, a Multidão assim unida numa só Pessoa passa a chamar-se *Estado*, em latim CIVITAS. Esta a geração do grande LEVIATÃ, ou antes (para usarmos termos mais reverentes) daquele *Deus Mortal* a quem devemos, abaixo *do Deus Imortal*, nossa paz e defesa (HOBBS, 2014, p.126). (Grifos do autor)

Dessa maneira, a autopreservação é a justificativa para todas as ações do soberano, sendo este o representante de todos os seus súditos. Assim, destacam-se dois aspectos a respeito das ações deste soberano. O primeiro diz respeito à ideia cunhada por

Hobbes de que nenhum súdito pode acusar o soberano de lhe causar injustiça, pois ele exerce seus atos em nome dos seus governados, ou seja, estes atos são dos próprios governados, em nome de seus próprios interesses. A vontade do soberano é a vontade dos súditos, sendo que estes possuem suas vontades expressas por meio da voz e leis do soberano. Dito isto, conclui-se que é impossível alguém ser injusto consigo mesmo⁶.

O segundo aspecto a ser evidenciado se refere ao fato de que o soberano não está obrigado a cumprir as leis, ou seja, está desobrigado a cumprir os mandamentos por ele próprio impostos. A justificativa para esta desobrigação, segundo Hobbes, está no fato de que o pacto que fundou o Estado Político foi firmado entre os homens e não entre estes e o soberano, este criado após o contrato social. O soberano possui liberdade ilimitada, pois não necessita obedecer àquilo que não pactuou⁷.

Como se depreende do acima exposto, ao contrário de Bodin, que vinculava o poder soberano estatal a uma vontade de Deus, Hobbes já propõe uma visão mais pragmática, no sentido de que o poder soberano objetiva que a comunidade tenha uma convivência social e harmoniosa, superando a violência inata do homem.

Diferentemente das ideias absolutistas de soberania estatal na figura do soberano defendidas por Jean Bodin e Thomas Hobbes, a assinatura dos tratados de paz de Vestfália⁸, em 1648, trouxe a concepção mais comumente encontrada na doutrina do que seria a soberania de um Estado. Os referidos tratados puseram fim à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), portanto quase um século depois de Bodin.

A Guerra dos Trinta Anos foi ocasionada por tensões relacionadas à religião, colocando em lados opostos a Igreja Católica contra as religiões protestantes que estavam surgindo na Europa à época, sendo a Luterana e a Calvinistas as principais. Estas tensões religiosas, somadas às disputas territoriais e conflitos de interesses regionais entre nações levaram a esta que seria chamada de “uma das mais sangrentas e devastadoras guerras já observadas por todo o continente europeu, que perdurou até o ano de 1648” (SILVA;

⁶ [...] nada do que o Soberano faz pode ser considerado injúria para qualquer Súdito e nenhum deles pode acusá-lo de injustiça. Pois quem faz alguma coisa, em virtude da Autoridade de um outro, não pode nunca causar injúria àquele em virtude de cuja autoridade está agindo e cada Súdito é, por Instituição de um Estado, Autor de todos os atos e decisões do Soberano. Por consequência, aquele que se queixar de uma injúria feita por seu Soberano estará se queixando daquilo que ele próprio é Autor, portanto não deve acusar ninguém a não ser a si mesmo; e não pode acusar-se de Injúria, pois causar injúria a si próprio é impossível (HOBBS, 2014, p. 130).

⁷ O Soberano de um Estado, seja ele uma Assembleia ou um Homem, não está sujeito às Leis Civis. Como ele que tem o poder de fazer e revogar as Leis, pode, quando lhe aprouver, libertar-se dessa sujeição, revogando as Leis que o estorvam e fazer outras novas; consequentemente já era livre antes. Porque é livre quem pode se libertar quando quiser. Ninguém pode estar obrigado perante si mesmo, pois quem pode obrigar pode libertar, portanto, quem está obrigado apenas perante si mesmo, não está obrigado (HOBBS, 2014, p.194).

⁸As variações “Vestfália” e Westfália” foram encontradas nos textos consultados na pesquisa. Optou-se pelo termo “Vestfália”.

PICININ, 2015, p.132).

Após quase trinta anos de conflitos, percebeu-se a necessidade de celebração da paz. Entretanto, os ânimos entre católicos e protestantes estavam demasiadamente exaltados, fazendo com que as tratativas de paz e a assinatura do acordo fossem feitos em dois locais distintos, em Münster e Osnabrück, sendo a primeira a sede dos líderes católicos, e a segunda dos protestantes. Ambas as cidades se encontravam na região de Vestfália, ao norte da Alemanha. Depois das negociações que perduraram quase três anos, finalmente em 1648 foram assinados os acordos, os quais foram reunidos por meio do Ato Geral de Vestfália⁹.

A Paz de Vestfália confirmou o colapso da autoridade papal e imperial que dominava a Europa à época, fazendo com que os Estados passassem a ter direitos iguais, com base em uma ordem formada por tratados e leis internacionais. As principais regras originadas pelos Tratados de Vestfália foram: a igualdade entre os Estados, a prevalência do princípio territorial sobre o pessoal, e a não intervenção em assuntos de outros Estados, respeitando-se os limites internacionais.

O documento de Vestfália tem sua importância por ser o primeiro acordo da história que abrangeu todo um continente, além do que, “os tratados de paz de Westfália tiveram o caráter de documentação da existência de um novo tipo de Estado, com a característica básica de unidade territorial dotada de um poder soberano” (DALLARI, 2016, p.77). Ademais, a assinatura destes tratados possibilitou a visualização em destaque de um direito internacional regulador entre as nações¹⁰.

Os Estados começaram a ter suas decisões soberanas respeitadas, não se

⁹ A partir das guerras religiosas a nova sociedade internacional com base no direito internacional resultante da Paz de Vestfália (1648), sistema interestadual que se fundamenta no respeito à soberania dos Estados europeus. Surge um direito internacional eminentemente europeu com vistas à legalização dos interesses e privilégios regionais, consagrando, até o término da Primeira Guerra Mundial o direito à guerra, à conquista e ocupação de territórios ultramarinos pelas potências colonialistas, e, da imposição de tratados desiguais aos Estados não-europeus. A Paz de Vestfália, que desenhou o mapa político da Europa que vigoraria praticamente por trezentos anos, resultou de negociações diplomáticas e da assinatura em 1648 dos Tratados de Münster e Osnabrück, documentos que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos. Desde então, o Estado moderno apresenta três características: a primeira é explicada pela autonomia consubstanciada na plena soberania do Estado; a segunda estaria na distinção que passou a existir entre Estado e sociedade civil; e a terceira, no fato de que o Estado medieval era propriedade do senhor = Estado patrimonial (PEREIRA, 2002, p. 26-27).

¹⁰ Contudo, ainda que muito se discuta sobre o real momento em que se pôde identificar o exercício de um Direito Internacional na história da humanidade, é a partir da celebração da Paz de Vestfália, em 1648, que este direito se destaca como regulador das relações entre nações, organizadas sob a autoridade dos estados soberanos. Estabelecia-se, desde então, um paradigma realista nas relações internacionais, o qual, ao mesmo tempo em que solidificava para os estados o poder de fazer tratados e realizar acordos (*treaty-makingpower*), primava pela igualdade e independência dos soberanos na comunidade global. Assim, em outras palavras, pela primeira vez se pôde distinguir nitidamente um cenário onde vários sujeitos se reconhecem reciprocamente como detentores de determinadas prerrogativas comuns e atuam em condições de igualdade firmando acordos e estabelecendo relações segundo suas próprias vontades soberanas (SILVA; PICININ, 2015, p.131).

admitindo interferências externas em assuntos internos, instalando-se uma igualdade entre estes entes dotados de soberania.

Neste contexto histórico sobre a soberania e o surgimento do Estado soberano, importante também ressaltar a obra de Jean Jacques Rousseau, “O contrato social”, publicada em 1762, quase dois séculos após a citada obra de Jean Bodin. Bodin e Hobbes concentravam a titularidade da soberania na pessoa do governante, já Rousseau transferia esta titularidade ao povo.

Rousseau apresentava a inalienabilidade e a indivisibilidade como características fundamentais da soberania. Sobre a inalienabilidade, o filósofo escreve que “[...] a soberania, sendo apenas o exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se, e que o soberano, não passando de um ser coletivo, só pode ser representado por si; pode transmitir-se o poder – não, porém, a vontade” (ROSSEAU, 1999, p.33).

Sobre a indivisibilidade da soberania, Rousseau explica “que a vontade ou é geral ou não o é; ou é a do corpo do povo, ou unicamente de uma parte. No primeiro caso, essa vontade declarada é um ato de soberania e faz lei; no segundo, não passa de uma vontade particular ou de um ato de magistratura; é, quando muito, um decreto” (ROSSEAU, 1999, p.34-35).

Dalmo de Abreu Dallari sintetiza as características da soberania apresentadas por Rousseau dizendo que “ela é inalienável por ser o exercício da vontade geral, não podendo esta se alienar nem mesmo ser representada por quem quer que seja. E é indivisível porque a vontade só é geral se houver a participação do todo” (DALLARI, 2016, p.84).

Sobre os limites do poder do soberano, Rousseau faz as seguintes considerações:

Assim como a natureza dá a cada homem um poder absoluto sobre todos os seus membros, o pacto social dá ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, recebe, como ficou dito, o nome de soberania.

[...]

Vê-se, assim, que o poder soberano, por mais absoluto, sagrado e inviolável que seja, não ultrapassa nem pode ultrapassar os limites das convenções gerais, e que qualquer homem pode dispor plenamente do que lhe foi deixado, por essas convenções, de seus bens e de sua liberdade; de modo que o soberano nunca tem o direito de onerar mais a um súdito que a outro, porque então, tornando-se a questão particular, seu poder já não é competente (ROSSEAU, 1999, p. 39 e 42).

Diante dessas considerações fundamentadas em Bodin, Hobbes e Rousseau, verifica-se que ao analisar as teorias sobre a soberania, é possível visualizar que ela está “sempre ligada a uma concepção de poder, pois mesmo quando concebida como o centro unificador de uma ordem está implícita a ideia de poder de unificação” (DALLARI, 2016, p.

85).

Cumpra ainda destacar as concepções de soberania sob os fundamentos político e jurídico. Concebida em termos políticos, a soberania expressa a plena eficácia do poder, sendo “o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as competências”. Já sob o aspecto jurídico, a soberania é “o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas, vale dizer, sobre a eficácia do direito” (DALLARI, 2016, p. 85).

Assim, sob a perspectiva política soberana, não importa se o poder soberano é ou não legítimo: basta apenas que ele seja absoluto. A supremacia do poder do mais forte seria o estímulo do egoísmo entre os grandes Estados, uma vez que todos passaram a se afirmar soberanos e somente aqueles que tivessem a mesma força, agiriam soberanamente (DALLARI, 2016).

Juridicamente, a soberania seria o poder jurídico para ser utilizado para os devidos fins jurídicos, já que todos os atos dos Estados possivelmente possuem um enquadramento jurídico. O poder soberano decide qual regra será aplicada a cada caso, podendo haver negativa da juridicidade da norma. Assim, não haveriam Estados fortes ou fracos, pois a noção de direito é a mesma para todos (DALLARI, 2016).

Uma terceira concepção da soberania teria um fundamento culturalista, a qual não admite uma exclusividade da noção política, baseada na mera força, tampouco numa soberania totalmente submetida ao direito. Para esta concepção culturalista, os fenômenos estatais são “indissoluvelmente, sociais, jurídicos e políticos” (DALLARI, 2016, p. 86).

Após estas considerações, Dallari apresenta o seu conceito de soberania como “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência” (DALLARI, 2016, p. 86).

Recorrendo-se à definição jurídica, Maria Helena Diniz conceitua o termo soberania em seu dicionário jurídico da seguinte maneira:

SOBERANIA. *Ciência política.* 1. Autoridade suprema. 2. Qualidade de soberano. 3. Poder absoluto (Faguet). 4. Independência absoluta de um Estado em relação a outro. 5. Poder supremo ou soberano por direito. 6. Conjunto de direitos do soberano. 7. Supremacia; superioridade. 8. Primazia. 9. Qualidade do poder do Estado (Carré de Malberg). 10. Poder independente de um Estado em relação aos demais países, e supremo dentro do próprio Estado (Darcy Azambuja e Sampaio Dória). 11. Característica do que é soberano. 12. Conjunto de poderes exercidos pelo Estado (Machado Paupério). 13. Extensão territorial sob a autoridade de um soberano. 14. Poder de decisão em última instância, limitado pelo direito, pelo qual o Estado, no campo político-jurídico e no sociocultural, estabelece seu plano educativo, suas reformas de base, apoiado pela legalidade, administrando os serviços públicos indispensáveis ao desenvolvimento da sociedade (Pinto Ferreira). 15. Universalidade da decisão em uma esfera determinada

(Heller). 16. Poder de decisão em última instância concreta (Schmitt), que se revela na seara política, econômica, social e cultural. 17. Poder que uma nação tem de organizar-se social, política e juridicamente e de elaborar e impor seu ordenamento jurídico dentro do seu território, nos limites éticos de convivência interna e externa, sempre a alcançar o bem comum coletivo (Ricardo Berloff) (DINIZ, 2008, p. 462). (Grifos originais)

Feita esta breve conceituação, apresentam-se as características da soberania, a qual, segundo a maior parte da doutrina, se caracteriza por ser una, indivisível, inalienável e imprescritível. Una, pois não é possível se admitir mais de uma soberania num mesmo Estado. Indivisível, uma vez que ela se aplica de modo universal aos fatos ocorridos no Estado, não podendo ser concebida a fragmentação em várias partes de uma mesma soberania. Inalienável, pois o povo, a nação, o Estado ou quem a detém desaparecem com a sua ausência. E, por fim, imprescritível, porque não seria realmente superior se houvesse prazo definido de duração (DALLARI, 2016).

Francisco Rezek, partindo desses fundamentos da soberania, fala sobre o Estado e seu governo soberano no plano da igualdade na ordem internacional. Segundo o autor, é possível identificar um Estado quando o seu governo “não se subordina a qualquer autoridade que lhe seja superior”, não reconhece “nenhum poder maior de que dependam a definição e o exercício de suas competências” e só se coloca de acordo com seus homólogos “na construção da ordem internacional, e na fidelidade aos parâmetros dessa ordem, a partir da premissa de que aí vai um esforço horizontal e igualitário de coordenação no interesse coletivo” (REZEK, 2008, p.224).

Complementando a ideia de soberania, Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano escrevem sobre o poder estatal soberano:

A inter-relação dos poderes ideológico, jurídico, político e econômico sob a perspectiva estatal configura o chamado poder do Estado. É ele o mais complexo dos poderes até aqui estudados devido ao seu grau de abrangência, a sua força, ao fato de englobar todos os poderes e uni-los num só ou simplesmente por ser o poder que enfrenta os direitos humanos. De forma genérica é possível conceituar o poder estatal como a faculdade soberana de organização e coação do Estado sobre os cidadãos.

[...]

A união institucionalizada entre poder jurídico, poder político, poder econômico e poder ideológico é o que determina a existência do poder estatal, que também pode ser definido como o império ou soberania que tem o Estado sobre seus cidadãos, a ponto de lhes impor formas de conduta – isto é, poder de coação (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 62 e 63).

Em contrapartida à consolidação dos Estados soberanos, os súditos foram deixados de lado no processo de desenvolvimento dos entes estatais, tendo em vista que o uso do poder soberano foi intensificado para fins econômicos. O conceito de soberania praticado

em sua plenitude fez com que fosse estabelecido um modelo de relações internacionais com graves consequências à humanidade, afinal, como já mencionado, os interesses econômicos foram colocados em primeiro plano.

Silva e Picinin asseveram que Vestfália “coisificou o ser humano”, pois a vontade soberana dos Estados se concentrou na busca da conquista dos interesses econômicos do que a preocupação com o bem-estar dos seus súditos. Restou a estes “apenas os direitos que os soberanos os conferiam, e a desolação, destruição e morte, geradas pelas guerras” (SILVA; PICININ, 2015, p. 129-130).

Os autores ainda afirmam que o Estado passou a atuar para realizar exclusivamente os interesses eleitos pelo soberano, consequentemente, “o ser humano recebeu tratamento de coisa, porquanto era apenas meio de realização destes, através da guerra e do conflito”. As pretensões dos cidadãos não eram as mesmas que as do Estado, tendo este priorizado “notadamente a busca desenfreada por desenvolvimento econômico e acumulação de poder” (SILVA; PICININ, 2015, p. 142).

Entretanto, a soberania absoluta dos tempos de Vestfália, entendida como não-intervenção, autonomia e independência entre os Estados, começa a ser colocada à prova no início do século XX, após a Primeira Guerra Mundial, com o surgimento dos primeiros precedentes do processo de internacionalização dos direitos humanos: o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Com estes precedentes, registrou-se o fim de uma época na qual o Direito Internacional era visto somente com o objetivo de regular as relações entre Estados restritas ao âmbito governamental.

A consolidação da internacionalização dos direitos humanos ocorre no pós Segunda Guerra Mundial. Depois de testemunhar as atrocidades cometidas pelo nazismo, a humanidade se viu compelida a buscar mecanismos que impedissem que tais violações pudessem se repetir no futuro. Segundo Piovesan (2015, p. 196) “se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução”.

Assim, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, começava a solidificar o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, o qual influenciou profundamente a relativização do conceito de soberania absoluta.

Marcelo Figueiredo, neste mesmo pensamento, escreve sobre a soberania em tempo de internacionalização dos direitos humanos:

[...] o conceito de soberania hoje deve ser entendido e gerenciado como um

conceito relativo de modo que os órgãos supranacionais possam atuar na proteção dos direitos humanos, permitindo que, em caso de violação desses direitos, o sistema possa reagir e prevaleça o direito internacional dos direitos humanos sobre o direito interno, sempre em defesa da pessoa humana, fazendo com que a norma mais favorável possa prevalecer¹¹ (FIGUEIREDO, 2013, p. 153). (Tradução livre)

Para Norberto Bobbio, sob uma visão universalista, a certeza histórica de que a humanidade partilha de valores comuns só pôde ser afirmada após a Declaração Universal, o que levou à crença na universalidade dos valores, “no único sentido em que tal crença é historicamente legítima, ou seja, no sentido em que universal significa não algo dado objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens” (BOBBIO, 2004, p.28).

Sob a égide da soberania advinda com a Paz de Vestfália e o surgimento do direito internacional, os Estados soberanos eram legitimamente os únicos sujeitos de direito internacional, sendo que somente as suas vontades e exigências eram defendidas a nível internacional. Silva e Picinin destacam que “estes entes soberanos são doravante os sujeitos exclusivos do direito internacional, na medida em que, realizando acordos recíprocos, submetem-se, por sua vontade e apenas por ela, a normas de aplicação internacional” (SILVA; PICININ, 2015, p. 135). O indivíduo não era considerado sujeito de direito internacional, ficando a mercê da vontade estatal para ter sua reclamação encampada a nível internacional¹².

No entanto, esta exclusividade estatal como sujeito de direitos no âmbito internacional começa a ser desconstruída a partir do surgimento deste arcabouço jurídico internacional pautado nos direitos humanos. O indivíduo passa a ser considerado como sujeito de direito internacional¹³, tendo como aliado todo o sistema internacional de proteção dos

¹¹ [...] el concepto de soberanía hoy debe ser entendido y manejado como un concepto relativo de modo que los órganos supranacionales puedan actuar en la protección de los derechos humanos, posibilitando que, en caso de violación a estos derechos, el sistema pueda reaccionar y prevalezca el derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho interno, siempre en defensa de la persona humana haciendo com que la norma más favorable pueda prevalecer. (Texto original)

¹² O ser humano não tinha lugar de destaque no direito internacional, e a tutela de seus interesses “*intuitio personae*” só era realizada quando o estado de sua nacionalidade encampava uma reclamação individual, tornando-a, em verdade, uma reclamação estatal. Isso significa que os únicos sujeitos do direito internacional eram os estados. Não se reconhecia a legitimidade do ser humano, individualmente considerado, para invocar direitos na esfera internacional (SILVA; PICININ, 2015, p. 144-145).

¹³ A Organização das Nações Unidas surge, logo após o término da Segunda Guerra Mundial, com a missão essencial de impedir que as atrocidades verificadas quando deste conflito voltem a ocorrer e, para tanto, visa assegurar condições jurídicas mínimas de convívio na ordem internacional. Um de seus campos de atuação, um dos mais antigos e, ainda hoje, um dos mais relevantes, vem a ser a proteção aos direitos humanos. Por direitos humanos se entendem todas as garantias jurídicas fundadas na dignidade humana. Seus titulares são todos os seres humanos enquanto tais, ou seja, o único requisito para tê-los é ser humano. A relevância dada a este tema no seio da Organização das Nações Unidas está diretamente relacionada ao fato de se acreditar que, somente

direitos humanos, garantidor da sua dignidade onde quer que ele se encontre.

Além do arcabouço jurídico pautado no sistema internacional de direitos humanos, os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos contribuíram com a elevação do indivíduo como sujeito de direito internacional e com a proteção destes direitos em nível regionalizado. Os sistemas Europeu, Africano e Interamericano são os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos que contam com tratados e órgãos que exercem a proteção dos indivíduos nos Estados sob sua jurisdição. Ressalta-se que em cada um destes sistemas regionais o indivíduo possui meios diferentes do exercício dos seus direitos perante os órgãos de proteção de direitos humanos, podendo postular autonomamente ou por intermédio de instituições ou do próprio Estado de que é nacional.

Como há a Declaração Universal de 1948 como principal documento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em nível regional há a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950), também conhecida como Convenção Europeia de Direitos Humanos, no Sistema Europeu; a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1979), no Sistema Africano; e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, no Sistema Interamericano.

Todos estes sistemas também contribuíram para a relativização da soberania estatal absoluta. Influenciados pelos sistemas internacional e regionais, tem-se também os microssistemas de proteção dos direitos humanos como, por exemplo, o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul e as legislações nacionais que aderem à proteção dos direitos humanos ou aos documentos internacionais e regionais. Todos contribuem para uma abertura internacional do Estado-Nação.

Além dos sistemas internacional e regionais de proteção dos direitos humanos, acrescenta-se a globalização no rol de mecanismos que influenciaram no processo de relativização da soberania estatal¹⁴.

Joana Stelzer, ao conceituar a globalização, fundamenta-se no âmbito econômico,

assegurando-se os direitos fundamentais aos homens, uma convivência pacífica e equilibrada entre os atores do cenário internacional será possível. Tal crença permitiu a elevação do ser humano à categoria de sujeito do direito internacional a partir da segunda metade do século XX, com o estabelecimento de um sistema de proteção dos direitos humanos (JUBILUT, 2007, p. 25-26).

¹⁴ (...) *o processo de globalização*, em curso desde a década de 80, marcou em definitivo a mudança de eixo das relações internacionais, à medida que o sistema de Estado soberanos nascido do Tratado de Vestfália teria se desestruturado com a emergência de novos atores não-estatais, principalmente com o advento das empresas transnacionais, ONGs, indivíduos, etc (JUNIOR, 2007, p. 78).

citando como consequência deste fenômeno o “enfraquecimento” da soberania e o surgimento de um poder transnacional, o qual será apresentado mais adiante neste trabalho:

A globalização (ou mundialização) é um processo paradigmático, multidimensional, de natureza eminentemente econômico-comercial, que se caracteriza pelo enfraquecimento soberano dos Estados-nacionais e pela emergência de novos focos de poder transnacional à luz da intensificação dos movimentos de comércio e de economia, fortemente apoiado no desenvolvimento tecnológico e no barateamento das comunicações e dos meios de transportes, multiplicando-se em rede, de matriz essencialmente heurística (STELZER, 2011, p.18-19).

Segundo Ulrich Beck, a globalização significa “*os processos*, em cujo andamento os Estados nacionais vêem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais” (BECK, 1999, p. 30) (Grifos do autor).

O sociólogo alemão também traz uma contextualização do Estado nacional inserido nesta realidade da globalização:

O Estado nacional é um estado territorial, isto é, seu poder está baseado no vínculo com um determinado espaço (no controle sobre associações, determinação das leis vigentes, defesa das fronteiras, etc). A sociedade mundial, que tomou uma nova forma no curso da globalização – e isto não apenas em sua dimensão econômica -, relativiza e interfere na atuação do Estado nacional, pois uma imensa variedade de lugares conectados entre si cruza suas fronteiras territoriais, estabelecendo novos círculos sociais, redes de comunicação, relações de mercado e formas de convivência (BECK, 1999, p. 18).

Quando se fala em processo de globalização logo vem à mente as questões econômicas, contudo a globalização pode ocorrer em diversas outras searas, como, por exemplo, no âmbito político, social e cultural. Por isso, Boaventura de Sousa Santos defende que não há uma entidade única chamada globalização, mas sim globalizações, devendo o termo sempre ser utilizado no plural (SANTOS, 1997).

Para o autor, por haver várias globalizações, “aquilo que habitualmente designamos por globalização são, de facto, conjuntos diferenciados de relações sociais; diferentes conjuntos de relações sociais dão origem a diferentes fenômenos de globalização” (SANTOS, 1997, p. 107). Desta maneira, o autor conceitua a globalização como sendo o “processo pelo qual determinada condição ou entidade local consegue estender a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival” (SANTOS, 1997, p. 108).

Karine de Souza Silva, nesta mesma linha de pensamento de tratar a globalização como um processo plural, adverte que “inexiste uma definição consensual e universalmente

aceita de Globalização” e, devido a esta amplitude, “deve-se estar atento ao fato de que se trata de um espelho que pode refletir uma ou muitas diferentes imagens”, podendo referir-se a fenômenos “sociais, culturais, jurídicos, políticos e não apenas aos de índole econômica, ainda que seja essa a face mais nítida e considerada como o seu principal motor gerador” (SILVA, 2011, p.99).

Com base nestas considerações, a autora esboça o seu conceito de globalização, dizendo que se trata de:

[...] um movimento de intensificação das relações sociais, políticas e econômicas mundiais, resultante da aproximação dos mercados e da internacionalização dos processos produtivos, que encurta distâncias, homogeneíza mecanismos de consumo e paradigmas culturais e, finalmente, subordina o poder soberano do Estado-nação e sua capacidade de regulação social a uma complexa agenda internacional de políticas desenhadas em nível de instituições oriundas de esferas transnacionais (SILVA, 2011, p.100).

A globalização corroborou ainda mais com a relativização da soberania, já que provocou a interdependência entre os Estados. Interdependência não só econômica, mas política e social. Uma decisão tomada em uma nação poderá influenciar outras nações da comunidade internacional, em todos os aspectos, inclusive na questão dos direitos humanos. Atualmente, a distância entre os países, suas economias e seus cidadãos foram aproximados devido a diversos fatores, como, por exemplo, a tecnologia, a informática, a comunicação em tempo real e o transporte ágil. Odete Maria de Oliveira adjetiva este cenário mundial como “mundo do tempo compacto”¹⁵.

Os tratados internacionais são a confirmação deste encurtamento das distâncias entre as nações, uma vez que são mecanismos de aproximação, entendimento e colaboração entre os Estados sobre os mais diversos temas. Jesús Lima Torrado, diante do fenômeno da globalização, classifica a sociedade atual como uma “sociedade rede” (TORRADO, 2000).

Torrado entende a globalização da seguinte maneira:

Por globalização, entendo - ao menos para os estritos efeitos do presente trabalho - aquele "amplo, contraditório, complexo, heterogêneo e profundo processo de mudança nas relações entre sociedades, nações e culturas que gerou uma dinâmica de interdependência nas esferas econômica, política e cultural, nas que se desenvolve o atual processo de mundialização e que

¹⁵ Com a globalização ocorreu a denominada neutralização da distância. A mobilidade no mundo já não constitui mais problemas aos indivíduos. Em qualquer ponto do planeta que eles se encontrarem, a comunicação instantânea diminui suas distâncias, fazendo surgir o que ficou conhecido por mundo do tempo compacto. Os eventos nas regiões dos vários continentes são agora deslocados e concentrados em um eixo temporal. Em termos econômicos, o globo já não se apresenta mais como grandes proporções e já não conhece as dificuldades das grandes distâncias. O globo – aldeia global – tornou-se denso e pequeno, graças à rede de conexões telecomunicativas, cuja superação de distância e dispêndio de tempo são mínimos e praticamente sem peso nenhum (OLIVEIRA, 2004, p.271).

torna possível que acontecimentos, decisões e atividades ocorridas em um determinado lugar do planeta repercutam de forma muito significativa em outros lugares, em outras sociedades e em outras pessoas¹⁶ (TORRADO, 2000, p.47). (Tradução livre)

Contudo, apesar de haver o lado positivo do processo de globalização, no qual há a relativização da soberania estatal e estreitamento dos laços comunitários internacionais atrelado ao sistema internacional de direitos humanos, há autores que expõem o seu lado negativo ao afirmarem que globalização é um mecanismo de dominação de um Estado sobre o outro e um risco à soberania e ao exercício da cidadania¹⁷.

O risco de anulação da cidadania pode ocorrer em casos de uma globalização incontrolada. Além disso, a globalização pode levar à exclusão social devido à transferência de riquezas de forma desigual em virtude dos diferentes mercados econômicos ao redor do mundo. No entanto, não se compartilha da ideia de que a globalização inviabiliza o exercício da soberania. O processo de globalização colabora com a relativização da soberania estatal, e não com a inviabilidade de seu exercício. Esta relativização, combinada com os sistemas internacional e regionais de proteção dos direitos humanos, faz com que a comunidade internacional possa estar atenta às possíveis violações de direitos humanos dentro dos Estados e, ainda, possa tomar conhecimento e providências necessárias de forma ágil, tudo com base nos tratados internacionais de direitos humanos.

Como visto até aqui, a tradicional ideia da soberania absoluta passa por um processo de relativização em favor da proteção dos direitos humanos dos cidadãos de qualquer Estado (PIOVESAN, 2013).

Não menos importante, neste processo de relativização da soberania estatal, tem-

¹⁶ Por globalización entiendo -al menos a los estrictos efectos del presente trabajo - aquel «proceso amplio, contradictorio, complejo, heterogéneo y profundo de cambio en las relaciones entre sociedades, naciones y culturas que ha generado una dinámica de interdependencia en las esferas económica, política y cultural, en las que se desenvuelve el actual proceso de mundialización y que hace posible que acontecimientos, decisiones y actividades ocurridas en un determinado lugar del planeta repercutan de forma muy significativa en otros lugares, en otras sociedades y en otras personas. (Texto original)

¹⁷ O fenômeno da globalização, entre os muitos efeitos que acarreta, tem provocado alterações profundas nas ideias de soberania e cidadania vigentes no mundo ocidental desde a Revolução Francesa. Esta já modificara ambos os conceitos, antes prevaletentes na versão absolutista, ao transferir a titularidade da soberania do monarca para os cidadãos, detentores de direitos. A modificação atual é, porém, mais radical. Não tanto porque a globalização tenda a deslocar a soberania para entidades políticas supranacionais, mas porque os agentes econômicos transestatais e as tecnologias da comunicação instantânea praticamente inviabilizam seu exercício. Ao inviabilizar o exercício da soberania, a globalização incontrolada engendra o risco de anular a cidadania e, com ela, os direitos humanos. É preciso, portanto, encontrar meios de resgatar a cidadania ainda que modificada, para que a convivência humana não retorne aos modelos hobbesianos, seja o da “lei da selva”, do “homem como lobo do homem”, seja o da solução absolutista, esmagadora dos direitos. Os meios talvez possam ser os próprios direitos humanos, utilizados no discurso contemporâneo de maneira distorcida, devidamente reenforcados em sua indivisibilidade (ALVES, 2003, p. 43).

se em evidência a teoria do Estado Constitucional Cooperativo, desenvolvida pelo jurista alemão Peter Häberle, na década de 1970.

Fernandes e Silveira sintetizam esta “evolução estatal”, dizendo que o Estado soberano foi se adequando até chegar ao conceito de Estado Constitucional Cooperativo. “Assim, a clássica perspectiva de soberania de Jean Bodin, cedeu espaço a uma nova conjuntura, qual seja, a internacionalização de assuntos outrora considerados domésticos, principalmente em se tratando da preocupação com a efetivação dos direitos humanos”, sendo esta preocupação “a partir do surgimento da Organização das Nações Unidas (“ONU”), em 1945, e de outras organizações internacionais, anterior e posteriormente ascendidas” (FERNANDES; SILVEIRA, 2017, p. 212).

O Estado Constitucional Cooperativo “não deixa de ser um Estado nacional, mas agrega a sua estrutura elementos de abertura, cooperação e integração que o descaracterizariam como unidade fechada, centrada na soberania clássica” (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 91).

Ainda, o Estado Constitucional Cooperativo procura agregar ao Estado Constitucional de Direito “elementos outros que não uma unidade pautada na soberania absoluta, mas suavizando-a de modo que seja balanceada com os novos anseios de cooperação, solidariedade e integração entre Estados e, também, entre eles e organizações internacionais” (FERNANDES; SILVEIRA, 2017, p. 222).

Os direitos humanos podem ser considerados o elo entre o direito constitucional e o direito internacional, sendo o Estado Constitucional Cooperativo uma abertura aos processos de cooperação internacional e supranacional voltados, principalmente, para a realização destes direitos humanos.

Nesta perspectiva do Estado Constitucional Cooperativo, o direito constitucional tem a tarefa de explicar normativamente a posição deste Estado e qual o papel da Constituição Nacional neste novo cenário. Neste processo, poderia se pensar em um direito constitucional cooperativo para substituir o direito constitucional nacional.

Já no que se refere ao direito internacional, o Estado Constitucional Cooperativo seria um novo sujeito de direito, uma vez que reconhece as instituições internacionais como um local de debate e busca de solução dos problemas da comunidade internacional, ou seja, o direito internacional não teria mais aquela função de disciplinar a coexistência dos Estados, mas passaria a ser uma ordem vinculante na busca da paz mundial.

Häberle conceitua o Estado Constitucional Cooperativo como:

[...] o Estado que justamente encontra a sua identidade também no Direito

Internacional, no entrelaçamento das relações internacionais e supranacionais, na percepção da cooperação e responsabilidade internacional, assim como no campo da solidariedade. Ele corresponde, com isso, à necessidade internacional de políticas de paz (HÄBERLE, 2007, p. 4).

Diferente do Estado-Nação, no Estado Constitucional Cooperativo a cooperação¹⁸ será “uma parte de sua identidade que ele, no interesse da “transparência constitucional”, não apenas deveria *praticar* como, também, documentar em seus textos jurídicos, em especial nos documentos constitucionais” (HÄBERLE, 2007, p. 3).

Intensos processos de cooperação entre os Estados seriam a única alternativa para evitar uma confrontação destes entes, afinal, o desenvolvimento dos meios de comunicação e a aproximação dos Estados evidenciam as desigualdades econômicas entre eles. Desta feita, Silveira e Rocasolano afirmam que o Estado Constitucional Cooperativo “substitui o conceito tradicional de Estado-Nação, entendido como Estado constitucional democrático internamente mas não cooperante e não aliado no plano internacional” (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 91).

Os autores também comentam a necessidade do compartilhamento da soberania para que os valores universais em prol do ser humano sejam afirmados.

No Estado Constitucional Cooperativo ou nas comunidades de Estados constitucionais, os elementos emocionais, simbólicos e culturais desempenham papel fundamental na construção necessária do consenso coletivo. Na esteira de tal realidade, é imperioso compartilhar soberania com os demais Estados e organizações internacionais, com o objetivo de afirmar os valores universais em prol do ser humano, os quais permitam projetar a soberania desses Estados para além de suas fronteiras de forma transparente, democrática e não dominante (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 92).

Assim, o Estado Constitucional Cooperativo relativiza a soberania em prol da cooperação entre os Estados a nível internacional, tendo como objetivo maior a proteção dos direitos humanos e a construção da paz mundial.

Segundo Fernandes e Silveira, a União Europeia é o exemplo “mais concreto” desta realidade do Estado Constitucional Cooperativo, pois é nela que são observados os fundamentos deste novo tipo de Estado. Justifica-se este exemplo, já que “os Estados que dela faz parte abdicaram parcela de sua soberania com base em uma “obrigação de solidariedade” entre si” (FERNANDES; SILVEIRA, 2017, p. 222).

Na conclusão de seu ensaio sobre o Estado Constitucional Cooperativo, Peter

¹⁸ O Estado Constitucional Cooperativo vive de *necessidade* de cooperação no plano econômico, social e humanitário, assim como – falando antropologicamente – da *consciência* de cooperação (internacionalização da sociedade, da rede de dados, opinião pública mundial, das demonstrações com temas de política externa, legitimação externa) (HÄBERLE, 2007, p. 19). (Grifos do autor)

Häberle afirma que este Estado “ainda não é um objetivo alcançado”, mas que se encontra “a caminho”, um caminho para torná-lo “possibilidade” em “realidade”.

Contudo, há época em que Häberle escreveu seu ensaio, “o Estado Constitucional era o tipo em minoria, hoje se pode dizer que, ao menos formalmente, o Estado Constitucional se difundiu amplamente mediante a adoção de Constituições democráticas, eleições livres e integração ao mercado global” (MALISKA, 2006, p. 7016).

Para Häberle, o Estado Constitucional Cooperativo é “a resposta jurídico-constitucional à mudança do Direito Internacional de direito de coexistência para o direito de cooperação na comunidade (não mais sociedade) de Estados, cada vez mais imbricada e constituída, e desenvolve com ela e nela o “direito comum de cooperação” (HÄBERLE, 2007, p. 71).

Ademais, outro argumento importante é o de que há relativização do elemento “nacional-estatal”, proporcionando o avanço, para além das fronteiras estatais, da pessoa para o “ponto central da atuação estatal”.

São apontados ao fim do ensaio os três pontos “próprios” do Estado Constitucional Cooperativo:

- *Abertura* para relações internacionais com efeito de impor medidas eficientes no âmbito interno (*permeabilidade*), também no acento da abertura global dos direitos humanos (não mais cerrados no domínio reservado) e de sua realização “cooperativa”.
- *Potencial constitucional ativo, voltado ao objetivo (e elementos isolados nivelados)* de realização internacional “conjunta” das tarefas como sendo da comunidade dos Estados, de forma processual e material.
- *Solidariedade estatal de prestação*, disposição de cooperação para além das fronteiras: assistência ao desenvolvimento, proteção ao meio ambiente, combate aos terroristas, fomento à cooperação internacional também a nível jurídico privado (Cruz Vermelha, Anistia Internacional) (HÄBERLE, 2007, p. 70-71). (Grifos do autor)

A realidade atual mostra-se diferente da década de 1970, momento que Häberle escreveu o seu ensaio, ou seja, a afirmação do autor de que o Estado Constitucional Cooperativo ainda não seja um objetivo alcançado pode ser desconstruída no cenário da comunidade internacional contemporânea.

Os sistemas internacional e regionais de proteção dos direitos humanos e os processos de globalização contribuíram com a relativização da soberania, sendo de certa maneira visível, na atualidade, a possibilidade de existência do Estado Constitucional Cooperativo, ou, pelo menos, uma estrutura que muito se assemelha a ele.

Este Estado Constitucional Cooperativo será fundamental na demonstração de que a cidadania transnacional é uma possibilidade na atualidade, como tratado adiante neste

trabalho.

1.2 A GLOBALIZAÇÃO SOCIAL E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Para Boaventura de Sousa Santos, a globalização não se apresenta como uma entidade única, restrita a apenas um foco. Não há especificamente e somente a globalização econômica ou a globalização financeira, a globalização cultural ou a globalização social. Há globalização em diversas áreas e ocorrendo ao mesmo tempo, por isso existem autores que consideram o uso do termo no plural: globalizações. Estas globalizações levam à “sociedade rede” citada no item 1.1.

Göran Therborn, em seus estudos sobre globalização e desigualdade, também corrobora com a ideia de pluralidade da globalização ao escrever que este fenômeno pode cobrir diversos aspectos da vida social, variando de amplitude, como, por exemplo, de multicontinental a planetária, além de poder ser movida por diferentes dinâmicas. Assim sendo, “o conceito refere-se a uma pluralidade de processos sociais, e a palavra mais adequada aqui seria “globalizações”, no plural (THERBORN, 2001, p.126).

O que diferencia cada uma dessas globalizações são o modo e a rapidez com que cada uma delas se desenvolve na esfera global. Não é difícil verificar no cenário internacional que a globalização econômica ocorre de forma mais ágil, dinâmica e desenvolvida do que a globalização em outras áreas. Enquanto a globalização econômica flui com rapidez em diversos países, a globalização social ocorre de forma lenta ou até inexistente em algumas sociedades, o que contribui com os deslocamentos dos indivíduos que não são contemplados com os avanços sociais advindos do processo globalizatório.

Ainda prevalece a ideia de que a globalização é um fenômeno “linear, monolítico e inequívoco” (ALMEIDA, 2015, p. 155) no senso comum da contemporaneidade, porém é possível verificar nos textos sobre a globalização que há a exposição dos prós e contras deste fenômeno, o que deixa claro a dicotomia existente entre desenvolvimento e desigualdade, muitas vezes ocasionado pela rapidez da globalização econômica e lentidão da globalização social.

Portanto, a globalização é um processo dinâmico e em andamento contínuo, entretanto, objeto de várias críticas em relação aos seus rumos, por ser causa de instabilidades políticas, sociais e econômicas em diversas partes do mundo.

Odete Maria de Oliveira, em seus estudos sobre a busca de um conceito para a globalização, admite que este fenômeno não deve ser entendido como “simples processo que prenuncia o surgimento de uma sociedade global harmoniosa, ou de um sistema universal de

integração globalizado, provocando convergência de confluências crescentes de culturas e civilização”. Justifica a autora dizendo que “a desigualdade e a divergência das construções dos processos globalizantes como um todo em várias regiões e países do mundo garantem que esse fenômeno estará longe de se construir amplo processo universal, uniformemente experimentado em todo os continentes (*sic*)”, o que faz surgir “fortes variáveis referentes às dificuldades de conceituar a globalização” (OLIVEIRA, 2004, p. 251).

Almeida et al. escreve sobre o debate nos aspectos sociais e políticos do fenômeno da globalização:

Por um lado, defende-se a globalização como uma grande vitória da racionalidade, da inovação e da liberdade, bem como sinônimo de desenvolvimento contínuo. Porém, por outro lado, afirma-se que ela é algo a ser abominado, pelo simples fato de promover e agravar a desigualdade da população mundial, de maneira que um número exorbitante de pessoas tenta sobreviver em um contexto de extrema pobreza, são marginalizadas e socialmente/economicamente excluídas, enquanto uma pequena parcela de privilegiados têm acesso ao progresso e a fartura (ALMEIDA, 2015. p. 155).

Um dos fatores apontados que levam ao progresso econômico em detrimento do progresso social é o avanço desgovernado das empresas multinacionais em nações ao redor do mundo, provocando interdependência das economias estatais para com estas organizações privadas. A globalização econômica e financeira gera concorrência pelo mercado através das multinacionais¹⁹, visando o lucro, a dominação de territórios e, diminuindo o poder de controle da economia daqueles países que já não detém poder econômico significativo, em detrimento daqueles com economia mais desenvolvida.

Diante deste quadro de dependência e diminuição de poder governamental, Rosalem e Santos fazem o seguinte questionamento: “para que serve esse processo se ele sacrifica pessoas e subtrai poder de governos que são eleitos pelo povo?” (ROSALEM; SANTOS, 2010, p. 187).

As regiões já vulneráveis economicamente são as que mais sofrem os impactos da globalização econômica²⁰ e são destas regiões vulneráveis que saem a maior parte dos

¹⁹ A ampliação do poder das grandes corporações tem promovido uma concorrência perversa entre os estados. A globalização financeira tem limitado a capacidade dos estados nacionais de promoverem políticas expansionistas, sob o risco de serem submetidos à exclusão do mercado mundial de capitais e aos ataques especulativos de suas moedas, com graves consequências para a estabilização. Essa forma de globalização favorece os países que concentram maior poder econômico e diminui a autonomia política e decisória dos estados que, adotando uma inserção subordinada à lógica da “Nova Ordem Mundial”, passam a reduzir impostos de importação, atacar conquistas sociais e sindicais e submeter suas políticas e legislações aos interesses dos países centrais (ROSALEM; SANTOS, 2010, p. 186).

²⁰ Embora os impactos sociais sejam semelhantes em escala mundial, são os países da África, América Latina e do Leste Europeu que sofrem de forma aguda e acelerada as consequências dos programas de ajustamento econômicos neoliberais do FMI e do Banco Mundial, agravando a pobreza e levando a miséria e o desespero

indivíduos transnacionais do mundo. O fluxo dos deslocamentos humanos internacionais é diretamente influenciado pela falta de globalização social.

Almeida et al. ressalta que “enquanto as relações sociais envolvem conflitos com vencedores e vencidos, o discurso sobre a globalização é uma história de vencedores contada por eles mesmos, e esta vitória é tão notória que os derrotados desaparecem totalmente” (ALMEIDA, 2015. p. 156).

Mas o que seria uma globalização social? A globalização social é a promoção do desenvolvimento social da população dos diversos países, de forma igualitária, aliando-o ao desenvolvimento econômico. Economia e sociedade se desenvolveriam conjuntamente, ou seja, os Estados dariam a mesma atenção e aplicaria os mesmos esforços no seu desenvolvimento econômico e no desenvolvimento social de seus cidadãos.

É nítida a discrepância entre as sociedades ao redor mundo quando se analisam os fatores econômicos e sociais. O olhar e o interesse governamental sobre a globalização econômica é diferente quando se compara com a globalização social. As ações governamentais voltadas para os fatores econômicos e sociais também são diferenciadas.

Pelo lado social, observa-se que a globalização está ausente em algumas regiões e, por outro, ela ocorre de forma lenta e sem muito interesse. Não se observa, por parte dos dirigentes organizacionais, o mesmo interesse demonstrado pela globalização econômica. O que ocorre é a ação isolada de organizações, principalmente as não governamentais, no sentido de alertar para a questão. As tecnologias não são utilizadas de forma intensiva, para busca de melhores condições de vida para as populações, como ocorre nas explorações econômicas e financeiras. Muitas lideranças e governantes fazem belos discursos sobre a questão, mas apresentam poucas ações na busca de uma globalização social (ROSALEM; SANTOS, 2010, p. 188).

A interdependência econômica entre os Estados ocasionada pela globalização também deveria levar a uma interdependência social, fazendo com que os países pudessem se desenvolver socialmente em conjunto, se ainda não de forma totalmente igualitária, ao menos, de forma cooperativa. A cooperação deveria se sobrepor à competição.

Para Rosalem e Santos, “cada vez mais é preciso uma economia social, de uma economia solidária, que corresponda a outros critérios necessários à vida em sociedade e não somente aos resultados econômicos” (ROSALEM; SANTOS, 2010, p. 188).

Assim, para que esta economia social e solidária possa existir, os autores sugerem um pacto cooperativo, não só entre nações, mas entre indivíduos, organizações, municípios e

para extensas camadas sociais. Na América Latina, os modelos de estabilização têm resultado em forte dependência externa para garantir a estabilidade de preços e, simultaneamente, têm sucateado importantes setores industriais e gerado um crescimento do desemprego estrutural (ROSALEM; SANTOS, 2010, p. 187).

estados. Contudo, ressaltam que qualquer tipo de cooperação deverá observar a existência de homogeneidade entre os participantes, ou seja, a igualdade. Além disso, a identidade de interesses ou necessidades comuns também deverá ser levada em conta no processo cooperativo (ROSALEM; SANTOS, 2010).

Os autores conceituam, ainda, o ato de cooperar como “trabalhar junto; é ajudar-se mutuamente; é tentar conseguir com a ajuda de outros o que, dificilmente, se conseguiria sozinho”, ressaltando que “não é um ato irracional, produzido por instintos (como no caso das formigas e das abelhas), mas uma resposta intelectual e criativa do homem frente às suas necessidades e realidades”. Acrescentam que “em sentido lato, cooperar quer dizer unir e coordenar os meios e os esforços de cada um para realização de uma atividade comum, visando alcançar um resultado procurado por todos. É um comportamento que se observa ao longo de toda a história da humanidade” (ROSALEM; SANTOS, 2010, p.189).

Desta feita, a cooperação seria um meio de promover a globalização social, contribuindo com o desenvolvimento das sociedades, dos Estados e da comunidade internacional de forma mais semelhante possível, uma vez que:

A forma cooperativa de desenvolvimento permitiria um maior aproveitamento/distribuição das riquezas do planeta. O progresso tecnológico e econômico seria utilizado não só para gerar dividendos dentro das economias, mas também para levar condições de vida em muitos locais onde a miséria ocorre. Os recursos naturais seriam explorados de forma sustentada e em benefício de todos. Os direitos humanos seriam estendidos a todos indivíduos na face da terra via globalização institucional (ROSALEM; SANTOS, 2010, p.189).

A falta de progresso no processo da globalização social certamente afeta o fluxo do deslocamento humano internacional, pois diante da falta de desenvolvimento social adequado os indivíduos tendem a buscar um local onde possam melhorar as condições de vida própria e de sua família. Para alcançar este objetivo, cruzar as fronteiras dos Estados acaba se tornando uma necessidade. Trata-se de uma relação inversamente proporcional: quanto menor as condições sociais, maior será o deslocamento humano.

Diante deste quadro, é necessária a revisão do olhar sobre o desenvolvimento, afinal, este não deve ser focado única e exclusivamente para o viés econômico, mas também se deve pensar no desenvolvimento do indivíduo, no seu desenvolvimento social e cidadão.

Com este pensamento, Almeida et al. diz ser importante “rever a noção de desenvolvimento adotada por diversos organismos e instituições, uma vez que o mesmo se torna equivocado a partir do momento que é pensado para o capital e não para os indivíduos”, afinal “o crescimento econômico só faz sentido se não for medido apenas pelo aumento das

rendas privadas, mas combinado ao desenvolvimento que retorne benefícios para as pessoas” (ALMEIDA, 2015, p. 164).

Os Estados devem garantir o direito ao desenvolvimento dos indivíduos, mas para que este direito possa ser garantido de modo eficaz, a globalização econômica e a globalização social devem se desenvolver de forma harmônica e conjunta.

O direito ao desenvolvimento é considerado um direito humano reconhecido pelas Nações Unidas por meio da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, adotada pela Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral de 4 de dezembro de 1986.

Segundo o §1º, do art. 1º, o direito ao desenvolvimento “é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados” (ONU, 1986, s/n.).

A Assembleia Geral das Nações Unidas, ao escrever esta Declaração, reconheceu em seu preâmbulo que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político, devendo dele resultar a distribuição justa dos benefícios²¹. Ainda no preâmbulo, é reconhecido que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento, devendo o ser humano ser o principal ator e beneficiário do desenvolvimento²².

Tal reconhecimento é ratificado pelo §1, do art. 2º: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento”, cabendo aos Estados a responsabilidade primária em criar as condições favoráveis, em âmbito nacional e internacional, para a realização do direito ao desenvolvimento (§1, do art. 3º).

Da mesma forma, “os Estados devem tomar providências para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes da falha na observância dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais” (§3, do art. 6º). Estas falhas na observância dos direitos poderiam ser relacionadas com a má condução das globalizações econômica e social dentro do território estatal, pelo próprio Estado, que deveriam conduzi-las de modo harmônico e interligado.

²¹ Reconhecendo que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes; (ONU, 1986, s/n.).

²² Reconhecendo que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e que a política de desenvolvimento deve assim fazer com que o ser humano seja o principal ator e beneficiário do desenvolvimento (ONU, 1986, s/n.).

As medidas para assegurar o pleno exercício e o fortalecimento do direito ao desenvolvimento também são dever dos Estados, os quais “deverão tomar medidas para assegurar o pleno exercício e o fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, em níveis nacional e internacional” (art. 10).

No entanto, interessante dizer que, apesar de os Estados terem de criar as condições favoráveis, a responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivo, é de todos os seres humanos. Esta previsão encontra-se no §2, do art. 2º:

Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento (ONU, 1986, s/n.).

Conforme anteriormente proposta para a globalização social, a cooperação aparece na Declaração de 1986 como um dever dos Estados para assegurarem o desenvolvimento e eliminar os obstáculos a ele. Este dever está preceituado no §3, do art. 3º:

Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações, de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional, baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos (ONU, 1986, s/n.).

A cooperação entre os Estados também é mencionada no §2, do art. 3º, ao prever que o respeito aos princípios do direito internacional é necessário para a realização do direito ao desenvolvimento: “A realização do direito ao desenvolvimento requer pleno respeito aos princípios do direito internacional, relativos às relações amistosas de cooperação entre os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas”.

Sob a ótica dos deslocamentos humanos internacionais, leia-se o §1, do art. 8º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986:

Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.

Considerando que o direito ao desenvolvimento é um direito humano, bem como, quando a Declaração diz que, em nível nacional, os Estados deverão tomar “todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento”, além de assegurar “igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda”, resta evidente que este direito humano ao desenvolvimento deverá ser garantido aos transnacionais, em qualquer Estado onde estejam.

Após a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em 1993, na Declaração e Programa de Ação de Viena, os países participantes reafirmaram o compromisso com o direito ao desenvolvimento, especificamente no item 10 da Declaração²³.

José Augusto Lindgren Alves tece críticas a respeito da titularidade central a esse direito devido ao fato de a Declaração de 1986 omitir “os povos” como o sujeito central do desenvolvimento. “A titularidade desse “direito universal e inalienável” fica com “a pessoa humana”, conforme o entendimento clássico de que os direitos humanos são direitos do indivíduo” (ALVES, 2001, p. 115).

Ademais, alerta o autor que o consenso sobre o direito ao desenvolvimento já não se encontra como no momento da escrita da Declaração em Viena, dado detentoras de tal direito na atualidade seriam as grandes empresas²⁴.

O direito ao desenvolvimento é tema fundamental para o futuro de toda a comunidade mundial, influenciando diretamente certas questões, como os deslocamentos por questões econômicas “dos povos mais pobres ao ocidente, a da paz, a da sustentação de um

²³ A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, previsto na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte integral dos direitos humanos fundamentais.

Como afirma a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.

Embora o desenvolvimento facilite a realização de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Os Estados devem cooperar uns com os outros para garantir o desenvolvimento e eliminar obstáculos ao mesmo. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional eficaz visando à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento.

O progresso duradouro necessário à realização do direito ao desenvolvimento exige políticas eficazes de desenvolvimento em nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente econômico favorável em nível internacional (ONU, 1993, s.n).

²⁴ Graças ao consenso alcançado em Viena sobre o direito ao desenvolvimento, as deliberações subseqüentes das Nações Unidas sobre o assunto lograram manter-se consensuais por algum tempo. Aos poucos, porém, as divergências retornaram. Menos, talvez, pela vontade deliberada de alguns governos do que pelas características do processo de globalização em curso. Diante das tendências atuais, quem parece usufruir do direito ao desenvolvimento não são as pessoas, nem os povos, nem sequer os Estados afluentes, estes também enfraquecidos como instância garantidora da segurança e do bem-estar das respectivas sociedades. Detêm-no apenas as empresas suficientemente fortes para fazer uso da mão-de-obra mundializada no “mercado global”, juntamente com o capital especulativo em busca de rendimentos exponenciais, sem compromisso com a realidade social (ALVES, 2001, p. 116).

meio ambiente nos países periféricos, etc” (GARCIA, 2011, p. 191).

Sob a ótica da perspectiva interna, o direito ao desenvolvimento pode ser visto como os direitos sociais e culturais capazes de garantir uma vida digna aos indivíduos que estão em um Estado. Já sob a ótica externa, o direito ao desenvolvimento transforma-se em um direito transnacional e coletivo que, por diversos fatores negativos, levam a consequências desastrosas para a humanidade²⁵.

Existe discussão na doutrina que debate se a violação do direito ao desenvolvimento poder levar a uma proteção internacional especial do indivíduo, como, por exemplo, enquadrá-lo em uma situação de refúgio. Observam-se as considerações de Jubilut e Apolinário:

Logo, quando se fala em violações graves e sistemáticas de direitos humanos, há que se indagar se a privação do direito ao desenvolvimento não poderia configurar uma situação merecedora de proteção internacional. A situação de Estados em que se verifica ausência de instituições democráticas e níveis elevados de pobreza que alcançam a maioria da população pode resultar em algo insustentável para os indivíduos, apresentando índices altos de mortalidade infantil e materna, desnutrição e analfabetismo. Pode-se falar simplesmente: “Triste daquele que nasceu neste país!”; pode-se buscar por meio da cooperação internacional reverter o quadro de desenvolvimento do Estado – todavia, isso demanda longo prazo – ; ou se pode tentar diferenciar mesmo, entre as situações de ausência de desenvolvimento, aquelas que resultam em pessoas as quais demandam proteção internacional, visto que o futuro certo com fome e doenças configura sim fator externo que compele o indivíduo à migração, mesmo não havendo uma perseguição configurada (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010, p.290).

Nesse diapasão, as consequências da globalização econômica acelerada, sem consonância com uma globalização social justa e igualitária entre as nações, pode provocar ainda mais situações influenciadoras dos fluxos dos deslocamentos internacionais, levando a necessidade de proteção internacional dos indivíduos vitimados pela falta da globalização social. A integração dos Estados pela globalização deveria primar pelo indivíduo e pelo lado social, garantindo-lhe benefícios desta interdependência entre nações, contudo, o que se vê é a preferência quase que exclusiva pelos benefícios econômicos em detrimento dos sociais.

²⁵ O direito ao desenvolvimento internamente traduz-se em direito sociais vistos desde uma perspectiva global e são os direitos sociais como a uma vida digna, a uma moradia descente, a uma saúde pública, à previdência social, à educação, etc. é o chamado direito coletivo de povos e nações e que por culpa da pobreza, da ignorância, da imigração econômica para os países mais ricos, das guerras por motivos algumas vezes étnicos ou por outros tipos de intolerâncias radicais, que levam a genocídios e matanças sem precedentes, da exploração econômica de forma primitiva da natureza, que leva à deterioração das últimas reservas que o planeta possui etc., certamente é um direito difuso, transfronteiriço e por isso uma questão de direito transnacional (GARCIA, 2011, p. 191).

1.3 INTERNACIONALIZAÇÃO, PLURALISMO JURÍDICO E TRANSNACIONALIDADE

Como já exposto, a globalização levou a uma interdependência na comunidade internacional, estreitando os laços econômicos, políticos e sociais entre os Estados-membro desta comunidade. Para Milton Santos (2001, p.23), a globalização é “o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”, tendo esta internacionalização diversos aspectos, desde a mundialização de produtos à mundialização de informações.

As distâncias entre os países e os povos foram encurtadas pela globalização devido a esta interdependência econômica e, principalmente, pelo desenvolvimento das tecnologias de comunicação e aperfeiçoamento dos meios de transporte. A internacionalização promoveu o relacionamento entre Estados para os mais diversos fins, sendo o econômico o predominante. Tais relacionamentos estatais poderiam ser concretizados bilateral ou multilateralmente, tendo sempre o Estado como o protagonista e o principal condutor destas relações. Sobre o tema, escreve Joana Stelzer:

A ideia de internacionalização traz em si o relacionamento predominante entre países, ausente percepção de alcance global. Na internacionalização as relações político-jurídicas desenvolvem-se de forma bilateral ou multilateral, mas sem que tal circunstância esteja envolvida com a multiplicação de enlaces decorrentes das transformações tecnológicas, de comunicação ou de transporte em escala planetária. Desse ponto de vista, o fenômeno da internacionalização está firmemente escorado na ideia de relações entre soberanias (STELZER, 2011, p.17).

Odete Maria de Oliveira afirma que internacionalização e globalização não podem ser consideradas como sinônimos, pois “o conceito de internacionalização tem suporte no desenho conceitual de nação e em suas características determinantes que culminam posteriormente na configuração do Estado-nação”, já a globalização “busca neutralizar – tanto superando a estrutura de poder como da competência das unidades estatais-, transgredir suas fronteiras e desconhecer suas nacionalidades, operando com diversificado número de atores, o que enfraquece essas unidades estatocêntricas e, desse modo, intimida bases e objetivos da internacionalização” (OLIVEIRA, 2004, p.226).

Contudo, estes processos de internacionalização sofreram mudanças ao longo dos anos, não sendo mais possível visualizar uma globalização baseada exclusivamente nas relações entre Estados, desta feita, os Estados soberanos já não são os únicos entes que se relacionam para além de suas fronteiras.

Dependendo do objeto do relacionamento, há outros entes que podem ser classificados como sujeitos de direitos internacionalmente. Como exemplo, cita-se a

internacionalização dos direitos humanos, pois foi com este movimento que o indivíduo passou a ser aceito no cenário internacional como sujeito de Direito Internacional, “tradicionalmente, uma arena em que só os Estados podiam participar” (PIOVESAN, 1996, s.n). Este novo sujeito de Direito Internacional passa a participar mais ativamente na questão dos direitos humanos, podendo, inclusive, postular demandas pessoalmente perante Cortes Internacionais.

É diante deste cenário mundial globalizado, interdependente e internacionalizado que surge o arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos. Justamente por conta deste “sistema multinível de proteção de direitos, tornou-se necessária a releitura do conceito de soberania absoluta do Estado e a crítica sobre a visão do Direito dividido em duas ordens distintas e independentes entre si (de um lado a nacional e, de outro, a internacional)” (CALIXTO; CARVALHO, 2017, p.4).

A questão chave perante este arcabouço se baseia na dúvida gerada sobre qual ordenamento irá imperar quando se trata da proteção dos direitos humanos: o ordenamento jurídico interno ou o ordenamento jurídico internacional. Para responder a esta questão, inicialmente são analisadas, em comparação, as teorias monista e dualista.

Contudo, com a ascensão do Direito Internacional dos Direitos Humanos e a com a comunidade internacional globalizada e interdependente, as duas teorias citadas já não se mostram adequadas para explicar a relação entre o direito internacional e o direito interno, conforme será exposto em seguida. Surgem novas proposições para esta relação de ordenamentos jurídicos, sendo o pluralismo jurídico a teoria que se adequa a esta nova realidade da sociedade internacional.

Para a teoria dualista, o direito interno e o direito internacional são dois ordenamentos jurídicos distintos e independentes, constituindo “círculos que não se interceptam (meramente contíguos), embora sejam igualmente válidos” (MAZZUOLI, 2008, p.65). Desta maneira, não há nenhuma influência entre as normas internas e internacionais e, conseqüentemente, não se pode falar em conflito entre estes ordenamentos.

A justificativa para a separação entre as duas ordens jurídicas se baseia na diferença entre as fontes, sujeitos e o campo de atuação de cada uma delas. Calixto e Carvalho (2017, p. 5-6) explicam que “as fontes do direito internacional são os tratados e costumes internacionais (derivados da vontade coletiva dos Estados), enquanto as do direito interno são as leis e costumes internos (decorrente da vontade imperativa do Estado sobre os particulares”. Quanto ao campo de atuação, caberia ao direito internacional “a tarefa de regular as relações entre os Estados ou entre estes e as organizações internacionais, enquanto

ao direito interno caberia a regulação da conduta do Estado com os seus indivíduos” (MAZZUOLI, 2008, p.65). No que se refere aos sujeitos, “o Estado seria sujeito do Direito Internacional, enquanto o indivíduo corresponderia ao sujeito do direito interno” (CALIXTO; CARVALHO, 2017, p.6).

O dualismo defende que os compromissos internacionais assumidos pelos Estados são simplesmente fontes de direito internacional, não havendo impacto no cenário normativo interno. Para que a norma internacional tenha valor jurídico dentro de um Estado, é necessário que o direito internacional seja transformado em direito interno, ou seja, que a norma internacional seja recepcionada internamente.

Seguindo o raciocínio dualista, “para que o Direito Internacional seja *integrado* à ordem jurídica interna, faz-se necessário também entendê-lo como *parte integrante* do Direito estatal, este sim a única ordem verdadeiramente *soberana*” (Grifos do autor) (MAZZUOLI, 2008, p.66). Quando há a recepção da norma internacional no direito interno, não se pode falar em conflito entre norma interna e internacional, mas, sim, conflito de duas disposições normativas internas.

Importante constar a tese do dualismo moderado, considerada a aplicada no Brasil por conta do posicionamento do Supremo Tribunal Federal, já que a Constituição Federal é silente. No Brasil, os tratados internacionais possuem status de lei ordinária, devido à disposição constitucional, sendo diferente este status nos casos dos tratados sobre direitos humanos, pois o §2º, do art. 5º da Carta Magna lhes atribui a eficácia de norma supralegal, porém infraconstitucional. Para equivaler como norma constitucional, os tratados e convenções de direitos humanos devem ser aprovados conforme disposto no §3º, do art. 5º da Constituição.

Em sentido oposto ao dualismo, encontra-se a corrente monista. O monismo não parte da dualidade, mas sim da unicidade do conjunto das normas jurídicas internas e internacionais, ou seja, o direito interno e internacional são dois ramos do Direito dentro de um único sistema jurídico.

Assim, o direito internacional seria aplicado diretamente na ordem jurídica estatal, independentemente da recepção interna:

[...] uma vez que esses mesmos Estados, nas suas relações com outros sujeitos de direito das gentes, mantêm compromissos que se interpenetram e que somente se sustentam juridicamente por pertencerem a um sistema jurídico *uno*, baseado na identidade de sujeitos (os indivíduos que os compõem) e de fontes (sempre objetivas e não dependentes – como no voluntarismo – da vontade dos Estados) (MAZZUOLI, 2008, p. 70). (Grifos do autor)

Deste modo, não haveria a necessidade de incorporação formal das normas internacionais no ordenamento jurídico interno, uma vez que tanto o direito interno quanto o direito internacional seriam capazes de reger as relações jurídicas dos indivíduos. Ademais, a partir do momento em que as normas internacionais são aceitas pelo Estado, este assume um compromisso jurídico, portanto, estas normas internacionais já adquirem aplicabilidade imediata no âmbito do ordenamento jurídico doméstico.

Utilizando-se a metáfora dos círculos, no monismo há “dois círculos superpostos (concêntricos) em que o maior representa o Direito Internacional que abarca, por sua vez, o menor, representado pelo Direito interno” (MAZZUOLI, 2008, p. 71).

Dentro da teoria monista surge um problema hierárquico quando há conflito entre uma norma internacional e uma norma interna, dando lugar ao questionamento de qual dos ordenamentos jurídicos deve prevalecer: o direito internacional ou o direito interno. Neste conflito de hierarquia, duas correntes são apresentadas dentro da teoria monista: o monismo internacionalista e o monismo nacionalista.

Para a corrente do monismo internacionalista, o direito interno seria derivado do direito internacional, sendo este último hierarquicamente superior. Por conseguinte, caso haja conflito entre uma norma interna e outra internacional, a primeira deverá ser declarada nula, prevalecendo a norma de direito internacional. Isso se deve ao fato de que a norma internacional “traça os limites da competência e da jurisdição doméstica estatal” (CALIXTO; CARVALHO, 2017, p. 8). Além disso, “seu fundamento de validade repousa sobre o princípio *pacta sunt servanda*, que é a norma mais elevada (norma máxima) da ordem jurídica mundial e da qual todas as demais normas derivam, representando o dever dos Estados em cumprirem suas obrigações” (MAZZUOLI, 2008, p.72).

O monismo internacionalista não concebe a ideia de que uma norma internacional seja revogada unilateralmente por um dos Estados ou organizações, já que se trata de norma que rege a conduta da sociedade internacional.

Esta corrente do monismo internacionalista foi desenvolvida na Escola de Viena, cujos maiores representantes foram Hans Kelsen, Alfred Verdross e Josef Kunz. O monismo internacionalista vem expresso no art. 27 (Direito Interno e Observância de Tratados) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, o qual determina que “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”.

A outra corrente dentro da teoria monista é a do monismo nacionalista, tendo o pensamento de Hegel como uma de suas bases filosóficas. Para esta corrente, o direito

internacional seria uma consequência do direito interno, devendo este prevalecer sobre aquele.

Os monistas nacionalistas dão ênfase especial à soberania estatal, considerando a supremacia da Constituição de cada Estado, de modo que “o Direito Internacional só é internamente obrigatório porque o Direito interno – no exercício de sua competência soberana – o reconhece como vinculante em relação a si” (MAZZUOLI, 2008, p. 77).

Desta feita, a soberania de um Estado só é limitada por outra soberania estatal, jamais pelas normas de direito internacional. Somente a esfera de atuação reservada a outra ordem nacional pode limitar a soberania de um Estado (CALIXTO; CARVALHO, 2017).

Mazzuoli apresenta dois argumentos principais utilizados pelos defensores do monismo nacionalista. O primeiro, a ausência de uma autoridade supra-estatal que obrigue o Estado a cumprir os seus mandamentos. Cada Estado é livre para determinar suas obrigações internacionais e a forma de executá-las. O segundo argumento seria o fundamento puramente constitucional dos órgãos competentes para pactuar tratados em nome do Estado, obrigando-o a seguir certas normas a nível internacional.

Entretanto, com a ascensão no cenário internacional dos direitos humanos, principalmente com os sistemas internacional e regionais de proteção destes direitos, além da constitucionalização do direito internacional, as visões monista e dualista começaram a se tornar obsoletas, iniciando um processo de busca de um novo discurso que não se baseasse na questão da prevalência de um ordenamento sobre o outro.

Bogdandy afirma que as teorias monista e dualista são insatisfatórias hoje em dia por não contribuírem para a solução dos problemas jurídicos. Afirma o autor que os argumentos de ambas as teorias “são bastante herméticos, suas teses centrais são pouco desenvolvidas, os pontos de vista opostos são simplesmente descartados como ‘ilógicos’, e suas abordagens não estão ligadas ao debate teórico contemporâneo”²⁶ (BOGDANDY, 2012, p. 25). (Tradução livre)

O referido autor ainda coloca que os elementos constitutivos destas duas teorias se modificaram ao longo dos anos se comparados com a situação atual. Ao escrever sobre estas modificações, Bogdandy ressalta: “a evolução do Estado-nação no marco do processo de globalização, o desenvolvimento espetacular do direito internacional, e sobre tudo, a introdução de disposições constitucionais específicas relativas ao papel do direito

²⁶ [...]son bastante herméticos, sus tesis centrales están poço desarrolladas, los puntos de vista opuestos son simplemente desechados por "ilógicos", y sus planteamientos no se vinculan al debate teórico contemporáneo. (Texto original)

internacional nos ordenamentos jurídicos nacionais”²⁷ (BOGDANDY, 2012, p. 25).
(Tradução livre)

O reconhecimento da proteção da pessoa humana no cenário internacional tendo como fundamento os direitos humanos elevou o indivíduo à categoria de sujeito de direito internacional. Esse reconhecimento levou a uma responsabilização estatal a nível internacional caso haja algum fato que desrespeite todo este arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos. Portanto, a ascensão do indivíduo como sujeito de direito internacional também contribuiu com a relativização da soberania estatal em prol da proteção dos direitos humanos.

Nesta seara, surge na atualidade o pluralismo jurídico, teoria que vai além da visão até então difundida pelas teorias monista e dualista. É com o processo de globalização e com o fortalecimento do direito internacional que o fenômeno do pluralismo jurídico ganha destaque, principalmente no fim do século XX e início do século XXI.

Esta nova teoria “reconhece a existência de um sistema jurídico integrado a vários níveis, os quais coexistem e se reforçam mutuamente, sem hierarquia entre ordens jurídicas, e busca descrever de que forma se dá o relacionamento entre os diversos sistemas de proteção de direitos existentes” (CALIXTO; CARVALHO, 2017, p. 4).

Como observado, o pluralismo jurídico não implica na estrita separação entre os regimes jurídicos interno e internacional, mas, pelo contrário, “promove a ideia de que existe uma interação entre os distintos ordenamentos jurídicos”²⁸ (BOGDANDY, 2012, p. 26).
(Tradução livre)

Cristina Queiroz (2009, p.133) argumenta que diante do atual desenvolvimento do direito e das relações internacionais, “o direito internacional forma conjuntamente com o direito interno dos Estados um “sistema político a vários níveis”, constituído na base dos sistemas políticos dos Estados-membros, que podem também eles, a nível interno, deter, por sua vez, uma estrutura multi-nível”.

Neste cenário internacional contemporâneo, a proteção dos direitos humanos é mais importante que a garantia dos interesses exclusivos do Estado. Estes valores comuns consagrados levam à proteção de toda a comunidade internacional, fazendo com que haja a necessidade de uma coordenação entre os diferentes ordenamentos com o objetivo de

²⁷ [...] la evolución del Estado-nación en el marco del proceso de globalización, el desarrollo espectacular del derecho internacional, y sobre todo, la introducción de disposiciones constitucionales específicas relativas al papel del derecho internacional en los ordenamientos jurídicos nacionales. (Texto original)

²⁸ [...] promueve la idea de que existe una interacción entre los distintos ordenamientos jurídicos. (Texto original)

salvaguardar os direitos humanos. Há mudança na visão entre os ordenamentos jurídicos nacional e internacional, ressaltando ser imperiosa a articulação entre estes regimes jurídicos para lograr objetivos comuns (CALIXTO; CARVALHO, 2017).

O Estado já não é o único protagonista, nem os seus interesses são os únicos objetos de proteção, e a sua vontade já não é a única fonte legítima de direito. Há um estreitamento das relações internacionais, fazendo surgir um sistema jurídico integrativo e cooperativo em âmbito internacional.

A questão foca-se não na hierarquia e predominância de um ordenamento sobre o outro, mas na aplicação da norma mais protetora do indivíduo. Sobre os benefícios do pluralismo jurídico, destacam-se, além da norma mais protetiva, a possibilidade de flexibilização do direito, o que leva a uma rápida adaptação às mudanças da sociedade globalizada, à inclusão de modo mais amplo do Estado no mundo global, ao maior respeito à diversidade, ao equilíbrio institucional baseado no “checks and balances”, em que permite-se que diversas instituições participem do processo de criação e aplicação do direito, além de limitarem-se mutuamente (CALIXTO; CARVALHO, 2017).

As referidas autoras concluem que o pluralismo jurídico é a tese mais adequada à realidade contemporânea do fortalecimento do direito internacional dos direitos humanos. Tal conclusão é baseada na premissa que o pluralismo jurídico “promove meios de se assegurar a prevalência da norma que mais garanta a proteção do indivíduo e assegura um sistema mais cooperativo, de forma a superar as discussões relativas à dualidade monista-dualista”, concentrando-se na “efetiva proteção do indivíduo no cenário global” (CALIXTO; CARVALHO, 2017, p.19-20).

Após as considerações anteriores a respeito da internacionalização dos Estados que já não admite relações pontuais de origem e destino pré-determinados, além da intensificação das relações ditadas pela globalização e dos argumentos apresentados sobre o pluralismo jurídico, é necessário colocar em evidência neste trabalho a transnacionalidade, a qual ganha destaque no cenário atual principalmente quando se analisa as questões envolvendo os deslocamentos humanos internacionais, por relacionarem-se com a ideia de transpasse fronteiriço.

Enquanto a internacionalidade é clara no que diz respeito à relação inter-nações ou, melhor dito, inter-Estados, a transnacionalidade desconhece fronteiras, resultado direto do processo em escala global. Enquanto a soberania é a marca indelével do Direito internacional, a fragilidade soberana (no âmbito público) ou seu desconhecimento (no âmbito privado) viabiliza um cenário denominado transnacional (STELZER, 2011, p. 22).

Importante destacar que a transnacionalidade e a globalização não se confundem, pois a primeira advém em consequência da segunda, embora, uma não possa ser dissociada da outra. Enquanto a globalização remete à ideia de unicidade, a transnacionalidade produz a imagem de transpasse fronteiriço entre Estados. Stelzer acrescenta que “a transnacionalização valoriza específicas características da globalização, gerada no âmbito desse processo, especialmente ligada ao transpasse das fronteiras nacionais” (STELZER, 2011, p. 22).

Sobre a diferenciação entre transnacionalidade e globalização, Stelzer estabelece que a transnacionalidade está inserida no contexto da globalização, ligando-se fortemente à concepção do transpasse estatal. Já a globalização faz remeter à ideia “de conjunto, de globo”, do “mundo sintetizado como único”. Acrescenta, ainda, a autora, que “transnacionalização está atada à referência do Estado permeável, mas tem na figura estatal a referência do ente em declínio” (STELZER, 2011, p. 21).

A desterritorialização é uma característica em evidência da transnacionalidade, sendo que ela “reflete a concepção espacial além dos limites territoriais do Estado” (STELZER, 2011, p. 27), ou seja, o cenário transnacional “não é o espaço estatal e também não é o espaço que liga dois ou mais espaços estatais. O território transnacional não é nem um nem outro e é um e outro, posto que se situa na fronteira transpassada, na borda permeável do Estado” (STELZER, 2011, p. 25).

A transnacionalização pode ser compreendida como fenômeno reflexivo da globalização, que se evidencia pela desterritorialização dos relacionamentos político-sociais, fomentado por sistema econômico capitalista ultravalorizado, que articula ordenamento jurídico mundial à margem das soberanias dos Estados (STELZER, 2011, p. 21).

Portanto, o surgimento do Direito Internacional, seguido pelos fenômenos da globalização, da internacionalização e, agora, da transnacionalidade, fez com que a soberania absolutista do Estado-territorial se relativizasse, mitigando esse perfil absoluto conhecido desde a sua concepção com a já mencionada Paz de Vestfália em 1648: “Esse é um quadro alterado que se transfigura de internacional (inter-nações) para transnacional (transnações), de soberania absoluta para soberania relativa, de relações territoriais para relações virtuais, de trânsito entre fronteiras para trânsito em espaço único” (STELZER, 2011, p. 21).

A transnacionalidade é concebida como “aquilo que atravessa o nacional, que perpassa o Estado, que está além da concepção soberana do Estado e, por consequência, traz consigo, inclusive, a ausência da dicotomia público e privado” (STELZER, 2011, p. 24-25). A citada autora caracteriza o fenômeno da transnacionalização como “multifacetado, complexo e polêmico”, o qual “encontra

resistências para ser aceito como realidade cotidiana” (STELZER, 2011, p. 25).

O fenômeno da transnacionalidade só existe devido ao fato de que há “demandas transnacionais”, as quais devem ser encaradas diferentemente do modo previsto nas legislações internas e internacionais atuais. Marcos Leite Garcia expõe:

O fenômeno da transnacionalidade dá-se a partir das chamadas *demandas transnacionais* que a sua vez estão relacionadas com a questão da efetividade dos chamados direitos difusos e transfronteiriços. Desta maneira, as demandas transnacionais são questões fundamentais para o ser humano e que vêm sendo classificadas pela doutrina como “novos” direitos. Um fato é impossível de se evitar: as questões transnacionais devem ser abordadas e enfrentadas por toda a Comunidade Internacional de forma diferente da prevista nas legislações interna e internacional existente (GARCIA, 2011, p. 174). (Grifos do autor)

Segundo o autor, a questão da guerra e paz seria a “primeira grande questão transnacional e difusa da humanidade”(GARCIA, 2011, p. 174). E complementa:

O direito à paz segue sendo, principalmente após o processo de internacionalização dos direitos humanos – demanda oriunda, sobretudo do horror da Segunda Guerra Mundial -, um tema ainda em debate e agora classificado como um direito difuso (e transfronteiriço mesmo em sua modalidade quando trata de conflitos internos) ou como pelo menos uma questão difusa, já que existe uma polêmica quanto a classificar a paz como um direito fundamental (GARCIA, 2011, p. 174-175).

Contudo, para Garcia, o processo tradicional de internacionalização dos direitos humanos já não se mostra suficiente para atender as demandas transnacionais dos seres humanos, necessitando a criação de um espaço transnacional capaz de proteger questões “tão urgentes”.

O processo de internacionalização tradicional dos direitos humanos, a partir da criação dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos – universal: ONU e regionais: OEA e Conselho de Europa – não têm se mostrado suficientes para a proteção dos direitos fundamentais de primeira e segunda geração e nem o serão para questões mais complexas como os de terceira geração. Fica evidente a necessidade de criação de um espaço transnacional para que a Comunidade Internacional possa proteger questões tão urgentes para o ser humano, como a paz entre as nações, a defesa do consumidor global, o meio ambiente para a atual e futuras gerações, o crime organizado internacional e outras novíssimas questões relacionadas com novas tecnologias como a biotecnologia – evolução da medicina – e o ciberespaço mundial (GARCIA, 2011, p. 197).

Devido a esta necessidade de um espaço transnacional, há autores que debatem a possibilidade de haver um Estado Transnacional. A justificativa para esta necessidade é a de que “atualmente, o Estado não consegue mais dar respostas consistentes à Sociedade diante da complexidade das demandas transnacionais que se avolumam continuamente. Os problemas sociais aumentam em proporções preocupantes” (CRUZ; BODNAR, 2011, p.56).

O prefixo “trans” neste caso, denotaria duas vertentes: indicaria que a “estrutura pública transnacional poderia perpassar vários estados”; e, ainda, que “a capacidade não apenas da justaposição de instituições ou da superação/transposição de espaços territoriais, mas a possibilidade de emergência de novas instituições multidimensionais, objetivando a produção de respostas mais satisfatórias aos fenômenos globais contemporâneos” (CRUZ; BODNAR, 2011, p.57).

Todavia, os autores alertam que não se trata de um “estado mundial ou um superestado”, pois o que é proposto é a possibilidade de se criar vários “espaços públicos de governança, regulação e intervenção, cujos mecanismos de controle e funcionamento seriam submetidos às sociedades transnacionalizadas” (CRUZ; BODNAR, 2011, p.57).

Assim, conceitua o Estado Transnacional como o processo de:

[...] emergência de novos espaços públicos plurais, solidários e cooperativamente democráticos e livres das amarras ideológicas da modernidade, decorrentes da intensificação da complexidade das relações globais, dotados de capacidade jurídica de governança, regulação, intervenção – e coerção – e com o objetivo de projetar a construção de um novo pacto de civilização (CRUZ; BODNAR, 2011, p.58).

Estes espaços estatais transnacionais poderiam abarcar um conjunto de estados dotados de estruturas de poder voltadas à cooperação e solidariedade. Os objetivos destes espaços seriam “proporcionar condições para que a globalização esteja submetida ao interesse da maioria das sociedades existentes, a partir de práticas de deliberação por consenso e de participação democráticas” (CRUZ; BODNAR, 2011, p.58).

Acerca da dimensão humana em um Estado Transnacional, Paulo Cruz e Zenildo Bodnar expõem que ela “continuará sendo relevante, não apenas como um vínculo que se estabelecerá com determinado Estado ou pela relação de sujeição ao poder estatal, mas numa perspectiva ampliada, inclusiva e solidária que não vê o cidadão como mero depositário de uma pseudossoberania” (CRUZ; BODNAR, 2011, p.63).

Já a soberania em um Estado Transnacional não seria concebida sob a perspectiva da concepção clássica que se tem do termo, uma vez que as relações existentes entre os Estados seriam múltiplas, objetivando uma atuação de modo cooperativo em prol de uma pauta comum. Os novos desafios deste Estado exigiriam uma redefinição qualitativa e funcional do termo.

Como pode-se inferir, há semelhanças consideráveis entre a proposta do Estado Transnacional com o Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle, afinal, a cooperação, a solidariedade e a não concepção clássica da soberania estatal são características

comuns e importantes entre tais concepções.

Igualmente necessária seria a concepção de um Direito Transnacional para se alinhar a esta nova perspectiva contemporânea. O Direito Internacional e o Direito Comunitário não seriam suficientes para reger esta realidade transnacional, devido ao fato de “o Direito Internacional – mesmo considerando a criação de novas estruturas e organizações interestatais – não gerar mecanismos eficazes de governança, regulação, intervenção e coerção para as demandas transnacionais”. Já o Direito Comunitário, “não apresenta bases teóricas suficientes para a caracterização de um ou mais espaços públicos transnacionais” (CRUZ; BODNAR, 2011, p.56).

O Direito Transnacional seria “desterritorializado” da mesma forma que o Estado Transnacional, afinal, se está diante de uma perspectiva de além-fronteiras, não se vinculando a um território em específico. As normas circulariam entre os Estados, não apenas dentro do Estado.

Esta “desterritorialização” seria indispensável devido à:

[...] existência incontestada de estruturas de poder econômico, político, social e cultural transnacionais descentradas, sem qualquer localização neste ou naquele lugar, região ou estado. Estão presentes em muitos lugares, estados, continentes, parecendo flutuar por sobre os estados e fronteiras. Ou por entre eles, que parece mais apropriado para uma proposta de discussão teórica sobre Direito Transnacional (CRUZ; BODNAR, 2011, p.64-65).

Este Direito Transnacional seria formado por um ordenamento jurídico transnacional, ou seja, um conjunto ou sistema de normas, as quais “responderiam a pautas axiológicas comuns, que justificariam sua consideração como um todo e que atualmente são praticamente impossíveis de serem alcançadas pelos direitos nacionais, comunitário e internacional” (CRUZ; BODNAR, 2011, p.65) existentes na atualidade.

Neste mesmo caminho do Direito Transnacional, há autores que debatem a probabilidade de um Direito Constitucional Transnacional, devido a esta nova realidade que ultrapassa as fronteiras do que era conhecido como Estado-Nação. Marcelo Figueiredo contextualiza este pensamento:

Deste modo, o constitucionalismo também ultrapassa o conceito de Estado-Nação, já que ele, o Estado, convive hoje com muitas outras organizações de grande poder. Todos influenciam o cenário nacional e internacional formando uma rede transnacional que transpõe as antigas barreiras ou fronteiras do que conhecíamos como Estado-nação²⁹ (FIGUEIREDO, 2013, p. 170). (Tradução livre)

²⁹ De este modo, también el constitucionalismo se mueve más allá del concepto Estado-Nación, pues él, el Estado convive hoy con otras numerosas organizaciones de gran poder. Todas ellas influyen en el escenario nacional e internacional formando una *red transnacional* que transpone las viejas barreras o fronteras de lo que conocíamos como Estado-Nación. (Grifos do autor) (Texto original)

Este Direito Constitucional Transnacional seria como um constitucionalismo global, capaz de integrar os ordenamentos jurídicos, de modo a buscar soluções para problemas globais em conjunto. Explica o autor:

Fala-se de um constitucionalismo global. Não seria um mero cosmopolitismo fugitivo, destinado a eliminar as diferenças nacionais ou elementos do Estado, mas sim a implementação de uma nova ideia do direito que permita a possibilidade de sobreposições e interações entre diversos sistemas legais, sem que tenha que supor, necessariamente, uma subordinação rígida de uns frente a outros, ou para com sistemas terceiros. Tudo isso favoreceria a convivência multicultural, ao mesmo tempo que orientaria as técnicas constitucionais de controles e limites aos poderes em uma direção que poderia oferecer respostas globais a problemas globais³⁰ (FIGUEIREDO, 2013, p. 149). (Tradução livre)

Assim, mais uma vez, a transnacionalidade influencia diversos setores e faz com que seja buscada uma harmonização política e jurídica para esta nova realidade mundial. Figueiredo observa que “a ausência de um único sistema jurídico que abarque toda a humanidade, de forma homogênea e funcional, possibilita a existência de tais conflitos e faz com que surja um direito transnacional, como acreditamos”³¹ (FIGUEIREDO, 2013, p. 170-171).

Diante de todo o quadro apresentado sobre a transnacionalidade, é possível dizer que ela é influenciada e influenciou os deslocamentos internacionais, sendo o deslocamento humano o fator mais perceptível dos impactos (positivos e negativos) desta realidade do espaço transnacional, pois o indivíduo é o principal ator destes deslocamentos.

³⁰ Se habla de un constitucionalismo global. No se trataría de un mero cosmopolitismo fugitivo, dirigido a liquidar las diferencias nacionales o los elementos del Estado, sino de la puesta en marcha de una nueva idea del derecho que permita la posibilidad de solapamientos e interacciones entre diversos sistemas legales, sin que ello tenga que suponer, necesariamente, una rígida subordinación de unos frente a otros, o con respecto a terceros sistemas. Todo ello, precisamente favorecería la convivencia multicultural a la vez que permitiría orientar las técnicas constitucionales de controles y límites a los poderes en una dirección que pudiera ofrecer respuestas globales a problemas globales. (Texto original)

³¹ “la inexistencia de un único sistema jurídico que abarque toda la humanidad, de manera homogênea y funcional possibilita la existencia de dichos conflictos y hace com que surja um derecho transnacional, según creemos”. (Texto original)

2. DESLOCAMENTOS TRANSNACIONAIS E OS INDIVÍDUOS TRANSNACIONAIS

Antes de se adentrar nas considerações iniciais do segundo capítulo, é necessário que seja realizada uma breve diferenciação entre “migrantes” e “refugiados”, pois os termos serão abordados nesta parte do trabalho. Apesar de parecer termos com conceitos semelhantes, cada um possui suas características.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM), em seu Glossário sobre Migração, explica que não há uma definição universalmente aceita sobre o termo “migrante” no plano internacional e, por esta razão,

O termo migrante compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de “conveniência pessoal” e sem a intervenção de factores (*sic*) externos que o forcem a tal. Em consequência, este termo aplica-se, às pessoas e membros da família que se deslocam para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais e possibilidades e as das suas famílias (OIM, 2009, p.43).

Partindo-se deste “conceito padrão”, surgem as variações no termo conforme o modo e os motivos que levaram o indivíduo a se deslocar, como, por exemplo, migrante econômico, migrante ambiental, migrante documentado, migrante de curta duração, etc.

Já o refugiado o Glossário divide enquanto definição do termo em refugiado *de facto* e refugiado reconhecido. O refugiado reconhecido é:

Pessoa que “receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país” (Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, art.º 1.º - A, n.º 2, de 1951, com as alterações introduzidas pelo Protocolo de 1967) (OIM, 2009, p.62).

O refugiado *de facto*, segundo a OIM é:

Pessoa a quem não é reconhecido o estatuto de refugiado tal como é definido na Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e no Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967, e que não pode ou (por razões tidas como válidas) não quer regressar ao país da sua nacionalidade ou, se não tiver nacionalidade, ao país da sua residência habitual (OIM, 2009, p.62).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em seu site brasileiro, esclarece a diferença entre “migrantes” e “refugiados” por meio de pergunta e resposta.

1. Os termos “refugiado” e “migrante” são substituíveis entre si?
 Não. Apesar de ser cada vez mais comum os termos “refugiado” e “migrante” serem utilizados como sinônimos na mídia e em discussões públicas, há uma diferença legal crucial entre os dois. Confundi-los pode levar a problemas para refugiados e solicitantes de refúgio, assim como gerar entendimentos parciais

em discussões sobre refúgio e migração (ACNUR, 2017a, s.n).

A ACNUR ainda explica a especificidade sobre a terminologia “refugiado”:

2. Qual a especificidade sobre a terminologia “refugiado”?

Refugiados são especificamente definidos e protegidos no direito internacional. Refugiados são pessoas que estão fora de seus países de origem por fundados temores de perseguição, conflito, violência ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública e que, como resultado, necessitam de “proteção internacional”. As situações enfrentadas são frequentemente tão perigosas e intoleráveis que estas pessoas decidem cruzar as fronteiras nacionais para buscar segurança em outros países, sendo internacionalmente reconhecidos como “refugiados” e passando a ter acesso à assistência dos países, do ACNUR e de outras organizações relevantes. Eles são assim reconhecidos por ser extremamente perigoso retornar a seus países de origem e, portanto, precisam de refúgio em outro lugar. Essas são pessoas às quais a recusa de refúgio pode ter consequências potencialmente fatais à sua vida (ACNUR, 2017a, s.n).

Como observado, enquanto o migrante é um termo genérico que pode abarcar inúmeras significações referentes aos deslocamentos humanos, o refugiado possui um tratamento específico, tendo inclusive tratados internacionais e legislações nacionais voltadas exclusivamente para si, como, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, e a Lei brasileira n.º 9.474/1997 que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951.

Ainda sobre o conceito de refugiado, necessário citar a Declaração de Cartagena, de 1984, que surgiu devido às instabilidades políticas e os regimes ditatoriais que se instalaram nas Américas Latina e Central, nas décadas de 1970 e 1980. O documento traz dezessete conclusões que contribuiriam com a proteção dos refugiados na região, contudo, é na terceira conclusão que a definição de refugiado é ampliada e relacionada aos direitos humanos.

Além dos elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, a terceira conclusão da Declaração de Cartagena³² incluiu a “violação maciça dos direitos humanos” como um dos motivos possíveis para o reconhecimento da condição de refugiado. Assim, a análise da “situação objetiva do país de origem” deve ser levada em conta como elemento caracterizador da condição de refugiado, ou seja, o indivíduo proveniente daquele país “deverá ser reconhecido como refugiado, desde que não se enquadre nas cláusulas de exceção” (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p.20).

³² [...] Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (ACNUR, 1984, p.3)

A Declaração de Cartagena demonstrou o compromisso regional com o respeito aos direitos humanos ao ampliar o conceito de refugiado e relacioná-lo com os direitos humanos.

Com estes esclarecimentos, ressalta-se que os deslocamentos humanos a nível internacional são o foco desta segunda parte do trabalho, uma vez que os seres humanos se deslocam desde o início dos tempos. Para subsidiar os argumentos trazidos nesta parte do texto, inicialmente será feita uma análise do relatório anual do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) denominado “Global Trends”, que traz os números atualizados deste fenômeno no mundo, para o ano de 2016. Também serão apresentados dados recentes da Organização Internacional para as Migrações (OIM), em especial, os números da Europa.

Serão feitas considerações a respeito da recepção dos indivíduos não nacionais no território estrangeiro que escolheram viver e recomeçar sua vida, além de apresentar o novo contexto dos deslocamentos sob a perspectiva da transnacionalidade. Os deslocamentos internacionais passaram a ser vistos como deslocamentos transnacionais. Consequentemente, surgiram os indivíduos transnacionais, principais atores desta temática que relaciona os deslocamentos humanos e os direitos humanos.

Não menos importante, o respeito à diversidade cultural destes indivíduos transnacionais deve ser abordada como forma de garantir-lhes o respeito aos seus direitos humanos.

Finalizando o capítulo, tratar-se-á da alteridade, demonstrando-se a necessidade de ver o “outro” com respeito, convivendo o “eu” e o “outro” de forma harmônica e respeitosa em um mesmo contexto social.

2.1 OS DESLOCAMENTOS HUMANOS EM NÚMEROS³³

Anualmente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), publica o relatório “Global Trends” com números e estatísticas atualizadas dos deslocamentos humanos forçados ao redor do mundo no ano anterior. Os dados contidos no documento são colhidos a partir de relatórios encaminhados por organizações governamentais, não-governamentais e pela própria ACNUR.

Em 19 de junho de 2017, a ACNUR divulgou o relatório “Global Trends – Forced Displacement in 2016”, no qual apresenta um panorama a respeito do cenário dos refugiados e do deslocamento forçado pelo mundo no ano de 2016.

³³ Os dados apresentados neste item, inclusive os dados expostos nas tabelas, se referem ao relatório “Global Trends – Forced Displacement in 2016” do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, disponível em: <http://www.unhcr.org/5943e8a34#_ga=2.94923796.906028999.1499631164-381847655.1499196973>. Acessado em: 20 jun. 2017.

Até o final de 2016, cerca de 65,5 milhões de pessoas deixaram forçadamente seus países de origem, movimentando-se em especial para os países mais desenvolvidos (cerca de 28% ou 4,9 milhões de indivíduos dirigiram-se para estes locais), muito embora os países mais próximos dos de origem sejam ainda os destinos mais procurados. Um número considerável de pessoas migrantes ou refugiadas encontra-se na faixa de infância ou adolescência, com menos de 18 anos de idade – cerca de 51% desses indivíduos estão nessa faixa etária.

É inegável, todavia, que uma das características mais marcantes deste tipo de deslocamento é a quantidade de pessoas que se arriscam em busca de destinos longínquos à sua terra natal e se lançam em viagens arriscadas que, não raras vezes, resultam em tragédias humanitárias. Nos anos de 2015 e 2016, muitos indivíduos arriscaram suas vidas cruzando o Mar Mediterrâneo em direção à Europa. Como consequência, muitos países europeus experimentaram um aumento considerável no número de refugiados e asilados. Na Alemanha, o número destes indivíduos atingiu o patamar de 1,3 milhões de pessoas no final do ano de 2016, enquanto na Suécia esse número atingiu 313.300 pessoas para o mesmo período.

Tabela 1 - Tendência Global de Migração em Números (milhões)											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Refugiados	15	17	16	16	16	16	16	17	22	25	26
Asilados³⁴	39	43	42,5	44	45	42	46	51	60	65	66

Dentre os motivos que forçaram o deslocamento dessas pessoas encontram-se conflitos armados, violações a direitos humanos, desastres naturais, perseguições de cunho político, étnico ou social, além de violência associada com condições precárias de vida das populações mais pobres.

O relatório revelou, ainda, que cerca de 10 milhões de pessoas detêm a condição de apátridas³⁵ ou correm o risco de apatridia³⁶, face das perseguições empreendidas por

³⁴ ASILO. S. m. (Lat. *asylum*) Dir. Intern. Púb. Prerrogativa que o Estado detém de acolher pessoa perseguida por motivos de delitos políticos, sem que, pelo exercício desse direito, nenhum outro Estado possa fazer qualquer reclamação. *Asilo territorial*, quando é concedido para abrigo dentro do próprio território do Estado. *Asilo diplomático ou político*, o que é concedido em legações, navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares. Cognatos: *asilar* (v.), conceder asilo; *asilado* (s. m.), pessoa a quem foi dado asilo; *asilante* (adj.), qualidade do Estado que concede asilo. CF, art. 4º(X), Conv. Caracas sobre asilo, 1954; D 86.715, de 10.12.1981, art. 56. Cf. *direito de* –. (SIDOU, 2016, p.51).

³⁵ Apátrida: Pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional (art. 1.º da *Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954*). Como tal, faltam ao apátrida os direitos decorrentes da nacionalidade: a protecção diplomática do Estado, nenhum direito inerente permanência no Estado da residência e nenhum direito de regresso caso decida viajar (OIM, 2009, p.8).

³⁶ Apatridia *de facto*: Situação de um indivíduo que tem a nacionalidade de um Estado, mas, tendo deixado esse Estado, não goza de nenhuma protecção por parte deste, quer por se recusar a pedir essa protecção, quer por o Estado se recusar a protegê-lo. A apatridia *de facto* é um termo, frequentemente, relacionado com os refugiados

governos autoritários, ou mesmo pela regulamentação interna quanto à perda da condição de nacional, devido ao deslocamento.

Comparados aos números de 1997, a população de deslocados forçados em todo o mundo cresceu 93,5%, (de 33,9 milhões em 1997, para 65,6 milhões em 2016), sendo que grande parte desse crescimento esteve concentrado entre os anos de 2012 e 2015, em especial devido aos conflitos armados na região da Síria, Iraque e Iêmen, além de países da África Subsaariana (Burundi, República Democrática do Congo, Sudão do Sul, Sudão e República Centro-Africana).

Tabela 2 - Movimento Migratório por Países (em milhões) – População forçada a se deslocar												
Síria	Colômbia	Afganistão	Iraque	Sudão do Sul	Sudão	Rep. Dem. Do Congo	Somália	Nigéria	Ucrânia	Iêmen	Rep. Centro-Africana	Eritreia
12	7,7	4,7	4,2	3,7	3,1	2,8	2,3	2,3	2	2	0,4	0,3

Dentre os países mais afetados pelos deslocamentos forçados em 2016, estão: Síria (12 milhões, sendo 5,5 milhões de refugiados, 6,3 milhões de deslocados internos e cerca de 185.000 requerentes de asilo), Colômbia (7,7 milhões, sendo a maioria de deslocados internos) e Afeganistão (4,7 milhões, sendo 1,8 milhões de deslocados internos e 2,9 milhões de refugiados e/ou requerentes de asilo). A proporção de sírios forçados a deixar seu país ainda é o número que mais chama a atenção: mais da metade da população deixou o país só em 2016 (650 em cada 1000 sírios)³⁷.

Para ilustrar os números referentes aos refugiados no período compreendido entre o início e o fim do ano de 2016, segundo o relatório da ACNUR, observe a Tabela 3 abaixo:

(OIM, 2009, p. 8-9).

³⁷ Desde meados dos anos 60, a Síria vem sendo comandada pela família Al-Assad, em um regime ditatorial, com flagrantes violações não só aos direitos humanos como também às leis internacionais. O ponto de inflexão do povo sírio deu-se a partir do advento da Primavera Árabe, iniciada na Tunísia em 2011 e, rapidamente, difundida para outros países árabes. A Primavera Árabe não foi uma simples “revolução”; mas sim uma série de acontecimentos concatenados, buscando importantes transformações históricas para a região, seja derrubando ditadores, seja pleiteando melhores condições de vida, seja, ainda, pela busca da democracia. [...] Diferentemente do que ocorreu em outros países, Bashar Al-Assad se recusou a renunciar e, como resposta à população síria, iniciou-se uma guerra civil. O agravante no caso sírio é sua diversidade étnica dividida em vários grupos religiosos (tais como, sunitas, cristãos, alauitas, drusos, mandeus e yazidis). Tais grupos religiosos iniciaram conflitos entre si para fins de conquista de território e poder. Dentre eles, podemos mencionar o Estado Islâmico (“EI”), que recentemente se autoproclamou califado muito embora, anteriormente, conhecido como Estado Islâmico no Iraque e na Síria (“ISIS”, por suas siglas em inglês), era aliado ao Al-Qaeda. O EI enfrenta diretamente o regime de Bashar Al-Assad para conseguir consolidar seu domínio na região. Diante da impotência, a população civil síria mantém-se entre os conflitos armados do governo, dos grupos rebeldes e dos religiosos extremistas, sendo forçada a sair de seu país de origem e buscar refúgio [...] (FERNANDES; SILVEIRA, 2017, p. 226-228).

Tabela 3 - População de Refugiados por regiões da ACNUR

Número de refugiados de acordo com as Regiões da ACNUR	Começo de 2016			Final de 2016			TOTAIS (Variações)	
	Refugiados	Pessoas em situação análoga a de refugiados	Total de Refugiados	Refugiados	Pessoas em situação análoga a de refugiados	Total de Refugiados	Números Totais	Porcentagens
África Central e Grandes Lagos	1.173.400	15.900	1.189.200	1.355.200	26.700	1.381.900	192.700	16
Leste e Nordeste Africanos	2.739.400	-	2.739.400	3.290.400	-	3.290.400	551.000	20
África Austral	189.800	-	189.800	162.100	-	162.100	-27.700	-15
África Ocidental	295.000	-	295.000	300.600	-	300.600	5.600	2
Total da África*	4.397.600	15.900	4.413.400	5.108.300	26.700	5.135.100	721.700	16
Américas	496.400	250.400	746.800	471.200	221.500	692.700	-54.100	-7
Ásia e Pacífico	3.568.100	278.300	3.846.500	3.177.800	300.000	3.477.800	-368.700	-10
Europa	4.358.000	28.800	4.386.800	5.152.700	47.300	5.199.900	813.100	19
Turquia	2.541.400	-	2.541.400	2.869.400	-	2.869.400	328.000	13
Oriente Médio e Norte da África	2.675.500	58.500	2.734.000	2.623.400	58.500	2.682.000	-52.000	-2
TOTAL	15.495.600	631.900	16.127.500	16.533.400	654.000	17.187.500	1.060.000	7

* Excluindo o Norte da África

O deslocamento dos cidadãos sudaneses destaca-se por ser o que teve o crescimento mais rápido nesse período e o que mais desafiou os órgãos internacionais, dado que a maior parte de deslocados foram mulheres grávidas e crianças, e que o país se situa em um grande bolsão de pobreza do continente africano, com infraestrutura precária e pouca capacidade de receber grande quantidade de pessoas em um curto período de tempo.

O cenário revelado pelo relatório da ACNUR demonstra que o desafio dos países na recepção dessa grande massa de transnacionais que se desloca de diversas partes do mundo perpassa, necessariamente, por uma revisão emergencial nas políticas internacionais de proteção dos direitos humanos.

O protecionismo que vigeu na política de muitos Estados em face à população migrante, em especial na rejeição ainda persistente a estrangeiros, precisa dar lugar a uma política mais integrativa e universalizada, até porque a ideia de unidades nacionais individuais vem perdendo espaço diante da ideia de nações globalizadas e o movimento migratório (espontâneo e forçado) fez ressurgir a necessidade desta nova perspectiva.

A própria ACNUR propõe algumas soluções para amenizar o impacto provocado pelo deslocamento das massas migratórias, em especial para os países receptores dessa população, dentre elas: repatriação voluntária, reassentamento de refugiados e integração local dos migrantes.

Na repatriação voluntária - considerada a solução mais adequada e duradoura – há a recondução do transnacional ao país de origem, com as garantias de manutenção de uma vida digna e segura. Para tanto, o país de origem, em parceria com o país receptor, acordam termos para que se garanta a recepção do indivíduo sem que os motivos que o levaram a deixar o país se revelem mais uma vez. O número de indivíduos que retornaram ao país de origem sob essas condições cresceu em 2016 (552.200 comparados aos 201.400 em 2015), sendo que a maior parte deles receberam assistência da ACNUR (90% dos casos).

O reassentamento de transnacionais (refugiados, em especial) procura garantir melhores condições de vida a estes indivíduos. Neste caminho, a ACNUR colabora com o reassentamento em um terceiro país, transferindo-os do país de asilo para outro que concorda em admiti-los como refugiados e, em última análise, lhes conceda uma residência permanente.

O reassentamento busca deslocar uma parte dos transnacionais para localidades mais adequadas ou com melhor estrutura de recepção. Os Estados de Reassentamento fornecem ao refugiado proteção legal e física, incluindo o acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais semelhantes aos que gozam os nacionais. Em 2015, cerca de 15.000 novos locais foram recomendados pela ACNUR para reassentamentos. Muitos países, em especial na Europa e na América Latina, estabeleceram novos programas de reassentamento ou promoveram novos compromissos de reassentamento. Por conta disso, em 2016, 37 Estados passaram a fazer parte dos programas de reassentamento da ACNUR (em 2015 eram 33 os Estados nessa condição).

Em 2016, 189.300 refugiados foram admitidos para reassentamento, um aumento de 77% comparados com os 107.100 indivíduos em 2015. Os Estados Unidos admitiram 51% (96.600) destes transnacionais para reassentamento, seguidos por Canadá (46.700) e Austrália (27.600). Os cidadãos sírios foram os mais beneficiados pelo reassentamento, cerca de 63.000 pessoas.

A integração local, embora constitua um procedimento mais complexo e gradual, também se caracteriza como uma medida mais duradoura. Significa buscar a integração do transnacional como cidadão do país que o recebe, o que perpassa por adaptações culturais, econômicas e sociais. A medida é complexa porque trabalha não apenas com o transnacional a ser recebido, mas também com a população local.

Apesar de serem apontadas como soluções duradouras tradicionais, o próprio relatório “Global Trends – Forced Displacement in 2016” da ACNUR afirma que a repatriação voluntária, o reassentamento em um terceiro país e a integração local já se mostraram inadequados, uma vez que o crescente número de pessoas sob a proteção da ACNUR permaneceram em situações precárias de proteção e com poucas esperanças de uma solução duradoura no futuro (UNHCR, 2017b, p.24).

Diante deste cenário, em 19 de setembro de 2016, cento e noventa e três Estados-membro das Nações Unidas adotaram a “Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes”, comprometendo-se a desenvolver um Quadro Integral de Respostas aos Refugiados (Comprehensive Refugee Response Framework - CRRF, sigla em inglês) para emergências e situações prolongadas de deslocamento forçado. Este foi um reconhecimento de que são necessárias abordagens abrangentes específicas da situação para encontrar soluções duradouras junto a governos envolvidos, atores humanitários e de desenvolvimento e refugiados. Um objetivo fundamental do CRRF é incentivar uma maior cooperação internacional para garantir a proteção, encontrar soluções para os refugiados e identificar novas abordagens e caminhos de proteção e soluções.

Em linhas gerais, tem-se que, nos últimos anos, os países precisaram se adaptar a uma realidade avassaladora no campo humanitário, encabeçado pelo intenso movimento do deslocamento humano internacional. Por um lado, o estabelecimento de novas políticas, sem dúvida, tornou-se ponto principal da agenda de vários países e revela a necessidade de uma nova visão na política migratória. Por outro lado, apesar do grande salto da população de pessoas transnacionais nesse período, o relatório da ACNUR aponta que esse número já atingiu seu ápice e tende a diminuir nos próximos anos.

Por fim, dados divulgados, em agosto de 2016, pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) relatam que, até julho de 2016, 4.027 migrantes e refugiados morreram durante deslocamentos ao redor do mundo, o que representa um aumento de 26% se comparado com os sete primeiros meses de 2015, quando houve 2.991 mortes. Somente na região do Mar Mediterrâneo ocorreram, em 2016, 3.120 destas mortes, ou seja, 75% do total. A OIM contabilizou que 257.186 migrantes e refugiados entraram na Europa pelo mar até 27 de julho de 2016, principalmente pela Grécia e Itália, sendo que a última recebeu 24.000 novos estrangeiros somente em julho daquele ano.

Em 27 de abril de 2017, a OIM divulgou dados atualizados do período de 01 de janeiro a 26 de abril de 2017. Entrou na Europa, pelo mar, na região do Mediterrâneo, um total de 43.357 migrantes, sendo que houveram 1.089 mortes em decorrência do fato: 80%

destes migrantes chegaram pela Itália e o restante por Grécia e Espanha. No mesmo período do ano de 2016, entraram 182.022 migrantes na Europa, a maioria pela Grécia, com 1.266 ocorrências mortes. Em todo o mundo, segundo a OIM, até 26 de abril de 2017 morreram 1.633 migrantes, um total menor que em 2016, quando haviam falecido 2.253 pessoas.

Importante destacar que apesar dos números divulgados pela OIM concentrarem os dados referentes à região do continente europeu, ao analisar o relatório “Global Trends” do ACNUR, é possível constatar que é na África e no Oriente Médio que se concentra o maior número de refugiados. A título de exemplificação, na Tabela 3, que traz a população de refugiados por regiões da ACNUR, é possível verificar que no final de 2016 o número de refugiados na Europa girava em torno de 5 milhões de indivíduos, enquanto na África e no Oriente Médio este número era de 8 milhões.

2.2 O INDIVÍDUO NÃO NACIONAL EM TERRITÓRIO ESTRANGEIRO

Os processos de deslocamentos humanos são processos comuns, sejam em âmbito territorial, interno ou externo, bem como de caráter definitivo ou provisório. Desde o desbravamento dos continentes pelo *Homo sapiens* até a atual crise de refugiados, muitos são os motivos que levam os indivíduos a deixarem o seu território em busca de novas oportunidades.

Sobre o fenômeno migratório, Valério de Oliveira Mazzuoli (2008, p.648-649) preleciona:

As causas que levam ao fenômeno migratório, fazendo com que pessoas se desloquem dos seus Estados de origem para outros Estados são várias, podendo ser econômicas, políticas, religiosas, etc. Mais modernamente, o fenômeno foi constatado com a saída de milhares de pessoas da Europa pós-guerra, com destino à América e Austrália, na busca de melhores condições de vida, fugindo da fome e de perseguições baseadas em critérios político-religiosos. Enfim, a migração é uma característica intrínseca do ser humano, que tem necessidade de movimentar-se constantemente, deslocando-se no espaço (MAZZUOLI, 2008, p.648-649).

Como visto, os fatores econômicos, sociais, ambientais, políticos, religiosos e até bélicos estão sempre presentes nas motivações que levam os indivíduos a se deslocarem para territórios estrangeiros. Associados a estes fatores, não se pode olvidar da globalização e do avanço da tecnologia da informação, que contribuem para o encurtamento da distância entre os países, pois o indivíduo tem conhecimento em tempo real da situação em diversos locais do mundo, escolhendo aquele que melhor atende às suas pretensões.

Carla Ribeiro Volpini Silva sintetiza a ideia do encurtamento de distâncias entre os países, dizendo que “a globalização é um processo no qual o encolhimento do mundo e as

difusões culturais se tornam inevitáveis. Isto ocorre principalmente porque as distâncias se encurtam, a tecnologia se apressa e os reflexos das ações se tornam praticamente simultâneos” (SILVA, 2010, p.21).

É comum, quando se fala em deslocamento internacional, logo vir à mente a ideia do refugiado, aquela pessoa que se desloca por temer algum tipo de perseguição, conforme conceituação já apresentada no início deste capítulo.

Contudo, a migração não exige necessariamente a ida para outro território, visto que há a denominada migração pendular internacional, que ocorre nas regiões fronteiriças, onde os cidadãos dos países limítrofes se deslocam diariamente nos territórios para fins de trabalho, educação, etc.

Zygmunt Bauman divide a história da migração moderna em três fases. Sobre a terceira fase, escreve:

A terceira fase da migração moderna, hoje em pleno curso e ganhando ímpeto, a despeito dos atentados frenéticos para atê-la, introduz a era das diásporas. Trata-se de um arquipélago infinito de colônias étnicas, religiosas e linguísticas, sem preocupação com os caminhos assinalados e pavimentados pelo episódio imperial/colonial, mas, em vez disso, conduzido pela lógica da redistribuição global dos recursos vivos e das chances de sobrevivência peculiar ao atual estágio da globalização (BAUMAN, 2013, p. 37).

Completa o autor:

A migração atual difere das fases anteriores na equidade dos muitos caminhos possíveis – e no fato de que quase nenhum país é hoje exclusivamente um lugar de imigração ou de emigração. Não mais determinados de forma inequívoca pela herança do passado imperial/colonial, os caminhos da migração são abertos e reabertos ad hoc (BAUMAN, 2013, p. 37).

Entretanto, apesar dessa “facilidade” em se deslocar internacionalmente, do estreitamento de relações na comunidade internacional, da elevação do indivíduo como sujeito de direito internacional e da consolidação dos sistemas internacional e regionais de proteção dos direitos humanos, tais condições não garantem o respeito aos direitos humanos e a cultura dos indivíduos não nacionais que ingressam em território estrangeiro.

Há problemas na recepção do indivíduo estrangeiro no território no qual se desloca para viver um recomeço, tanto no caso de refugiados, quanto nos casos de asilados ou migrantes, ou ainda, no caso dos transfronteiriços objetos da migração pendular que se deslocam para estudar ou trabalhar diariamente, sem fixação de residência.

O preconceito social e cultural, a segregação e a falta de políticas públicas de

inclusão são as barreiras enfrentadas pelos “recém-chegados”³⁸ aos territórios estrangeiros. Os problemas que se colocam diante destes indivíduos, fazem com que se isolem entre os seus iguais, em “guetos”, no intuito de serem respeitados e poderem agregar forças dentro da sociedade local.

Bauman explica este processo que ele denomina de “guetificação” dos indivíduos não nacionais:

A íntima proximidade de aglomerações “eticamente estrangeiras” dissemina hábitos tribais na população local, e o propósito das estratégias insinuadas por esses hábitos é o isolamento compulsório, “guetificantes”, dos “elementos estrangeiros”, o que, por sua vez, aumenta os impulsos defensivos as populações de imigrantes: sua propensão ao estranhamento e ao fechamento em círculos próprios (BAUMAN, 2013, p. 41).

Desta maneira, além da expectativa de construir um recomeço e das dificuldades previsíveis, como a língua e encontrar um local para viver e trabalhar, o indivíduo não nacional ainda pode se deparar com as dificuldades relacionadas à receptividade e inclusão na nova sociedade.

Bauman ainda escreve sobre esta exclusão:

Os imigrantes não têm escolha senão aceitar o destino de ser outra “minorias étnica” no país que os recebeu; para os nativos, nada a fazer senão preparar-se para viver cercado de diásporas. Espera-se, tanto de uns quanto de outros, que encontrem maneiras de lidar com realidades desfavoráveis, sobre as quais ainda têm controle (BAUMAN, 2013, p. 41).

Tais segregações entre nacionais e não nacionais muitas vezes são consequência de falta de políticas públicas governamentais adequadas, pois o indivíduo estrangeiro passa a ser visto como alguém que poderá subtrair direitos dos nativos, como emprego, saúde e assistência social.

No entanto, é necessário reforçar que o respeito aos direitos humanos de qualquer indivíduo independe de seu lugar de origem ou do local onde ele está fixado, conforme consta no artigo VI da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 - “Todo ser humano tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei” (ONU, 1948, p.6) – e no preâmbulo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 de que (OEA, 1969):

[...] os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos.

³⁸ Termo utilizado por Hannah Arendt quando se refere aos refugiados na obra “Nós, os Refugiados”. Aqui, utiliza-se o termo para se referir a todas as categorias dos indivíduos não nacionais.

Assim, tanto o sistema internacional, quanto os sistemas regionais de direitos humanos abarcam a proteção de qualquer indivíduo que se desloque entre os países da comunidade internacional. Os deslocamentos internacionais podem ser considerados consequências do fortalecimento destes sistemas, já que o indivíduo tem a expectativa de segurança de que estará protegido por regras advindas de tratados onde quer que ele esteja.

O que deve ser transformado é o sentimento de considerar o “outro” como inimigo simplesmente pelo fato de adentrar no território nacional. Deve considerá-lo, na verdade, como um ser humano que necessita de ajuda para recomeçar ou ter novas oportunidades e contribuir com a sociedade.

Este acolhimento, além de social e político, também deve ser efetivado no âmbito cultural, fazendo com que a nova sociedade que o indivíduo escolheu viver, garanta a preservação não só da sua cultura, mas de direitos mínimos, como forma de pleno respeito e proteção de seus direitos humanos.

2.3 DESLOCAMENTOS TRANSNACIONAIS E O INDIVÍDUO TRANSNACIONAL

Jorge Durand e Carmem Lussi, ao escreverem sobre metodologia e teorias no estudo das migrações, explicam que “os fluxos migratórios passaram a ser vistos, não mais como fluxos bilaterais e com prevalência unidirecionais, mas como realidades transnacionais, incluindo deslocamentos, atividades e espaços transnacionais” (DURAND; LUSSI, 2015, p.47).

Mesmo que os motivos que levam os seres humanos a se deslocarem sejam os mesmos, a realidade migratória da atualidade não pode ser comparada com a de décadas atrás, afinal, “a nova perspectiva assume que as migrações internacionais incluem, além dos deslocamentos entre um país de origem e um de destino, variegadas formas de comunicação, circulação, relação e gestão de bens, serviços e informações, incluindo também outros países” (DURAND; LUSSI, 2015, p.47).

A migração e os demais tipos de deslocamentos já não podem mais ser vistos de forma bipolarizada, na qual é estabelecido um país de origem e um único país de destino. Além disso, não há o rompimento quase que integral do vínculo do transnacional com sua nação originária. A globalização proporcionou a quebra deste paradigma, fortalecida pela transnacionalidade.

Caracteriza-se como migrante internacional o indivíduo que “ao se deslocar do território de um Estado para o território de outro, não detendo a nacionalidade deste último, se coloca sob seu poder de império e sua jurisdição” (SGARBOSSA; IENSUE, 2016, p.59).

Contudo, “em razão da crescente dinâmica dos deslocamentos impulsionada pelas transformações da tecnologia e dos meios de transportes, tem-se evidenciado cada vez mais os múltiplos pertencimentos e vínculos que os migrantes hoje possuem” (SGARBOSSA; IENSUE, 2016, p.59).

Desta maneira, o transnacionalismo influencia na concepção do Estado-nação e nas relações deste com os transnacionais. Além disso, a transnacionalidade reconfigura o relacionamento destes indivíduos com seus familiares e suas nações de origem.

O transnacionalismo desafia os ideais e parâmetros identitários dos estados-nação e até configuração de família e de valores. Como de origem e de destino dos fluxos migratórios, provocando reflexões e até transformações nas políticas e nas leis, sejam aquelas sobre visto e residência, sejam as que se referem à obtenção de (dupla) nacionalidade, direitos de cidadania e até configuração de família e de valores (DURAND; LUSSI, 2015, p.55).

As razões para se deslocar são as mais variadas e se transformam conforme o momento da história. Os deslocamentos internacionais não surgiram por conta da atual conjuntura da comunidade internacional. Já em 1948, o artigo XIII de Declaração Universal dos Direitos Humanos garantia a todos os seres humanos o direito da “liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”, bem como o direito de “deixar qualquer país, inclusive o próprio e a este regressar” (ONU, 1948, p.8).

Estes movimentos de seres humanos a nível internacional estão presentes desde os primórdios da história da humanidade, contudo, a realidade contemporânea é diferente da realidade vivida há anos atrás. Antes, o indivíduo que decidia se deslocar passava por um processo de imersão e isolamento na cultura e na sociedade do país de destino, rompendo quase totalmente os seus laços sociais e culturais com o seu país de origem, já que a comunicação e o acesso à sua nação eram restritos e difíceis de serem realizados.

Havia uma integração forçada ao contexto social, cultural e econômico do país estrangeiro para o qual o indivíduo decidiu adentrar. Os contatos com a terra de origem eram limitados, restringindo-se a questões financeiras ou troca de experiências migratórias com seus conterrâneos. Além disso, havia uma bipolaridade, ou seja, o transnacional geralmente escolhia um único país de destino, permanecendo o tempo que considerasse necessário ou que as circunstâncias o permitissem nos países de destino e, após este período, retornava ao seu país.

No entanto, os deslocamentos contemporâneos passaram a ter caráter transnacional. Como já explanado anteriormente, a transnacionalidade, fenômeno advindo da globalização, fez com que o transnacional pudesse manter um contato mais contínuo e

“próximo” com seus familiares em sua nação de origem. A evolução e o aperfeiçoamento dos meios de comunicação e a mobilidade facilitada, contribuíram com a transnacionalidade dos deslocamentos humanos.

Hoje, o transnacional consegue manter vínculos tanto com seu país de origem, quanto com o país em que reside. A transnacionalidade dos deslocamentos propicia ao indivíduo manter ligações sociais e culturais com sua nação natal, levando sua bagagem cultural ao local de destino do seu deslocamento³⁹.

Os seres humanos são capazes de manter estas relações transnacionais, as quais transpõem fronteiras ou nacionalidades. Tais relações transnacionais podem ocorrer por meio do contato direto com seus compatriotas através de comunidades ou grupos organizados no país estrangeiro que escolheram residir ou por meio de troca de experiências migratórias e do contato com familiares e conterrâneos que ficaram no seu Estado de origem.

Essas relações transnacionais, consequência dos deslocamentos transnacionais, fazem com que o passar dos anos e gerações surjam as “hyphenated ethnic identities”, ou seja, as identidades étnicas hifenizadas (luso-brasileiro, ítalo-brasileiro, ítalo-americano, etc). O indivíduo possui em si duas identidades étnicas nacionais: a da sua pátria de origem e a do local onde escolheu viver, surgindo “uma espécie de identidade transnacional da ‘diáspora’” (SOBRINHO; SIRIANNI; PIFFER, 2014, p. 1166).

Não há como analisar os deslocamentos atuais baseando-se apenas em fatores únicos, como por exemplo, o local de origem ou o local de destino. Escreve-se “local”, uma vez que a origem do transnacional pode não ter sido sua terra natal, bem como o seu local de destino não ser fixo, passando por vários Estados antes de permanecer em um determinado local por certo período de tempo.

O seu destino final não necessariamente pode ser aquele território estrangeiro onde o indivíduo ingressou. É o que ocorre na Europa nos dias atuais, sendo a Itália a principal porta de entrada dos transnacionais, os quais, posteriormente, seguem para os Estados que desejam residir.

Os deslocamentos transnacionais possuem certa complexidade por envolverem fatores econômicos, sociais e culturais diretamente ligados ao Estado receptor. O acolhimento

³⁹ As transformações nos padrões de migração estão levando mais e mais indivíduos a manter laços com seus países de origem e a não intentar uma imersão total em seus países de imigração. A facilidade fornecida por redes globalizadas de transporte, comunicação, mídia eletrônica, serviços e financiamentos bancários estão produzindo trabalhadores hóspedes, trabalhadores sazonais, cidadãos com dupla cidadania e viajantes habituais por diáspora. As migrações não trazem mais consigo imersão total e socialização na cultura do país de acolhimento – um processo incisivamente simbolizado pela atribuição de novos nomes de família em Ellis Island a imigrantes para os EUA (BENHABIB, 2012, p. 28).

ao transnacional é assunto de extrema importância no cenário internacional, uma vez que ele influenciará diretamente no fluxo do deslocamento dos atuais e futuros transnacionais, bem como no relacionamento entre os Estados. É necessário distinguir a assimilação e a integração do transnacional na sociedade que o receberá. Ambos os termos possuem o multiculturalismo como referência.

Multicultural e multiculturalismo são assim explicados por Stuart Hall:

Multicultural é um termo qualificativo. Descreve as características sociais e os problemas de governabilidade apresentados por qualquer sociedade na qual diferentes comunidades culturais convivem e tentam construir uma vida em comum, ao mesmo tempo em que retêm algo de sua identidade “original”. Em contrapartida, o termo “multiculturalismo” é substantivo. Refere-se às estratégias e políticas adotadas para governar ou administrar problemas de diversidade e multiplicidade gerados pelas sociedades multiculturais. É usualmente utilizado no singular, significando a filosofia específica ou a doutrina que sustenta as estratégias multiculturais. “Multicultural”, entretanto, é, por definição, plural (HALL, 2003, p.52).

Desta feita, quando o transnacional é assimilado em uma sociedade estrangeira, este é levado a se adequar ao contexto da sociedade daquele local, tendo que adotar suas características culturais e sociais, deixando (ou escondendo) sua cultura e costumes de origem para poderem ser aceitos naquele território. Assim, a assimilação força o transnacional a romper ligações com sua origem.

Neste sentido, Bauman escreve que:

Quando privadas de escolha, a opção que lhes resta é buscar refúgio na fraterna solidariedade familiar. O impulso “comunitário” das “minorias étnicas” não é “natural”, mas imposto e conduzido de cima, pelo ato ou pela ameaça de privação. As minorias culturais são privadas do direito à autodeterminação; seus esforços por atingi-lo tornam-se fúteis (BAUMAN, 2013, p.73).

Por outro lado, a integração do transnacional na sociedade estrangeira ocorre quando a sua bagagem cultural, seus costumes e suas tradições são respeitados, levando a uma convivência pacífica com os cidadãos daquele local onde escolheram se fixar. A coexistência pacífica entre nacionais e estrangeiros no sentido social e cultural é o principal fator da integração do transnacional. Ademais, as políticas públicas e uma atualização legislativa no âmbito da migração são fundamentais para que haja a integração plena do transnacional.

Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes faz a seguinte análise entre a assimilação e a integração (multiculturalismo):

Ambas vertentes tendem a realçar objetivos opostos: a igualdade formal no caso do assimilacionismo; o direito à diferença no caso do multiculturalismo. Numa perspectiva extrema, o assimilacionismo negaria o direito à diferença e o multiculturalismo negaria o princípio da igualdade, porque

comprometeria as condições de reconhecimento mútuo tão caro ao estabelecimento de um autêntico diálogo intercultural (LOPES, 2009, p.67).

Como pode ser observado, a assimilação e a integração ligam-se ao multiculturalismo de maneiras opostas, refletindo diferentes fluxos de deslocamentos. Enquanto a primeira reflete a realidade de um fluxo que tinha como base os deslocamentos internacionais em um sentido mais “estrito” (quando o indivíduo deveria romper suas ligações sociais e culturais com o país de origem para ser aceito no país de destino), a segunda já se enquadra na realidade dos deslocamentos transnacionais, baseando-se no respeito e na convivência entre culturas diversas.

Apesar de a integração dos transnacionais ser positiva, esta deve ser feita da maneira mais ampla e efetiva possível. Apesar de ainda não ser prática comum nos Estados, a concessão da cidadania aos transnacionais deve ser realizada de modo a garantir a sua individualidade e ser um meio eficaz de solução dos problemas advindos com o deslocamento. Muitas vezes o Estado concede a cidadania ao estrangeiro que se desloca até o seu território, como forma de homogeneizá-lo.

Giovanni Sartori alerta que “a política da cidadania para todos - sem olhar a quem - não é apenas uma política destinada ao fracasso, mas também uma política que agrava e transforma em explosivos os problemas que se pretende resolver”⁴⁰ (SARTORI, 2000, p.184-185). Isto se deve ao fato de que a cidadania deve ser desejada e aceita pelo transnacional, pois a concessão forçada pode gerar efeitos contrários ao que se deseja no processo integrativo.

Sartori (2000, p. 193-194), acrescenta que “a experiência diz, portanto, que conceder cidadania não equivale a integrar. Não há nenhum automatismo entre ambas as coisas; e o caso mais provável para nós é que a concessão de cidadania dá força e peso a grupos de contra-cidadãos”⁴¹.

A integração do transnacional é difícil tarefa para o Estado de destino, afinal, políticas públicas de acolhimento e garantia de direitos geram impacto econômico, político e social na sociedade local. Por este motivo, há Estados que preferem o aumento do rigor nas políticas migratórias, na tentativa de diminuir o fluxo de estrangeiros. Todavia, é evidente que uma política migratória mais rigorosa, apenas faz aumentar o número de transnacionais

⁴⁰ “la política de la ciudadanía para todos – sin mirar a quién – no solo es una política destinada al fracaso, sino que además es una política que agrava y convierte en explosivos los problemas que se pretende resolver” (Texto original)

⁴¹ “la experiencia dice, pues, que conceder ciudadanía no equivale a integrar. No existe ningún automatismo entre ambas cosas; y el caso más probable para nosotros es que la concesión de ciudadanía dé fuerza y peso a agrupaciones de contraciudadanos”. (Texto original)

irregulares/clandestinos, além de contribuir com a precarização da vida destes indivíduos dentro do seu território.

Com a expressiva elevação do fluxo do deslocamento humano internacional, conforme visto no item 2.1, ao restringir e aumentar o rigor da legislação migratória, o Estado confirma a visão com caráter policial de sua política para migrações, fazendo com que seus cidadãos considerem o transnacional como uma ameaça à segurança nacional, ao emprego e ao bem-estar da sociedade.

A “política do medo”, quando utilizada no contexto migratório, leva à errônea concepção de que migrar é crime. Assim, “em nome da ‘pureza’ da identidade cultural e de uma suposta relação entre migração e terrorismo, políticos conservadores defendem, abertamente, plataformas anti-imigrantes que garantem votos” (CASTRO, 2007, p.71). Nesta mesma compreensão, Cristiane Lopes escreve:

Os discursos (política e mídia) e as práticas atuais (legislação, policialização) induzem a relacionar o imigrante com o criminoso. Induzem a pensar que imigrar é crime, pois a imigração é controlada pela polícia, e os imigrantes estão sujeitos a serem presos (ou confinados em “centros de detenção”, que é quase a mesma coisa) e deportados para seus países de origem, mesmo quando mais que imigrantes, são *refugiados por motivos de subsistência*. (LOPES, 2009, p.64). (Grifos da autora)

Sobre este modelo de "securitização" da governabilidade migratória, André Leonardo Copetti Santos explica este contexto com base na atualidade mundial:

Este modelo tem como centro das políticas migratórias a segurança nacional, social e cultural do país receptor. As políticas migratórias se estruturam como parte da segurança nacional e com base na doutrina que a sustenta. A partir do eixo central deste modelo se desenvolvem as mais avançadas tecnologias de controle de fronteiras e residência de estrangeiro. Dentro dessa visão da segurança, o migrante é visto como uma ameaça potencial devido a sua possível vinculação com o terrorismo internacional ou ao narcotráfico ou a delinquência em geral. Esta ameaça se estende também à cultura ou às formas de vida do país receptor, na medida em que o migrante mantenha seus hábitos culturais, língua ou religião, se estas não são as mesmas que as predominantes no lugar de recepção (SANTOS, 2014, p.854).

Entretanto, estes Estados que restringem a migração, são os mesmos que firmam pactos internacionais relacionados à mão de obra especializada e barata, uma vez que, grande parte dos países desenvolvidos passa por um envelhecimento da população. Trata-se de um “novo darwinismo social”, conforme palavras de Mary Garcia Castro:

De fato, a migração hoje entrelaça-se com violações aos direitos humanos, é objeto de repressão em nome da segurança nacional, continua se alimentando de processos estruturais relacionados com as desigualdades entre classes e nações, mas é pelos mesmos Estados que a reprimem em nome da soberania nacional e dos direitos dos naturais, estimulada para

suprir necessidades de mão de obra, por um novo darwinismo social, pelo qual se admite apenas os mais aptos (CASTRO, 2007, p.70).

Acrescenta a autora:

Mas são esses mesmos países desenvolvidos que, preocupados com o envelhecimento da população, com suas baixas taxas de fecundidade e aumento dos gastos com pensões e segurança social, apelam para acordos bilaterais para contratarem com barata mão de obra imigrante – por contratos temporários – ou regulam uma migração seletiva, estabelecendo cotas para aqueles e aquelas com especialização profissional em áreas específicas, como de alta tecnologia e saúde (CASTRO, 2007, p.71).

É evidente que para o Estado a “política do medo” é bem mais simples e barata do que uma política migratória de integração. Consequentemente, esta política acaba por precarizar o transnacional de modo que, sem opções de integração e desenvolvimento social e econômico, estes indivíduos acabam ficando à margem da sociedade, tendo que aceitar empregos degradantes e com péssimas condições, ou até se enveredar para o mundo do crime.

A convivência entre nacionais e transnacionais deve propiciar o reconhecimento de que estes pertencem a uma minoria, contudo, devem deter as mesmas condições de igualdade de direitos. As políticas públicas estatais devem respeitar e serem compatíveis com o direito desta minoria possuir uma identidade cultural própria. A assimilação não deve ser aceita. É necessária uma integração que proporcione a preservação da identidade cultural, valorizando-a pelo multiculturalismo e por um diálogo intercultural. Sobre o diálogo intercultural, cita-se Flávia Piovesan:

Acredita-se, de igual modo, que a abertura do diálogo entre as culturas, com respeito à diversidade e com base no reconhecimento do outro, como ser pleno de dignidade e direitos, é condição para a celebração de uma cultura dos direitos humanos, inspirada pela observância do “mínimo ético irreduzível”, alcançado por um universalismo de confluência. Para tanto, essencial é o potencial emancipatório e transformador do diálogo, em que o vértice não seja mais marcado pela ideia do choque entre civilizações (“clash of civilizations”), mas pela ideia do diálogo entre civilizações (“dialogue among civilizations”) (PIOVESAN, 2012a, p.50).

O diálogo e o convívio multicultural devem garantir ao transnacional a proteção de um rol mínimo de direitos, ou seja, deve-se garantir a efetivação dos seus direitos humanos no país onde este estrangeiro esteja localizado, já que se trata de direitos universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados inerentes aos seres humanos, respeitando-se determinadas especificidades nacionais e regionais, históricas, sociais e religiosas, conforme prescreve o artigo 5º, da Convenção de Viena.

Os direitos humanos não são estáticos, eles acompanham as transformações da sociedade, podendo surgir novos direitos conforme as demais sociais. Nas palavras de Bobbio

(2004, p.32), “os direitos humanos não nascem todos de uma vez, nem de uma vez por todas”.

Além daqueles previstos em documentos internacionais, os transnacionais podem ser beneficiados com novos direitos ou outros que condizem com a realidade migratória da atualidade, por isso os direitos humanos possuem caráter transnacional e transfronteiriço, pois sua proteção não é satisfeita somente dentro das fronteiras tradicionais do Estado nacional (GARCIA, 2011, p.179). Os transnacionais são sujeitos de direitos humanos onde quer que eles estejam, afinal, sua localização geográfica não interfere em direitos previstos internacionalmente.

A questão da garantia dos direitos humanos pode ser analisada em conjunto com a questão da cidadania do transnacional, uma vez que há entendimento atual de se ter uma cidadania transnacional, a qual se encaixa perfeitamente no perfil deste tipo de indivíduo. Ser sujeito de direitos humanos só ratifica a necessidade do indivíduo transnacional ser considerado um cidadão como outro qualquer.

2.4 DIVERSIDADE CULTURAL: RESPEITO AOS DIREITOS HUMANOS

É no contexto de igualdades e diferenças culturais que se encontra a questão do universalismo *versus* relativismo dos direitos humanos. Este debate está relacionado à questão da diversidade cultural e aplicação destes direitos. Para os universalistas, a dignidade humana, fundamento dos direitos humanos, deve prevalecer independentemente da cultura; já para os relativistas, o universalismo afronta a diversidade cultural ao não considerar as diferentes culturas na efetivação destes direitos.

O documento final elaborado pelas Nações Unidas durante a Convenção de Viena de 1993 foi assinado por cerca de 170 países, no qual as nações consentiram que os direitos humanos possuem caráter universal e reconheceram que há especificidades nacionais, regionais e diversos antecedentes culturais. Contudo, a promoção e a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais deveriam ser realizadas independentemente do sistema cultural⁴².

Sobre esse momento histórico e a divergência entre as nações universalistas e relativistas, cita-se a contextualização de Silveira e Rocasolano (2010, p. 239):

Durante a Convenção foram elaborados e aprovados por consenso a

⁴² Art. 5º: Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais (ONU, 1993, p.4).

Declaração e o Programa de Ação de Viena - mas o resultado não foi unânime, dependendo de cansativos esforços negociais. Havia duas posições contraditórias: a corrente dos "países desenvolvidos" (EUA, União Europeia e Japão), que defendia o caráter universal dos direitos humanos, e a corrente dos países "em desenvolvimento" (principalmente China, países africanos e árabes), para a qual os direitos civis e políticos eram expressões da ideologia e da cultura ocidentais e por isso deviam ser relativizados conforme o estágio de desenvolvimento e a tradição cultural de cada povo.

Ambas as correntes contavam com bons argumentos, o que determina que o debate ainda siga abrasado em alguns trabalhos acadêmicos. Basicamente, os universalistas acusavam os culturalistas ou relativistas de se apoiar ora numa tradição cultural - diríamos - ancestral, ora na falta de desenvolvimento tecnológico, ora na própria permanência de uma soberania nacional, para legitimar atos atentatórios aos direitos humanos, como "limpeza étnica", tortura, repressão política e, principalmente, a permanência dos governos ditatoriais. Os culturalistas, a seu turno, diziam que os universalistas tentavam impor a cultura ocidental como forma de tornar seus valores hegemônicos e acobertar políticas de intervenção em outros países.

Entretanto, estes autores defendem que a discussão sobre a universalidade foi superada no momento em que a dignidade da pessoa humana foi explicitada como sendo o principal fundamento dos direitos humanos⁴³.

Dessa maneira, sob a perspectiva universalizante dos direitos humanos, Boaventura de Souza Santos defende a sua hermenêutica diatópica baseada no imperativo transcultural ao escrever que “temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza” (SANTOS, 2009, p.18).

Para Bauman, os direitos humanos são justamente o direito à diferença, abalizados no dever de convivência do “eu” com o “outro”.

Pela primeira vez a “arte de conviver com a diferença” tornou-se um problema cotidiano. Esse problema só pôde se materializar num momento em que as diferenças entre pessoas deixaram de ser percebidas apenas como fontes temporárias de irritação. Ao contrário do passado, a realidade de viver na estrita proximidade de estranhos parece algo que chegou para ficar; assim, exige que se desenvolvam ou se adquiram habilidades que possibilitem a coexistência diária com modos de vida diferentes dos nossos; uma coexistência, além disso, que se mostrará não apenas sustentável, mas mutuamente benéfica – não apesar das diferenças que nos dividem, mas em função delas. A noção de “direitos humanos”, hoje promovida como substituta da ideia de direitos territorialmente

⁴³ Os direitos humanos tendem ao universalismo – são já quase universais -, pois conformam o chamado “mínimo ético”: a dignidade da pessoa e suas manifestações como conteúdo comum a toda a humanidade, ainda que sua interpretação seja diversa por razões sociais e/ou culturais. A discussão sobre a universalidade como característica dos direitos humanos – haja vista o relativismo cultural das sociedades plurais e complexas e a possibilidade de se conceber um patamar mínimo de direitos a ser protegidos num mundo com culturas e povos tão diferentes – ficou superada quando a dignidade da pessoa foi explicitada como principal fundamento dos direitos humanos (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p.240).

determinados (e, na prática, territorialmente limitados), ou, por assim dizer, “direitos por pertencimento”, é, afinal, e em última análise, o direito à diferença (BAUMAN, 2013, p.38).

Nessa lógica, os deslocamentos internacionais fazem com que diferentes culturas convivam em um mesmo espaço territorial. Esta convivência pode ou não ser pacífica, o que leva, em alguns casos, ao desrespeito aos direitos humanos dos indivíduos não nacionais ou até a um processo de descaracterização cultural.

O diálogo intercultural é o elemento indispensável para a legitimidade dos parâmetros internacionais para a proteção dos direitos humanos. É o que Flávia Piovesan descreve como condição para celebração de uma cultura dos direitos humanos que observa o chamado “mínimo ético irreduzível” (PIOVESAN, 2012a, p.50).

A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2001, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em seu artigo 4, proclama que “a defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade humana. Ela implica o compromisso de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais [...]”.

Logo, a proteção da diversidade cultural está intrinsecamente ligada à garantia dos direitos humanos previstos na Declaração Universal, de 1948. Esta premissa está presente no princípio do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, descrito no artigo 2º da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005, da Organização das Nações Unidas, promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 6.177, de 1º de agosto de 2007:

A diversidade cultural somente poderá ser protegida e promovida se estiverem garantidos os direitos humanos e as liberdades fundamentais, tais como a liberdade de expressão, informação e comunicação, bem como a possibilidade dos indivíduos de escolherem expressões culturais. Ninguém poderá invocar as disposições da presente Convenção para atentar contra os direitos do homem e as liberdades fundamentais consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e garantidos pelo direito internacional, ou para limitar o âmbito de sua aplicação (BRASIL, 2007, s/n.).

No Brasil, apesar do direito à diversidade cultural não constar expressamente escrito na Constituição Federal, de 1988, o § 2º, do artigo 5º estabelece que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, ou seja, por conta desta previsão infere-se que este direito é devido a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país.

A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões

Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005, foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio de decreto sem o rito especial definido pelo § 3º, do art. 5º da Constituição. Portanto, esta Convenção não possui caráter de emenda constitucional, sendo norma infraconstitucional, conforme interpretação do Supremo Tribunal Federal sobre a incorporação de tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro a partir do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343, de 2008.

Em seu voto favorável pela aprovação do texto da referida Convenção, o relator na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Deputado Aroldo Cedraz, usa a seguinte argumentação para convencimento de seus pares:

A globalização e o conseqüente aumento do fluxo e dos canais de informação em todas as direções colocaram em pauta a necessidade de se impedir que ocorra uma homogeneização cultural no mundo. A diversidade cultural é constitutiva das sociedades e de fundamental importância para o próprio desenvolvimento da espécie humana, contendo a originalidade, a riqueza e a variedade das idéias e expressões do homem ao longo do tempo e do espaço.

Assim, a presente Convenção afirma que a diversidade cultural é um patrimônio comum da humanidade e que há a necessidade de promover e proteger essa riqueza. Com este objetivo, o texto então apresenta dispositivos que constituem uma orientação geral para nortear as políticas a serem adotadas pelos Estados Membros, reconhecendo também que a pluralidade cultural é constituinte inclusive das sociedades nacionais (BRASIL, 2005, p. 3-4).

Quando o tema do direito à diversidade cultural é abordado em relação aos não nacionais, dois fenômenos surgem: o multiculturalismo e a interculturalidade.

O fenômeno conhecido como multiculturalismo “propugna a coexistência num mesmo espaço social de culturas diferentes sob o princípio da tolerância e do respeito à diferença” (ALVARADO apud LOPES, 2012, p.69). É conceituado como o “reconhecimento da diversidade cultural e do direito de cada um manter sua identidade” (AGUILERA URQUIZA; LIMA, 2016, p.59).

Zygmunt Bauman aponta um caráter negativo do multiculturalismo que é a transformação em “multicomunitarismo”, causado principalmente pelas ameaças e incertezas existentes nos relacionamentos entre nativos e transnacionais:

O sentimento de ameaça e incerteza (tanto entre os imigrantes quanto na população nativa) tende a transformar o conceito de multiculturalismo no postulado de um “multicomunitarismo”, como Alain Touraine assinalou. Por conseguinte, as diferenças culturais, sejam elas importantes ou triviais, patentes ou apenas perceptíveis, adquirem o status de materiais de construção para trincheiras e plataformas de foguete. “Cultura” vira sinônimo de fortaleza sitiada, e dos habitantes de uma fortaleza sitiada se espera que manifestem diariamente sua lealdade e cortem, ou pelo menos reduzam radicalmente, qualquer contato com o mundo exterior. A “defesa da

comunidade” tem prioridade sobre qualquer outro dever (BAUMAN, 2013, p. 65).

Dessa feita, o multiculturalismo tem sofrido críticas por não ser suficiente para garantir os direitos humanos dos indivíduos não nacionais que se fixam em territórios estrangeiros, uma vez que, embora propicie a convivência entre diferentes culturas, não proporciona a interação entre elas.

Como alternativa ao multiculturalismo tem-se a interculturalidade, apontada no presente trabalho como sendo o meio mais adequado para a proteção e promoção do direito à diversidade cultural. Eloise da Silveira Petter Damázio, citando Fonet-Betancourt, ao descrever a diferença entre o multiculturalismo e a interculturalidade, enfatiza os aspectos positivos desta sobre aquele:

O multiculturalismo descreve a realidade fática da presença de várias culturas no seio de uma mesma sociedade, designa uma estratégia política liberal que visa a manter a assimetria do poder entre as culturas, posto que defende o respeito às diferenças culturais, mas não coloca em questão o marco estabelecido pela ordem cultural hegemônica. Sendo assim, o respeito e a tolerância, tão difundidos pela retórica do multiculturalismo, estão fortemente limitados por uma ideologia semicolonialista que consagra a cultura ocidental dominante como uma espécie de metacultura que benevolmente concede alguns espaços a outras. A interculturalidade, pelo contrário, aponta para a comunicação e a interação entre as culturas, buscando uma qualidade interativa das relações das culturas entre si e não uma mera coexistência fática entre distintas culturas em um mesmo espaço (FORNET-BETANCOURT, 2008 *apud* DAMÁZIO, 2008, p. 77).

A interculturalidade pode ser conceituada como a “atitude de respeito e busca ativa de construir “pontes”, construir relações entre grupos socioculturais; busca do diálogo interativo” (AGUILERA URQUIZA; LIMA, 2016, p.59). A própria Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, em seu artigo 4, define a interculturalidade como “existência e interação equitativa de diversas culturas, assim como à possibilidade de geração de expressões culturais compartilhadas por meio do diálogo e respeito mútuo”.

O diálogo intercultural, proporcionado pela interculturalidade, é um mecanismo eficiente de respeito à diversidade cultural e a garantia e proteção dos direitos humanos dos indivíduos não nacionais em território estrangeiro. A troca de experiências e as relações mais estreitas entre os diferentes grupos socioculturais fazem com que surja o respeito mútuo e a valorização de suas raízes culturais. Neste sentido, Adela Cortina (2005, p. 144) pondera que:

[...] uma ética intercultural não se contenta em assimilar as culturas relegadas à vencedora, nem tampouco com a coexistência das culturas, mas convida a um diálogo entre as culturas, de forma que respeitem suas diferenças e esclareçam conjuntamente o que considera irrenunciável para

construir, a partir de todas elas, uma convivência mais justa e feliz.

No preâmbulo da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2001, é exposto que “o processo de globalização, facilitado pela rápida evolução das novas tecnologias da informação e da comunicação, apesar de constituir um desafio para a diversidade cultural, cria condições de um diálogo renovado entre as culturas e as civilizações”.

Apesar de o processo de globalização criar “condições de um diálogo renovado entre culturas e civilizações”, ele pode levar a uma homogeneização cultural, ou seja, as culturas dominantes influenciam e acabam descaracterizando determinados movimentos culturais. Tal fenômeno homogeneizante é uma afronta ao direito à diversidade cultural e aos direitos humanos dos grupos afetados, os quais, muitas vezes, acabam sendo dos indivíduos não nacionais que, para serem aceitos na nova sociedade, acabam incorporando a cultura local e deixando a sua própria de lado.

Bauman escreve sobre a homogeneidade e o esforço para eliminar a diferença:

A capacidade de conviver com a diferença, sem falar na capacidade de gostar dessa vida e beneficiar-se dela, não é fácil de adquirir e não se faz sozinha. Essa capacidade é uma arte que, como toda arte, requer estudo e exercício. A incapacidade de enfrentar a pluralidade de seres humanos e a ambivalência de todas as decisões classificatórias, ao contrário, se autoperpetuam e reforçam: quanto mais eficazes a tendência à homogeneidade e o esforço para eliminar a diferença, tanto mais difícil sentir-se à vontade em presença de estranhos, tanto mais ameaçadora a diferença e tanto mais intensa a ansiedade que ela gera. [...] (BAUMAN, 2001, p. 123).

É necessário haver capacidade de conviver com as diferenças, com o objetivo de construção de laços entre as diversas culturas, proporcionando um ambiente propício para a promoção e proteção dos direitos humanos a partir do respeito.

Nesse sentido, Antonio Hilario Aguilera Urquiza (2006, p. 117) coloca que “o grande desafio não é a atitude política da tolerância, mas sim a coexistência intercultural, em que cada cultura traz especificidade e troca de experiências”⁴⁴.

Para Aguilera Urquiza (2006, p. 119), “ao considerar a diversidade cultural de forma positiva, não procuramos exacerbar as diferenças, mas sim buscar os elementos que podem unir os diferentes grupos e que permitirão a comunicação e o entendimento intercultural”⁴⁵. Como consequência desta comunicação e entendimento intercultural, surgiria

⁴⁴ “el gran desafío no es la actitud política de la tolerancia, sino más bien la de la convivencia intercultural, em que cada cultura aporta su especificidad e intercambia experiencias”. (Texto original)

⁴⁵ “al considerar la diversidad cultural de manera positiva, no buscamos exacerbar las diferencias sino más bien buscar los elementos que pueden unir a los distintos grupos y que permitirán la comunicación y el entendimiento

o conceito de “sociedade aberta”, na qual “cada indivíduo ou grupo possa participar em igualdade de condições”⁴⁶.

O preâmbulo da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (Decreto n.º 6.177, de 1º de agosto de 2007) faz a conexão entre diversidade cultural, ambiente democrático e direitos humanos ao escrever:

Recordando que a diversidade cultural, ao florescer em um ambiente de democracia, tolerância, justiça social e mútuo respeito entre povos e culturas, é indispensável para a paz e a segurança no plano local, nacional e internacional,
Celebrando a importância da diversidade cultural para a plena realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais proclamados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e outros instrumentos universalmente reconhecidos.

Logo, quando há o respeito à diversidade cultural em uma sociedade, a participação democrática dos indivíduos ocorre de forma mais constante e eficaz, proporcionando cenários contra-hegemônicos e ideais para o reconhecimento e afirmação dos direitos humanos. É o que entende Antonio Carlos Wolkmer (2006, p.117):

[...] o pluralismo comprometido com a alteridade e com a diversidade cultural projeta-se como instrumento contra-hegemônico, porquanto mobiliza concretamente a relação mais direta entre novos sujeitos sociais e poder institucional, favorecendo a radicalização de um processo comunitário participativo, definindo mecanismos plurais de exercício democrático e viabilizando cenários de reconhecimento e de afirmação de Direitos Humanos.

Ana Maria D’Ávila Lopes completa afirmando que além do reconhecimento e proteção da diversidade cultural das minorias, é necessário proporcionar mecanismos de pleno exercício dos direitos fundamentais destes indivíduos, sendo dever do Estado assegurar, além da coexistência, uma convivência entre todos os membros de sua sociedade (LOPES, 2012).

Desse modo, o diálogo intercultural é ferramenta imprescindível para a proteção dos direitos humanos dos indivíduos não nacionais que adentram em território estrangeiro pelos diversos motivos aqui já expostos. Somente com o respeito pelas diferenças culturais e pelo direito à diversidade cultural é que se alcançará plena inclusão social baseada nos direitos humanos internacionalmente consagrados. Como bem observa Bobbio (2004, p. 25) "o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los".

intercultural”. (texto original)

⁴⁶ “cada individuo o grupo pueda participar en igualdad de condiciones” (Texto original)

2.5 O DESAFIO DA ALTERIDADE

No Direito, a palavra alteridade expressa a necessidade de um contraponto para que se construa a multilateralidade, que é pressuposto da existência das relações jurídicas, podendo também traduzir a condição daquilo que é diferente, oposto ou mesmo distinto das chamadas “situações comuns” (AGUIAR, 2006).

Ainda sob a ótica jurídica, Maria Helena Diniz define a alteridade em seu dicionário jurídico:

ALTERIDADE. 1. Na *linguagem comum*, indica estado ou qualidade do que é outro, diferente, distinto. 2. *Filosofia do direito*. Fato imprescindível para o direito que visa, mediante normas jurídicas, regular conduta de uma ou mais pessoas em relação à de outro ou de outros. Daí a *alteridade*, não no sentido escolástico tradicional, que a entende como a situação de duas pessoas sob o ponto de vista da relação entre agentes e destinatário, a qual vincula ambas as partes, mas deixa independentes os comportamentos de cada um, que em si mesmos não são contemplados sob o aspecto de sua fusão. A alteridade jurídica, no sentido da egologia, é a que se refere à intersubjetividade do comportamento mesmo, segundo a qual este regula um fazer compartilhado, isto é, donde o ato de alguém, enquanto está impedido ou permitido por outro, resulta ser um ato conjunto de ambos. É, portanto, a correlação entre o fazer de um e o impedir de outro (DINIZ, 2008, p.199). (Grifos originais)

Além do Direito, a alteridade pode ser analisada e conceituada sob a ótica da Antropologia. Lorena Campo, em seu “Diccionario básico de Antropología”, explica o termo, convergindo, ao final, para os migrantes:

Relação com seres ou coisas que sugerem a noção de "outro" como fenômeno interpessoal. O mundo está habitado por uma multidão de "outros", a diversidade está em todas as partes. As diferenças também ajudam a encontrar coincidências entre algumas organizações humanas, derivando no sentido da identidade; isto é, a alteridade, a consciência do "outro" permite a presença do eu ou a construção identitária do ser social. A identidade é descoberta observando a diversidade do "outro". A noção de "outro" é uma construção social, que permite exaltar a diversidade existente. A presença do "outro" mostra a diferença, com a qual a autoconsciência é mais clara. Construimos a concepção do "outro" e de nós mesmos. Mas no jogo da mesmice e da alteridade cabe destacar que existe uma inevitável inter-relação, sem a qual o mundo e os domínios da vida não seriam possíveis.

O "outro" pode provocar sentimentos contraditórios: por um lado, o fascínio pelo diferente, enquanto que por outro, um sentimento de rejeição ou negação dessa diferença, do incompreensível. Muitos migrantes, que se encontram em um ambiente diferente ou hostil, redescobrem suas raízes e valorizam mais seu local de origem⁴⁷ (CAMPO, 2008, p.26-27). (Tradução

⁴⁷ Relación con seres o cosas que sugieren la noción de “otro”, como fenómeno interpersonal. El mundo está habitado de una multitud de “otros”, la diversidad está por todas partes. Las diferencias también ayudan a encontrar coincidencias entre algunas organizaciones humanas, derivando en el sentido de identidad; es decir, la alteridad, la conciencia de lo o del “otro” permite la presencia de la mismidad o de la construcción identitaria del ser social. Se descubre la identidad al observar la diversidad del “otro”. La noción de lo “otro” es una construcción social, que permite exaltar la diversidad existente. La presencia del “otro” demuestra la diferencia,

livre)

Somando-se a estes conceitos e explicações, Luiz Fernando Coelho, ao tratar do princípio da alteridade, faz um breve histórico dizendo que inicialmente a alteridade teve caráter psicanalítico, evoluindo para um viés antropológico mais amplo (COELHO, 2014, p. 169). Além disso, escreve que o mais expressivo antecedente da alteridade é a ideia de caridade, do “amor ao próximo”, mandamento referido por Jesus Cristo e introduzido na ética judaica (COELHO, 2014, p. 170). Coelho conceitua a alteridade da seguinte forma:

A alteridade é a própria razão de ser dos direitos humanos e, como fonte, é também fundamento do *multiculturalismo*, ideologia que prega a manutenção da diversidade cultural das sociedades, suas crenças políticas, religiosas, valores, estilos de vida, conhecimento e formas de produção, em suma, a existência de cada sujeito em sua comunidade, sob um ponto de vista interior a ela (COELHO, 2014, p. 171). (Grifos originais)

Ao lidar com o conceito de “o outro”, “o diferente”, “o distinto”, os seres humanos são chamados a confrontar justamente com aquilo que, em muitos casos, o direito ainda não alcançou, razão por que muitas dificuldades emergem, em especial por trazer divergências e conflitos que mexem com questões muito sensíveis, como soberania, cidadania e, sobretudo, a dignidade da pessoa humana.

Raúl Susín Betrán demonstra como é a relação do “eu” com o “outro” que adentra em uma sociedade, escrevendo que “o estranho, o estrangeiro, é aceito na medida em que sua presença é funcional e é rejeitado na medida em que a sua presença se torna, e a convertemos, em uma ameaça onde, precisamente, recuperamos sua funcionalidade como *bode expiatório* para descarregar nossos medos e ansiedades”⁴⁸ (BETRÁN, 2015, p.233). (Tradução livre)

A atualidade trouxe grandes desafios na área da efetividade do direito, em especial por lidar com muitas questões inéditas e relacionadas, sobretudo, às novas relações humanas estabelecidas entre países, nações e sociedades. Isso faz reforçar a relevância do debate em torno da justiça, especialmente em buscar soluções eficientes a serem implementadas por meio de instrumentos jurídicos e políticos. A relação entre alteridade e justiça mostra-se,

com lo que la conciencia de uno mismo es más clara. Construimos la concepción del “otro” y de nosotros mismos. Pero en el juego de la mismidad y la otredad cabe destacar que existe una interrelación inevitable, sin la cual no sería posible el mundo y los ámbitos de la vida.

El “otro” puede provocar sentimientos contradictorios: por un lado la fascinación por lo distinto, mientras que por otra sensación de rechazo o negación de esa diferencia, de lo incomprensible. Muchos migrantes, al encontrarse en un ambiente diferente o también hostil, redescubren sus raíces y valoran más su lugar de origen. (Texto original)

⁴⁸ El extraño, el extranjero, es aceptado en la medida en que su presencia nos resulta funcional; y es rechazado en la medida en que su presencia se convierte, y la convertimos, en una amenaza donde, precisamente, recuperamos su funcionalidad en tanto que *chivo expiatório* en el que descargar nuestros temores y ansiedades. (Texto original)

portanto, bastante íntima. Sobre o tema, diz Joaquim Carlos Salgado (1995, p.38) que “a justiça é uma virtude que só se torna possível na dimensão do outro, enquanto igual ao sujeito que a pratica, vale dizer, na medida em que seja considerado como ser racional, ou “sujeito”. Essa alteridade da justiça é o que a faz uma virtude perfeita”.

Na mesma linha, a concepção de justiça trazida pelo filósofo Emmanuel Lévinas prima pela responsabilidade em relação ao outro, debruçando-se especificamente em práticas que preponderem pela alteridade. Diz o filósofo:

É em nome da responsabilidade por outrem, da misericórdia, da bondade às quais apela o rosto do outro homem que todo o discurso da justiça se põe em movimento, sejam quais forem as limitações e os rigores da dura lex que ele terá trazido à infinita benevolência com outrem. [...] Justiça a se tornar sempre mais sábia em nome, em memória da bondade original do homem para com seu outro (LÉVINAS, 2004, p.254).

O processo de globalização trouxe situações que influenciaram nas relações humanas, fomentadas pelo capital financeiro e pelo neoliberalismo, que afetaram e continuam afetando substancialmente relações sociais, formas de representação e de legitimação das ações políticas. Neste contexto, é necessário repensar politicamente o poder de ação de uma comunidade, o retorno dos agentes históricos, o aparecimento inédito de direitos relacionados às minorias e à produção alternativa de jurisdição, com base na pluralidade e na diversidade das fontes (WOLKMER, 2006). De acordo com Ricardo Timm de Souza:

A justiça é quem conduz, a partir deste ponto, a minha liberdade: eu sou absolutamente livre para colocar meu Eu à disposição do encontro com o Outro, ou seja, para ser responsável. O núcleo da minha liberdade não é ela mesma, e sim a possibilidade fundamental de engajá-la a serviço da justiça para com o Outro (SOUZA, 1999, p.152).

É fundamental, portanto, destacar as novas formas de legitimação do Direito. Em face da falência dos meios tradicionais de representação política, da crise de representatividade, da pouca eficácia das estruturas estatais em responder às novas demandas e do crescente aumento das crises humanitárias, abre-se a discussão para a busca de alternativas capazes de desencadear diretrizes, práticas e regulações voltadas para o reconhecimento às diferenças com maior identidade, autonomia e dignidade (SANTOS, 2003).

Quando se trata dos transnacionais, a criação de um arcabouço jurídico efetivo que garanta a proteção dos direitos destes indivíduos ainda se mostra, atualmente, muito escassa, o que tem causado intensas discussões dos Estados quanto à forma de lidar com o fluxo de seres humanos que se movimentaram nos últimos anos, motivados especialmente pelas graves crises sociais e políticas enfrentadas por muitos países, em especial da África e

do Oriente Médio⁴⁹.

Nesse cenário, observa-se que a não-inserção da alteridade nas práticas sociais acaba por ignorar que a existência de diferenças entre povos, indivíduos e nações é o que determina a formação da sociedade (multiculturalismo). Em verdade, como o direito se constitui numa relação multilateral que pode ser dominadora, opressiva, libertadora ou igualitária, é preciso focar a alteridade para conciliar as diversas facetas que decorrem da própria sociedade a que pretende regulamentar.

Nessa ordem de ideias, o pluralismo comprometido com a alteridade e com a diversidade cultural surge como alternativa para encontrar soluções que se amoldem às novas relações humanas, na medida em que mobiliza a relação mais direta entre novos sujeitos sociais e o poder institucional, sobretudo o poder estatal, favorecendo a criação do chamado “processo comunitário participativo”, definindo mecanismos múltiplos de exercício democrático e viabilizando cenários de reconhecimento e de afirmação de direitos humanos (WOLKMER, 2006, p.117).

Conforme destaca Aguiar, se o foco se concentrar na visão clássica do direito, soluções muito simplistas seriam colocadas, pois das relações jurídicas surgiriam apenas ganhadores ou perdedores, ou seja, negação do outro e destruição de um para que o outro polo vença (AGUIAR, 2006, p.12)⁵⁰.

A partir disso, vislumbra-se a grande dificuldade da construção de um direito cosmopolita, especialmente em nível internacional, na medida em que as relações nesses níveis são bem mais ampliadas e complexas e refletem, em escala maior, as contendas internas, o que revela a dificuldade na aplicação de soluções convencionais. A possibilidade de solidariedade no direito é a maior das questões que envolvem a alteridade, afinal, a admissão da diferença poderia ser traduzida pela tolerância ou pela hospitalidade (PEREIRA, 2009).

Ao tratarmos da alteridade sob o ponto de vista da criação de um sistema jurídico protetivo à figura do indivíduo transnacional, passa-se, necessariamente, pela ideia do estrangeiro como “cidadão comum”, ou como indivíduo titular dos mesmos (ou da maioria dos) direitos e deveres que um indivíduo nacional.

⁴⁹ Vide o item 2.1 sobre o relatório da ACNUR sobre os números dos deslocamentos a nível mundial até 2016.

⁵⁰ Esse tipo de visão sempre acredita que o direito é uma racionalidade controladora de cima para baixo, assimétrica, por princípio, estatocêntrica, cujos pólos são seres isolados, individuais, movidos por interesses auto-referentes, que transitam ao lado do social, do natural, dos quase-objetos como seres ectópicos e a-valorativos. No fundo, por mais que um discurso retórico de dignidade perpassa o discurso jurídico tradicional, o sujeito de direitos é uma excrescência na indiferença da Terra (AGUIAR, 2006, p.12-13).

O reconhecimento do pluralismo na perspectiva da alteridade revela a necessidade de uma compreensão ampla dos elementos multiculturais criativos, diferenciados e participativos, em especial porque traz à pauta a necessidade de uma visão mais ampla e integrativa do direito. “Em uma sociedade composta por comunidades e culturas diversas, o pluralismo fundado numa democracia expressa o reconhecimento dos valores coletivos materializados na dimensão cultural de cada grupo e de cada comunidade” (WOLKMER, 2006, p.118).

Essas diferenças acabam por fazer da heterogeneidade dos sistemas de direito um complicador significativo na busca de um sistema mais integrativo. Alguns exemplos se revelam com a diferença entre os Estados regidos pelo liberalismo ocidental e os Estados islâmicos, o Estado de Israel e os Estados socialistas. Antônio Augusto Cançado Trindade, em sua crítica à formulação da tese das “gerações de direitos humanos” de Norberto Bobbio, questiona:

Por que razão a discriminação é combatida e criticada somente em relação aos direitos civis e políticos e é tolerada como inevitável em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais? Porque são supostamente de “segunda geração” e de realização progressiva. Então, vemos uma condenação absoluta de qualquer tipo de discriminação quando se trata do direito individual, ou mesmo de direitos políticos, mas uma tolerância absoluta quando se trata de disparidades em matéria de salários, de renda e assim por diante. Em vez de ajudar a combater esta visão atomizada, essa teoria das gerações dos direitos valida esse tipo de disparidade [...]. [No entanto], no caso da China, para os chineses, ao contrário dos norte-americanos, os verdadeiros direitos são econômicos e sociais. Os direitos civis e políticos, os direitos ao devido processo ficam para o século XXI ou para o século XXII (Cançado Trindade 2000) (TRINDADE *apud* SEGATO, 2006, p.213).

Habermas ressalta que há uma “desconfiança moderna diante de um universalismo que, sem nenhuma cerimônia, a todos assimila e iguala e que não entende o sentido dessa moral [...]”. Essa “desconfiança moderna” também seria responsável pelo desaparecimento da “estrutura relacional da alteridade e da diferença” (HABERMAS, 2002, p.7).

Steven Pinker explica essa desconfiança como uma das faces do “medo da desigualdade”. Conforme Pinker, isso:

[...] pode levar a três males. O primeiro é o preconceito: se os grupos de pessoas são biologicamente distintos, a discriminação de membros de alguns grupos pode ser racional. O segundo é o darwinismo social: se as diferenças na condição de indivíduos - sua renda, status e taxa de inadimplência, por exemplo - resultam de sua constituição inata, as diferenças não podem ser atribuídas à discriminação, o que facilita culpar a vítima e tolerar a desigualdade. O terceiro é a eugenia: se as pessoas diferem biologicamente de

uma forma que outras pessoas valorizam ou desprezam, estas seriam encorajadas a intervir biologicamente para melhorar a sociedade - encorajando ou impedindo as decisões das pessoas de ter filhos, tirando essa decisão ou simplesmente aniquilando-os⁵¹ (PINKER, 2004, p.228). (Tradução livre)

Nesta seara, aponta Habermas:

Regras morais operam fazendo referências a si mesmas. Sua capacidade de coordenar as ações comprova-se em dois níveis de interação, acoplados de modo retroativo entre si. No primeiro nível, elas dirigem a ação social de forma imediata, na medida em que comprometem a vontade dos atores e orientam-na de modo determinado. No segundo nível, elas regulam os posicionamentos críticos em caso de conflito. Uma moral não diz apenas como os membros da comunidade devem se comportar; ela simultaneamente coloca motivos para dirimir consensualmente os respectivos conflitos de ação (HABERMAS, 2002, p.12).

É inegável que as constituições dos Estados democráticos de direito são projetos derivados de processos históricos profundos e resultam de projetos que as sociedades tentam realizar ao longo do tempo. No entanto, os conflitos de interesses que envolvem os bens coletivos e os interesses individuais cobrados por ação judicial tornam a questão do trato com o diferente, ou a consolidação de políticas de alteridade, ainda mais complexas⁵².

No entendimento de Habermas, ao longo da história, os grupos de vulneráveis e sem privilégios passaram por várias das privações de direito que lhes eram impostas e, em especial marcadas por processos políticos opressores, ou mesmo por ideais discriminatórios que resultaram na marginalização de algumas minorias⁵³.

⁵¹ [...] podría conducir a tres males. El primero es el prejuicio: si los grupos de personas son biológicamente distintos, podría ser racional la discriminación de los miembros de algunos grupos. El segundo es el darwinismo social: si las diferencias en la condición de los individuos -sus ingresos, su estatus y su índice de delincuencia, por ejemplo- proceden de su constitución innata, las diferencias no se podrán achacar a la discriminación, lo cual facilita que se culpe a la víctima y se tolere la desigualdad. El tercero es la eugenesia: si las personas difieren biológicamente de una forma que las otras personas valoran o desprecian, éstas se verían impulsadas a intervenir biológicamente para mejorar la sociedad -fomentando o dificultando las decisiones de las personas de tener hijos, arrebatándoles tal decisión o simplemente aniquilándolas sin más. (Texto original)

⁵² Quanto ao direito vigente, também ele precisa ser interpretado de maneira diversa em face de novas necessidades e situações de interesse. Essa disputa acerca da interpretação e imposição de reivindicações historicamente irresolvidas é uma luta por direitos legítimos, nos quais estão implicados agentes coletivos que se defendem contra a desconsideração de sua dignidade. Nessa “luta por reconhecimento”, segundo demonstrou A. Honneth, articulam-se experiências coletivas de integridade ferida. Esses fenômenos são conciliáveis com uma teoria dos direitos de orientação individualista? (HABERMAS, 2002, p.230).

⁵³ [...] contudo, a luta social contra a opressão de grupos que se viram privados de chances iguais de vida no meio social concretizou-se sob a forma da luta pela universalização socioestatal dos direitos do cidadão, empreendida tão logo o reformismo sócio liberal viu-se de agir [...] cabe à massa da população a chance de viver com expectativas bem fundadas de contar com segurança, justiça social e bem-estar. As injustas condições sociais de vida da sociedade capitalista devem ser compensadas com a distribuição mais justa dos bens coletivos. Esse fim é plenamente conciliável com a teoria do direito, porque os “bens fundamentais” (no sentido proposto por Rawls) ou são distribuídos individualmente (tal como acontece com dinheiro, tempo livre ou prestações de serviços), ou são utilizados individualmente (tal como se dá com as infra estruturas do sistema viário, de saúde e educação), e portanto se pode preservá-los sob a forma de reivindicações individuais de benefícios (HABERMAS, 2002, p.230-231).

Ricardo Timm de Souza destaca que “o ser humano é, ele mesmo, um mundo humano, e ferir a dignidade de alguém significa ferir o mundo inteiro” (SOUZA, 1999, p.122). Robert Spaemann enfatiza que esta ponderação ética torna necessário o desenvolvimento de um sentimento de solidariedade, muito mais do que apenas um elemento dos discursos políticos: uma realidade onde se pode ir além da mera convivência ou tolerância com as diferenças, pois a renúncia ao “apoderar-se do outro” significa um “deixar ser” (SPAEMANN, 2000, p.89). Assim, no conceito de alteridade, só há igualdade reconhecida se está reconhecida a diferença: o direito de ser diferente, porque esse é o traço que destaca os humanos.

Deste modo, a identificação do estrangeiro ou transnacional baseada no critério objetivo da nacionalidade acaba por tornar o indicativo com uma percepção negativa, de não pertencimento. Grosso modo, ser alguém identificado como estrangeiro para algum país é o equivalente a não ser seu nacional. Daí extrai-se que a percepção de “outro” na relação com o nacional do país receptor é o que identifica a condição de estrangeiro que se integra ao novo país para onde se dirige. O traço da não identidade, assim, acompanhará o transnacional no seu destino (NICOLI, 2008, p. 116-117).

Na lição de Ezequiel Texidó e Gladys Baer, essa condição faz com que o transnacional ocupe uma posição de vulnerabilidade na sociedade que o recebe, o que inclui um processo de estigmatização deste indivíduo. A vulnerabilização assume duas facetas bem distintas em um processo social duplo. A primeira diz respeito ao ingresso no mercado de trabalho da sociedade de destino, que se dá nos estratos mais baixos da hierarquia ocupacional e nos níveis em que a proteção social são os mais desvantajosos dentro da estrutura do mercado de trabalho. A segunda face possui cunho sociocultural e está ligada a um discurso antiimigratório que contribui na criação de imagens degradantes dos transnacionais, levando à xenofobia, ao racismo e a diversos outros preconceitos. Este duplo processo social acaba acentuando as diferenças entre os nacionais e os não nacionais (TEXIDÓ; BAER, 2003, p.107).

Acrescentam os autores:

Em geral, diversos setores sociais dos países aos quais os imigrantes chegam tendem a estigmatizar essa população, atribuindo-lhes características fundamentalmente negativas. De fato, segundo a percepção dominante, os indivíduos se mobilizam motivados por diferentes carências, se estabelecem nos lugares de acolhida em condições irregulares e se encontram disponíveis a aceitar qualquer atividade, mesmo aqueles que os nativos rejeitam⁵⁴

⁵⁴ En general, diversos sectores sociales de los países a donde llegan los inmigrantes tienden a estigmatizar a esta población, atribuyéndoles características fundamentalmente negativas. En efecto, según la percepción

(TEXIDÓ; BAER, 2003, p.107). (Tradução livre)

Maximiliano Pereira de Carvalho e Fernanda Antunes Marques Junqueira expõem a relação do “outro” (estrangeiro) e o nacional, tecendo considerações com fundamento na forma de ingresso no território de um Estado:

Um outro aspecto importante na acentuação da diferença do estrangeiro diz respeito à situação jurídica em que se deu a imigração. A condição de legalidade, além da força jurídica propriamente dita, tem um significativo poder simbólico, a catalisar a aproximação entre nacionais e estrangeiros. Da mesma forma, a ilegalidade acirra a diferença, justificando o tratamento arquetípico do estrangeiro como forasteiro, bárbaro ou mesmo usurpador (CARVALHO; JUNQUEIRA, 2013, p. 163).

Percebe-se, por tudo, que o transnacional, não importa se sua condição é legal ou não, manterá sempre esse traço de diferença (ou condição de “outro”), ao menos enquanto durar sua situação de estrangeiro, mesmo que, do ponto de vista jurídico (como no caso dos migrantes regulares), seja assegurada a igualdade de tratamento.

Desta feita, “o reconhecimento de outra cultura jurídica, marcada pelo pluralismo de tipo comunitário-participativo e pela legitimidade construída através das práticas internalizadas de sujeitos sociais, permite avançar na redefinição e afirmação de direitos humanos numa perspectiva da interculturalidade” (WOLKMER, 2006, p.120).

Os governos e suas respectivas sociedades devem se empenhar nesta nova realidade no tratamento dos direitos humanos, levando em conta a diversidade dentro do seu âmbito cultural e da legitimidade local, sem deixar de lembrar-se do contexto da mundialização em que os Estados estão inseridos na atualidade. Wolkmer elucida da seguinte maneira:

Trata-se de repensar um projeto social e político capaz de reordenar as relações tradicionais entre Estado e sociedade, entre o universalismo ético e o relativismo cultural, entre a razão prática e a filosofia do sujeito, entre o discurso de integração e de diversidade, entre as formas convencionais de legalidade e as experiências plurais não-formais de jurisdição (WOLKMER, 2006, p.113-114).

Segundo Cançado Trindade (2017, p.333-334), a crescente atuação das organizações internacionais tem sido um dos fatores mais marcantes na efetivação do direito internacional contemporâneo. Dentre tais organizações, destaca-se a Organização das Nações Unidas, pela sua amplitude de atuação. Cabe lembrar que as competências da ONU incluem praticamente todas as questões mais importantes vinculadas às relações internacionais,

dominante, los individuos se movilizan motivados por diferentes carencias, se establecen en los lugares de acogida en condiciones irregulares y se encuentran disponibles a aceptar cualquier actividad, aun aquellas que los nativos rechazan. (Texto original)

especialmente as relativas à manutenção da paz e segurança internacional.

Buscar a ressignificação da ideia de “outro” impulsiona a dimensão cultural por outras formas de experiência, de relações sociais e de readequação das práticas institucionais. Para atingir este objetivo, a prioridade não está no Estado-nacional e no mercado, mas, especificamente, na força da sociedade como novo espaço de efetivação das diferenças, comprometida com a alteridade e com a diversidade cultural (WOLKMER, 2006).

Isso pode soar como um ideal inatingível, até porque depende de condições políticas e sociais derivadas de um processo profundo de amadurecimento, em especial para absorção do conceito de “outro”, ou mesmo do processo de integralização social, o que requer desapego a limitações territoriais ou culturais, isto é, requer uma abertura social que vai além das fronteiras dos países.

É necessário desconstruir as imposições padronizadas da sociedade mundial na busca do reconhecimento das diferenças e na redefinição da vida humana⁵⁵. Assim, mostra-se necessário reiterar a importância de uma nova visão para os agora denominados Direitos Humanos da Alteridade. Moacyr Motta da Silva escreve sobre Direito e Sensibilidade:

É no convívio com o seu semelhante que o Homem adquire e desenvolve conhecimentos, habilidades, inclusive disposições afetivas. Toda cultura que o Homem incorpora à sua natureza deriva da Sociedade. Neste sentido, pode-se dizer que até mesmo as manifestações de afeto, de paixão, de sensibilidade resultam do convívio social. [...] A sensibilidade envolve o sentido de volição, de vontade, de aprendizado. A sensibilidade nesta concepção orientação, igualmente, pela razão. as duas constituem um dos traços distintivos do Ser humano. Portanto, sensibilidade e razão representam uma das unidades do humano (SILVA, 2009, p. 226).

Além desta sensibilidade atrelada ao direito como uma de suas unidades, pode-se evidenciar uma solidificação da fraternidade por meio de uma cultura de Direitos Humanos de Alteridade. Não é errado afirmar que o projeto de conviver com o “outro”, com os diferentes, é um projeto de Direitos Humanos da Alteridade, uma vez que a alteridade é um convite à fraternidade.

A Fraternidade, por muito tempo, restou esquecida, encoberta por valores que pareciam mais essenciais, úteis e imediatos, como a Liberdade a Igualdade. Porém, é por meio da experimentação da Fraternidade e da Solidariedade que a Humanidade criará vínculos, repletos de trocas de conhecimentos e aprendizagens, nos quais será possível se modificar e potencializar suas habilidades, além de aguçar sonhos ainda não realizados, em plenitude. O valor da Fraternidade é um caminho a ser revisitado e

⁵⁵ Redefinir a vida humana, configurada na historicidade de sujeitos singulares e coletivos com dignidade, com identidade e com reconhecimento à diferença implica ter consciência e lutar contra imposições padronizadas que caracterizam a sociedade mundial, estremecida com o enfraquecimento dos Estados-nacionais, com a supremacia selvagem do mercado financeiro e com a hegemonia política do neoliberalismo (WOLKMER, 2006, p.115).

(re)experimentado, propiciando, dessa forma, espaços para experiências genuinamente humanas (AQUINO; PELLEZZI; BASTIANI, 2016, p.54).

Os citados autores acrescentam à sensibilidade e à fraternidade, a tolerância e a solidariedade no processo de aceitação e respeito para com o “outro”:

Como se pode observar, a excelência moral do Ser Humano está não nele mesmo, mas aparece em relação ao Outro, pois é aí que se identifica a virtude da Tolerância: quando o Ser Humano percebe que não é o único ser detentor de interesses. Diante dos interesses e reivindicações alheias por reconhecimento, a virtude da Tolerância como um pressuposto moral a orientar ações solidárias aparecerá quando o Ser Humano conseguir olhar para o lado e entender no outro um ser merecedor de consideração e detentor dos seus mesmos deveres e direitos invioláveis.

Afirma-se assim que Tolerância e Solidariedade são categorias entendidas como instrumentos de pacificação social. Como o Direito também representa um fenômeno advindo da ordem social e que se transforma num instrumento utilizado para a organização da mesma vida em sociedade, justifica-se sua preocupação com assuntos dessa ordem (AQUINO; PELLEZZI; BASTIANI, 2016, p.96-97).

O sentido dos Direitos Humanos da Alteridade é fazer com que os indivíduos se aproximem, ou seja, fazer com que o “outro” e o “eu” se aproximem, fazer com que nacionais e estrangeiros se aproximem. Cada ser humano tem suas características e peculiaridades próprias, e estas questões não podem ser ignoradas quando se possui como objetivo a efetividade de direitos.

Se o fundamento central dos Direitos Humanos é justamente a alteridade, necessária é uma revisão das políticas desenvolvidas para a criação de um sistema jurídico integrativo que busque reafirmar as diferenças, mas não como obstáculo e sim, como mais um fator de estratificação do sistema.

Em suma, com base nas conclusões de Wolkmer, é na perspectiva do “Pluralismo Jurídico de tipo comunitário-participativo e com base num diálogo intercultural que se deverá definir e interpretar os marcos de uma nova concepção de direitos humanos” (WOLKMER, 20016, p.125). Esta proposta certamente perpassa pela ideia de alteridade, que precisa integrar as novas estratégias traçadas pelos estados, para que se busque um tratamento uniforme da proteção dos direitos humanos.

3. CIDADANIA TRANSNACIONAL

A evolução do Estado de absoluto para cooperativo, a mitigação da soberania estatal devido aos vários fatores já tratados, e o aumento do fluxo dos deslocamentos humanos transnacionais fez surgir um novo contexto da comunidade internacional contemporânea, conforme apresentado até o presente momento neste trabalho.

Assim, se faz necessário discutir a atualização e ampliação do conceito clássico de cidadania, tendo como base a proteção dos direitos humanos do indivíduo. Para isto, importante que haja a dissociação dos conceitos de nacionalidade e cidadania, uma vez que a ideia de verticalização entre Estado e cidadão já não é restritiva como no passado, devido ao arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos, além da transnacionalidade presente nesta comunidade internacional.

Diante deste quadro, busca-se demonstrar a possibilidade jurídica da concepção de cidadania transnacional no cenário internacional atual, tomando como exemplos as hipóteses jurídicas já existentes, como a cidadania europeia, a questão do cidadão no Mercosul e a cidadania do estrangeiro no Brasil com fulcro na análise da Lei n.º 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) e da nova Lei de Migração brasileira (Lei n.º 13.445/2017).

3.1 CIDADANIA E CATEGORIAS DE DIREITO

O Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas expõe as definições dos termos cidadania, cidadão e nacionalidade, conforme seguem:

CIDADANIA. S. f. (Lat., na acep. de *status civitatis*) Dir. Polit. Capacidade política que tem o indivíduo para influir na formação do governo, seja na forma ativa, pelo exercício do sufrágio, seja na condição passiva, como exercente de funções eletivas ou a elas candidato. L 9.265, de 12.02.1996.

CIDADÃO. S. m. (Lat., de *civitas*) Dir. Polit. Pessoa natural no gozo dos direitos políticos de um Estado e a ele jurisdicionada. Cognatos: *cidadania* (s. f.), cons., *concidadão* (s. m.), pessoa que, em relação a outra, tem a mesma cidadania. Fem. *cidadã*. CF, arts. 1º(II), 5º(LXXVII), 22(XIII); 68, § 1º(II). OBS. O sufixo “ão” decorre do lat. *anus, i*, que denota ligação, origem, característica, e posposto a *civitas*, tomado no sentido amplo, significa oriundo ou pertencente à Cidade, hoje Estado.

NACIONALIDADE. S. f. (De *nação*) Dir. Civ. Vínculo existente entre o indivíduo e o Estado, em função do *ius soli* ou do *ius sanguinis*. CF, arts. 12, § 4º; 22 (XIII), 68, § 1º (II), 109(X); L 818, de 18.09.1949; L 6.815, de 19.08.1980, arts. 30-37; CBust, arts. 9-21.

NACIONALIDADE. (2) S. f. Dir. Polit. *Perda.* Sanção de natureza política em que incide o *brasileiro* naturalizado que tiver cancelada sua naturalização por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional, e, mesmo *brasileiro nato*, todo aquele que adquirir outra nacionalidade por naturalização voluntária, CF, art. 12, § 4º.

NACIONALIDADE ORIGINÁRIA. Dir. Civ. A que o indivíduo detém por nascimento (SIDOU, 2016, p.107, 262 e 412). (Grifos originais)

Já Maria Helena Diniz, em seu dicionário jurídico, define cidadania, cidadão, e nacionalidade como transcritos a seguir:

CIDADANIA. *Ciência política.* Qualidade ou estado de cidadão; vínculo político que gera para o nacional deveres e direitos políticos, uma vez que o liga ao Estado. É a qualidade de cidadão relativa ao exercício das prerrogativas políticas outorgadas pela Constituição de um Estado democrático.

CIDADÃO. *Ciência política.* Nacional de um estado no gozo de seus direitos políticos.

NACIONALIDADE. 1. *Direito constitucional, direito civil, direito internacional privado e ciência política.* a) Qualidade de nacional; naturalidade; b) liame jurídico que prende o indivíduo a um Estado em razão do *ius soli* ou de *ius sanguinis*; c) vínculo existente entre uma pessoa e um país em virtude de naturalização; d) caráter jurídico que possuem os cidadãos de um Estado; e) vínculo jurídico que liga o indivíduo ao Estado em razão do local de nascimento, da ascendência paterna ou da manifestação de vontade do interessado (Marcus Cláudio Acquaviva); f) vínculo jurídico-político de direito público interno que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado (Pontes de Miranda). 2. *Sociologia jurídica.* a) Grupo social unido por aspirações comuns (Durkheim e Mélin); b) grupo, racial ou cultural, de conflito que está lutando para obter autonomia e *status* em um grupo de nações (DINIZ, 2008, p. 357 e 652). (Grifos originais)

Para conceituar o termo cidadania da maneira mais clássica conhecida, parte-se da nacionalidade, que é a “ligação juridicamente estabelecida entre um indivíduo e determinado Estado” (TAVARES, 2008, p. 724). A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 prevê a nacionalidade como um direito humano em seu artigo XV, ao estabelecer que “todo homem tem direito a uma nacionalidade” e que, “ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”.

Este pertencimento a um Estado por meio da nacionalidade é comumente associado quando se busca o conceito de cidadania. O ideal clássico de cidadania remete à concepção de cidadão pertencente a um determinado Estado com direitos e deveres a serem observados por este ente estatal.

Benevides, ao escrever sobre cidadania e democracia, explica essa relação entre nacionalidade – cidadão com base na teoria constitucional moderna, que expõe a existência de um vínculo jurídico entre o indivíduo (cidadão) e o Estado. Este cidadão seria “o portador de direitos e deveres fixados por uma determinada estrutura legal (Constituição, leis) que lhe confere, ainda, a nacionalidade”. O autor ainda acrescenta que “cidadãos são, em tese, livres e iguais perante a lei, porém súditos do Estado. Nos regimes democráticos, entende-se que os cidadãos participaram ou aceitaram o pacto fundante da nação ou de uma nova ordem jurídica” (BENEVIDES, 1994, p.7).

Entretanto, nacionalidade e cidadania são conceitos distintos. André Ramos Tavares (2008, p. 726) os diferencia escrevendo que “cidadão é o indivíduo que reúne as condições necessárias para ter e exercer os chamados direitos políticos. Pressuposto básico do cidadão é o de que seja nacional do respectivo Estado. Mas nem todo nacional possui a qualidade de cidadão”. Desta forma, conclui o autor que “o conceito de cidadão é mais restrito que o de nacional, que, por seu turno, como visto, é mais restrito que o de integrante da população de um país”.

Como se depreende das palavras de Tavares, dos verbetes encontrados no dicionário e na maior parte da doutrina clássica a respeito da cidadania, ser cidadão é ter direitos políticos (tendo os direitos civis conseqüentemente atrelados). A cidadania estaria ligada ao direito de votar e ser votado. Exercer o voto seria exercer a cidadania. No entanto, esta conceituação restritiva não condiz com a evolução histórica da cidadania.

Ao longo da história dos estudos sobre cidadania, é comum desdobrá-la sob a perspectiva de três esferas de direitos: os civis, os políticos e os sociais. Portanto, para ser considerado um cidadão de modo pleno, a titularidade destes três direitos, ao mesmo tempo, seria um pressuposto necessário.

José Murilo de Carvalho, em sua obra “Cidadania no Brasil – o longo caminho”, explica cada um destes direitos de modo detalhado, os quais, juntos, dariam a condição plena de cidadão a um indivíduo. Sucintamente, os direitos civis são “os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei”; os direitos políticos se referem “à participação do cidadão no governo da sociedade”; e, por fim, os direitos sociais “garantem a participação na riqueza coletiva”, pois “incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria” (CARVALHO, 2008, p. 9-10).

Importante registrar que o modo como estes direitos são conquistados por uma sociedade durante a sua história influencia na visão que esta sociedade possui de cidadania. Os ensinamentos do sociólogo britânico Thomas Humprey Marshall, conhecido como T. Marshall, quanto à ordem de surgimento dos direitos civis, políticos e sociais em uma sociedade são amplamente citados como paradigma.

Os estudos de T. Marshall têm como referência o processo de conquista da cidadania na Inglaterra. Segundo o sociólogo, os direitos civis foram os primeiros reivindicados e conquistados pela sociedade inglesa, seguidos pelos direitos políticos e, finalmente, pelos direitos sociais, já no Estado de Bem-estar inglês⁵⁶.

⁵⁶ Até o momento, meu objetivo se resumiu em traçar, de modo resumido, o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra até o fim do século XIX. Com esta finalidade, dividi a cidadania em três elementos: civil, político e

Verifica-se que a construção da cidadania é gradual e evolui com o decorrer do tempo, conforme os anseios da sociedade. Esta “construção sequencial lógica” da cidadania apresentada por Marshall reforça uma “convicção democrática”, segundo as palavras de José Murilo de Carvalho:

Na seqüência inglesa, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. As liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. Finalmente, pela ação dos partidos e do Congresso, votaram-se os direitos sociais, postos em prática pelo Executivo (CARVALHO, 2008, p. 220).

Todavia, esta seqüência não ocorreu em todos os países. O Brasil é um exemplo de construção histórica da cidadania que não segue a cronologia dos direitos civis, políticos e sociais. No Brasil houve uma inversão da “pirâmide dos direitos”⁵⁷, uma vez que os direitos sociais vieram em primeiro lugar, seguidos pelos direitos políticos e, por fim, pelos civis. Esta seqüência brasileira pode ser uma das causas que fizeram com que haja certa descrença na garantia da cidadania aos indivíduos que estão sob a responsabilidade do Estado brasileiro.

Como foi mencionado, para ser considerado um cidadão de modo pleno, o indivíduo deveria ser titular das três categorias de direitos ao mesmo tempo. Contudo, a titularidade de um direito, não garante que os outros direitos sejam respeitados e concedidos pelo Estado. Observe:

O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Dito de outra maneira: liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de

social. Tentei demonstrar que os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram aos civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, quase que desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania (MARSHALL, 1967, p. 75).

⁵⁷ A cronologia e a lógica da seqüência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (CARVALHO, 2008, p. 219-220).

parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico (CARVALHO, 2008, p. 8-9).

É possível encontrar situações em que um indivíduo possui uma das três categorias dos direitos relacionados à cidadania, porém, não outras. Pode ocorrer de existir a efetivação de direitos civis sem os direitos políticos. Nesta situação, Carvalho (2008, p.10) escreve que “sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadão”.

Outra possibilidade é de que a pessoa tenha direitos sociais, mas não os civis e políticos. Carvalho também explica que os direitos sociais, em tese, “podem existir sem os direitos civis e certamente sem os direitos políticos. Podem mesmo ser usados em substituição aos direitos políticos. Mas, na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários” (CARVALHO, 2008, p. 10).

Situações como estas podem ser frequentemente encontradas quando se analisam as condições dos transnacionais, os quais, na maioria das vezes, não são considerados cidadãos de um determinado Estado. Porém, os pactos internacionais e alguns dispositivos legais internos relacionados aos direitos humanos garantem uma ou mais das três categorias de direitos relacionadas à cidadania aqui apresentadas.

Quando se analisa estas categorias de direito sob a ótica da cidadania transnacional, a questão que paira é sobre a titularidade e o exercício dos direitos políticos, afinal, esta categoria de direitos é a única que, na maioria das vezes, não é concedida a um transnacional em um território estrangeiro.

Assim, se um indivíduo transnacional possuir direitos civis e sociais, porém não possuir direitos políticos, mesmo assim ele poderia ser considerado um cidadão? Haveria neste caso a cidadania transnacional?

A participação na democracia do Estado é condição essencial para que o transnacional possa ser considerado cidadão? Afinal, democracia é a “forma de exercício da função governativa em que a vontade do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto – a saber, o sujeito ativo e passivo de todo o poder legítimo” (BONAVIDES, 2004, p.17).

Segundo Carvalho (2008, p. 9-10), os direitos políticos dizem respeito à participação do cidadão no governo da sociedade, porém, “seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado”, sendo que, “em geral, quando se fala de direitos políticos, é

do direito do voto que se está falando”. O autor ainda acrescenta que os direitos políticos têm como “instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua essência é a idéia de autogoverno”.

A titularidade de direitos políticos em regra é restrita aos nacionais de um Estado, portanto, ser cidadão é ter direitos políticos, logo, o transnacional não poderia ser considerado como um cidadão. No Brasil, por exemplo, a Constituição Federal impede o estrangeiro de alistar-se como eleitor (§ 2º, Art. 14) e impõe como condição de elegibilidade a nacionalidade brasileira (inciso I, § 3º, Art. 14).

Até pouco tempo, eram vedadas ao estrangeiro a participação em atividades políticas no território brasileiro, devido à Lei n.º 6.815/1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Com a nova Lei de Migração (Lei n.º 13.445/2017), estas proibições foram extintas.

O Brasil é o único país da América do Sul que não garante o voto ao estrangeiro em alguma esfera: municipal, estadual ou federal. As Constituições do Chile, Venezuela, Paraguai, Uruguai, Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru⁵⁸ possuem artigos que autorizam o voto do estrangeiro em alguma das três esferas de poder. Todas estas Magnas Cartas autorizam o voto do estrangeiro nas eleições municipais, contudo, a maioria ainda restringe o voto nas eleições nacionais.

Já na União Europeia, conforme será detalhado mais adiante em tópico específico, é garantido ao estrangeiro o voto nas eleições do Parlamento Europeu e, na maioria dos Estados, nas eleições municipais.

Liszt Vieira escreve sobre uma “democracia cosmopolita”:

A perspectiva da democracia cosmopolita propõe, assim, que a cidadania seja desvinculada do Estado soberano e investida em novas estruturas de cooperação internacional. O problema não é reconstituir o poder soberano em um domínio territorial mais amplo, mas promover múltiplos lugares de responsabilidade política representando fidelidades subestatais e transnacionais, além de nacionais. Os cidadãos poderiam assim exercer direitos políticos e expressar diferentes lealdades políticas em diversas esferas públicas (VIEIRA, 199, s/n).

Conferir cidadania apenas àqueles titulares dos direitos civis, políticos e sociais ao mesmo tempo, ou seja, aos “cidadãos plenos”, não corresponde com a realidade da comunidade internacional globalizada da atualidade.

⁵⁸ Dados obtidos em: GASPAR, Bruna Luiza; GASPAR, Marcela Goulart. A inclusão política do estrangeiro: Uma abordagem comparativa. **Revista Em Tempo**, [S.l.], v. 13, p. 11-23, dec. 2014. Disponível em: <<http://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/415>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

O arcabouço jurídico internacional e regional dos direitos humanos garante a proteção da dignidade da pessoa humana, ou seja, o ser humano como centro de toda esta normatividade. Com base nestas normas, o conceito clássico de cidadania foi ampliado, não se restringido apenas à questão dos direitos políticos, como será apresentado mais profundamente no item seguinte.

Desta feita, a garantia dos direitos políticos complementar a cidadania do transnacional quando este se encontra em um território estrangeiro, dando-lhe o direito de participação direta no governo local. Entretanto, a não titularidade dos direitos políticos não inviabilizaria a condição de cidadão transnacional do indivíduo. Explica-se.

A partir do momento em que o indivíduo transnacional adentra no território de um Estado, este já se vê compelido a tomar atitudes para garantir a dignidade deste indivíduo com base nos preceitos internacionais, regionais e nacionais dos direitos humanos. Assim, de certa forma, o transnacional influencia politicamente no governo do local onde se encontram, afinal, os governantes passam a movimentar a máquina estatal para que, pelo menos, os direitos civis e sociais sejam concedidos ao estrangeiro.

Ademais, há organizações e instituições que contribuem e atuam para que o transnacional possa ser integrado na sociedade como cidadão. Esta atuação perpassa pela esfera política tendo em vista a mobilização destas organizações e instituições junto aos governos locais, ou seja, mesmo que indiretamente, os transnacionais influenciam politicamente no governo local em que passam a residir. Portanto, nesta linha de pensamento, os direitos humanos se sobrepõem aos direitos políticos, uma vez que a mobilização do governo local é feita com base na dignidade da pessoa humana e em todo o arcabouço jurídico internacional, regional e nacional de proteção do indivíduo como ser humano. O voto ficaria em segundo plano.

Além dos direitos civis, políticos e sociais, podem-se ainda acrescentar os direitos econômicos e culturais nas categorias de direitos possíveis sobre os quais um cidadão pode ter a titularidade, contribuindo na plenitude de sua cidadania.

Para fundamentar os direitos econômicos e culturais, utiliza-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, e promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992. Este Pacto foi escolhido como texto fundamentador, pois se trata do principal documento das Nações Unidas sobre estes direitos.

Ao tratar dos direitos econômicos, sociais e culturais, o Pacto menciona expressamente: direito ao trabalho, direito dos sindicatos, direito de greve, direito à

previdência social, direito à educação, direito à assistência às famílias, às crianças e aos adolescentes, e o direito à saúde física e mental.

Já no preâmbulo, os Estados Partes reconhecem que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como seus direitos civis e políticos.

Aqui se verificam as cinco categorias de direitos apresentadas neste item (civis, políticos, sociais, econômicos e culturais), as quais foram ligadas à questão da cidadania e do cidadão.

A assistência e a cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico entre os Estados Partes são explicitadas no item 1 do artigo 2º como meios que visam assegurar o pleno exercício dos direitos reconhecidos no Pacto, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Sobre os direitos econômicos, o Pacto da ONU em seu artigo 2º, item 3, expõe que “os países em desenvolvimento, levando devidamente em consideração os direitos humanos e a situação econômica nacional, poderão determinar em que garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais”.

Deve ser garantido a cada indivíduo, pelos Estados Partes, o direito de participar da vida cultural e beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor (itens “a” e “c”, item 1, artigo 15). Acrescenta-se, ainda, o reconhecimento dos benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e da cultura (item 4, artigo 15).

Sobre a limitação dos direitos enunciados no Pacto, o artigo 4º diz que um Estado Parte “poderá submeter tais direitos unicamente às limitações estabelecidas em lei, somente na medida compatível com a natureza desses direitos e exclusivamente com o objetivo de favorecer o bem-estar geral em uma sociedade democrática”.

Portanto, como pôde ser observado, para que seja considerado verdadeiramente como um “cidadão pleno”, o indivíduo deveria ter a titularidade das cinco categorias de direito aqui apresentadas. Porém, devido a circunstâncias normativas internas dos Estados, algumas destas categorias ainda são concedidas aos transnacionais de modo integral ou parcialmente.

Todavia, a interpretação da questão da cidadania transnacional deve ir além das

restrições normativas internas e dos conceitos restritivos clássicos da cidadania para uma interpretação baseada no arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos, ou seja, uma interpretação sob a ótica da dignidade da pessoa humana.

3.2 CIDADANIA E NACIONALIDADE

A busca pela cidadania ultrapassou as fronteiras dos Estados. Hoje, o anseio pela cidadania não ocorre em apenas uma sociedade, nem tampouco de um Estado exclusivamente para com seus nacionais, afinal, ela possui dimensões, podendo ser concedida ao indivíduo como forma de suprir suas necessidades, dando-lhe, o mais próximo possível, a condição de cidadão.

Cidadania e nacionalidade, apesar de terem pontos de ligação em seus conceitos clássicos, como visto no item anterior, e, apesar de o conceito restrito da cidadania, amplamente difundido, ter o caráter de vinculação a um Estado, “com as mudanças sociais e a crescente transnacionalização – que é característica de uma sociedade globalizada - a Cidadania passa a ser encarada com características mais vastas” (BACEGA DE BASTIANI; PELLENZ, 2015, p. 244).

Liszt Vieira expõe que o Estado-Nação pode deixar de ser o lar da cidadania devido ao enfraquecimento da vinculação até então existente entre os dois, uma vez que “o Estado não tem mais o monopólio das normas, pois há regras internacionais que ele deve partilhar com a comunidade internacional. E perde força com o avanço da globalização”. (VIEIRA, 1999, s/n)

A cidadania tem seu significado além da expressão “o direito a ter direitos”, já que além de direitos, os cidadãos possuem deveres. Exercer a cidadania leva à responsabilidade, “participação efetiva, consciência de voto, cumprimento das disposições legais, controle da atividade governamental, interesse pelos rumos sociais e exercício da Democracia” (BACEGA DE BASTIANI; PELLENZ, 2015, p. 244).

Daniela Cademartori apresenta sua conclusão sobre a definição da cidadania ao longo da história:

Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. O que muda, de um Estado-nação para outro, não são só as regras que definem quem é ou não cidadão (*ius soli* ou *ius sanguinis*); também são distintos os direitos e deveres, que caracterizam o cidadão em cada um deles. Em cada um desses espaços territoriais, sociais e políticos, ao longo do tempo, o conceito de cidadania tem se alterado, seja incorporando ou não os imigrantes, seja no que se refere ao grau de participação dos diferentes grupos, seja no tocante à proteção propiciada pelo Estado aos que dela necessitam (CADEMARTORI, 2011, p.169).

Assim, a “lealdade a um Estado e a identificação com uma nação” não surgem apenas com os critérios do *jus solis* e do *jus sanguinis*, pois elas podem surgir de circunstâncias que levam o indivíduo a cruzar fronteiras, a buscar um novo território para viver e recomeçar a construção de sua cidadania. A recomeçar a se sentir cidadão.

Quando se fala em deslocamento transnacional, imediatamente é relacionada à ideia do Estado-nação, tendo sua concretização por meio da transposição das fronteiras políticas e geográficas destes Estados. Este tipo de deslocamento é exceção ao sistema dos Estados nacionais, os quais se fundam sobre três elementos constitutivos: povo, território e soberania (SGARBOSSA; IENSUE, 2016, p.58).

Entretanto, como exposto anteriormente, a soberania absoluta já não se compactua com a realidade da comunidade internacional globalizada e com as relações transnacionais. Houve uma mitigação deste conceito absoluto com o passar dos anos e de acordo com os momentos da história, tendo seu ápice, na era da globalização, internacionalização e, agora, da transnacionalidade. Com os deslocamentos transnacionais, esta comunidade com mais de 190 territórios nacionais apresenta-se quase como uma única unidade, afinal, a mobilidade e as tecnologias avançadas permitem um contato mais próximo e simultâneo entre os indivíduos em diferentes locais.

No contexto atual da transnacionalidade, povo e população se confundem e não há como se conceber um Estado no qual o seu povo e sua população sejam integralmente homogêneos. Os deslocamentos humanos ao redor do mundo fizeram com que esta heterogeneidade popular fosse configurada.

Cruz e Bodnar (2011, p.60) afirmam que “o conceito de Nação como grupo homogêneo, definido por características socioculturais ou religiosas comuns não se conjuga facilmente com a realidade dos atuais”, sendo que um dos motivos para isso são os movimentos migratórios, os quais “foram e continuam sendo os grandes responsáveis pela eliminação da homogeneidade cultural”.

Nesta linha de pensamento histórico, os autores complementam que “é cada vez maior o número de estados que começou sua trajetória histórica com uma população mais ou menos homogênea culturalmente, étnica e linguisticamente que, com as seguidas ondas migratórias, tiveram alterada esta composição nacional” (CRUZ; BODNAR, 2011, p.60).

Sgarbossa e Iensue (2016, p. 57) asseveram que “tendo em vista os crescentes fluxos migratórios a tendência contemporânea parece ser a de que as sociedades se tornem continuamente mais plurais e complexas, demandando uma ressignificação dos direitos humanos e da cidadania, compatível com a nova realidade”.

Assim, apesar da Declaração Universal dos Direitos Humanos prever o direito do indivíduo a emigrar e a retornar ao seu país de origem, ainda é direito de cada Estado estabelecer quem pode adentrar ou permanecer em seu território e qual indivíduo pode ser considerado seu cidadão. Pinsky escreve sobre as várias dimensões de direito que a um cidadão devem ser reconhecidas:

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranqüila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais (PINSKY, 2013, p.9).

A cidadania “certifica o grau de acesso objetivo ao reconhecimento e participação política e social” (LOPES, 2009, p.180), contudo, é comum que se restrinja a ideia de cidadão àquela pessoa que possui direitos políticos, o direito a votar e ser votado. Em geral, apesar de poderem ser acolhidos como residentes e terem acesso à parte dos direitos civis e sociais, os transnacionais são excluídos dos direitos políticos⁵⁹, conforme já exposto no item anterior.

Todavia, não conceber o transnacional como cidadão, excluindo-o da cidadania nacional, é uma forma simplista de tratar um sujeito de direitos humanos, alijando este indivíduo de uma integração plena na sociedade onde se encontra. A cidadania proporciona o acesso a inúmeros direitos e deveres, além da igualdade entre nacionais e estrangeiros residentes.

Relacionar de modo objetivo os direitos humanos à cidadania é um imenso retrocesso. A universalidade dos direitos humanos não pode ser direcionada apenas àquele considerado cidadão nacional, bem como os direitos civis, sociais, políticos, econômicos e culturais plenos não devem ser concedidos apenas ao cidadão estatal.

Cademartori apresenta três concepções mais comuns quando se fala em cidadania:

Por seu turno, a percepção global de cidadania é sustentada por aqueles que a concebem como o conjunto de todos os direitos fundamentais, uma noção que compreende não só os direitos civis e políticos como também os econômicos, sociais e culturais. Como para um amplo setor da doutrina juspublicista a cidadania possui uma significação limitada – ficando circunscrita a seu sentido técnico-jurídico implicado pela determinação da qualidade de cidadão ou do vínculo de pertencimento a uma determinada organização política e os conseqüentes direitos de participação democrática – é possível opor à definição global uma definição local da mesma.
[...]

⁵⁹ Aqui se exclui os Direitos Humanos nos comentários, pois se pressupõe que eles já devam ser garantidos aos transnacionais por conta dos pactos internacionais de direitos humanos.

Por outro lado, são mais frequentes as concepções particulares da cidadania, a começar pela tradição doutrinária do direito público que a faz coincidir com ideia de pertencimento a um Estado (CADEMARTORI, 2011, p.142).

A tradicional concepção da ligação vertical entre Estado e cidadão, resultado de critérios geográficos ou sanguíneos relacionados ao nascimento, perde força na contemporaneidade. A cidadania já não se pressupõe irrestritamente à nacionalidade. Cademartori completa seu argumento ao afirmar que “nas sociedades complexas e plurais de nosso tempo, cujos Estados estão inseridos em um contexto de multiculturalidade, multinacionalidade e até mesmo de transnacionalidade, é necessário revisar a equação cidadão-nacional” (CADEMARTORI, 2011, p.158).

A cidadania transnacional ganha espaço devido aos fluxos dos deslocamentos transnacionais, às relações dos transnacionais com seu local de origem e de destino e, principalmente, com a internacionalização cada vez mais integral e organizada dos direitos humanos, os quais têm o objetivo de que a qualquer indivíduo, onde quer que eles se encontrem, possam ser garantidos direitos básicos.

O arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos, atrelados com a elevação do indivíduo como sujeito de direitos humanos, além de todas as possibilidades atuais de existência do Estado Constitucional Cooperativo, contribuem com a atualização do conceito da cidadania.

O artigo 25, item 1, da Declaração Universal de 1948 garante que:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ONU, 1948, 13).

Deste modo, com base nestes preceitos da Declaração Universal, a cidadania transnacional busca que o indivíduo transnacional seja considerado cidadão pelo simples fato de estar em uma sociedade e não mais por ser um nacional em decorrência dos critérios do *jus solis* e do *jus sanguinis*.

A cidadania transpassou os limites territoriais do Estado graças aos inúmeros pactos internacionais, principalmente relacionados aos direitos humanos. A perspectiva verticalizada do vínculo Estado – cidadão passou para a forma horizontalizada, na qual se caracteriza pela possibilidade de o indivíduo relacionar-se com o meio em que vive, passando a ter direitos e deveres.

Há uma dissociação entre nacionalidade e cidadania, o que, segundo Liszt Vieira, “confere a esta última uma dimensão puramente jurídica e política, afastando-a da dimensão

cultural existente em cada nação”. Neste entendimento, “a cidadania passaria a ter uma proteção transnacional, como os direitos humanos. Por esta concepção, seria possível pertencer a uma comunidade política e nela ter participação, independentemente de ser ou não nacional” (VIEIRA, 1999, s/n).

O autor propõe duas opções quando há a ruptura do elo entre cidadania e nacionalidade. A primeira opção seria “a morte da cidadania política”, substituindo-a pela “nova cidadania”, com natureza “essencialmente econômica e social”. A segunda opção propõe “a construção de uma cidadania política pós-nacional, fundada sobre os princípios dos direitos humanos” (VIEIRA, 1999, s/n).

Nesta linha de pensamento, Cademartori ressalta que “se por muito tempo o uso lingüístico do termo cidadania fazia referência a um vínculo único e exclusivo entre indivíduo e o Estado, nas circunstâncias atuais é possível admitir uma pluralidade de cidadanias. Em outros termos, substituir a cidadania unilateral por uma cidadania multilateral” (CADEMARTORI, 2011, p. 143).

Por isso, o conceito de cidadania pode (e deve) ser ampliado conforme os acontecimentos históricos dentro de um processo civilizatório que, atrelado aos direitos humanos, faz com que restrições devam ser repudiadas. A cidadania necessita ser interpretada como um meio de se integrar socialmente àqueles que estão nos processos migratórios e não mais restringir-se aos direitos formais limitados a um Estado. Ao garantir a cidadania, consequentemente garantem-se os direitos humanos de uma forma mais ampla, eficaz e institucionalizada (o Estado garante não por obrigação ou caridade, mas por legalidade).

A transnacionalidade do direito corrobora com a transnacionalidade da titularidade de direitos fundamentais, os quais passariam da ótica de um cidadão nacional, para a nova realidade de um cidadão transnacional. Este processo de transnacionalização deve proteger os titulares destes direitos fundamentais, os mesmos que detém a titularidade dos direitos humanos. Marcos Leite Garcia escreve a respeito da titularidade de direitos fundamentais sob a perspectiva transnacional:

A questão da titularidade dos direitos fundamentais tem sua relevância primordial na questão da transnacionalidade, no sentido de que a mesma significa também uma grande mudança na forma de pensar o Direito. Agora o titular não mais seria o cidadão nacional de um determinado país, aquele que tem a sorte de nascer em um país rico e democrático nem mesmo o genérico homem do direito internacional tradicional, o titular seria o cidadão transnacional. Não cabe dúvida que a transnacionalização somente tem sentido se reforçar a defesa dos direitos fundamentais, a defesa das liberdades aliada à defesa da igualdade perante a lei. Enfim: a transnacionalização do Direito deve proteger os titulares dos direitos fundamentais (GARCIA, 2011, p. 185).

Conceder a titularidade de direitos é integrar socialmente a pessoa humana de modo mais humanizado. Afinal, a regularização dos transnacionais por meio de anistias dadas de tempos em tempos não é o meio adequado para a promoção da integração na sociedade, pois a anistia esbarra no fato de que, na maioria das vezes, o estrangeiro beneficiado por ela não busca a sua regularização por medo de ser preso e deportado.

Vale, novamente, ressaltar que a concessão da cidadania não deve ser impositiva e ter o objetivo de homogeneização da sociedade. Para ser cidadão, o indivíduo carece aceitar esta condição oferecida pelo Estado, ou seja, estar disposto a se integrar na sociedade estrangeira. Da mesma maneira, o Estado, ao conceder a cidadania ao transnacional, deve respeitar as diferenças e a bagagem cultural outrora trazida pelo transnacional do seu local de origem.

Ana Cristina Bacega De Bastiani e Mayara Pellenz, concluem a respeito do cenário internacional relacionado com a cidadania transnacional, enfatizando o papel do Direito nesta nova realidade:

A questão da Cidadania, por muito tempo, esteve aproximada com a questão da nacionalidade e dos direitos políticos, mas não deve se referir apenas à inserção do indivíduo e seu reconhecimento pelo Estado. O cidadão deve assim ser considerado em qualquer lugar do mundo, tendo em vista a característica universal da pessoa humana e as características de uma sociedade transnacional. O Direito deve estar atento a este processo, pois ocorrendo transformações efetivas, este deverá enfrentar o tema, que pode provocar muitas mudanças em relação à Soberania dos Estados e outras questões que devem exigir uma resposta do Direito. Como a noção de Cidadania modifica-se, essa situação também pode ocorrer em relação a outras categorias ou características estatais ou humanas e o Direito deve incorporar o sentido das transformações para não deixar sem resposta os fenômenos decorrentes de alguma inconsistência gerada neste processo (BACEGA DE BASTIANI; PELLEENZ, 2015, p. 261).

Com fulcro nesta realidade transnacional, é cada vez mais comum que os Estados se relacionem por meio de pactos internacionais visando questões de cidadania, migração e circulação de seus nacionais entre os territórios das partes signatárias. A União Europeia é o principal exemplo deste tipo de acordo, contudo, outros blocos internacionais, bem como outras nações, iniciam negociações e estudos para que sejam criados acordos e legislações internas visando beneficiar os cidadãos dos Estados-membros e os transnacionais que se instalarem em seus territórios.

O Mercosul e o Brasil, respectivamente, são exemplos recentes de bloco econômico que iniciou negociações para a criação de um Estatuto da Cidadania e de país que criou uma nova lei de migração voltada ao acolhimento e ao respeito ao indivíduo não nacional.

Estes tipos de ações confirmam que o conceito de cidadania deve ser reavaliado, pois a cidadania transnacional é uma realidade contemporânea e deve ser aceita para que possa ser cada vez mais aperfeiçoada pelos Estados.

Um Estado que abre caminho para que o transnacional possa se tornar cidadão respeita e promove os direitos humanos, ratificando o seu caráter de Estado democrático. Citando-se Habermas (1997, p.304), “somente uma cidadania democrática que não se fecha num sentido particularista, pode preparar o caminho para um status de cidadão do mundo”.

3.3 HIPÓTESES JURÍDICAS DE CIDADANIA TRANSNACIONAL

É cada vez mais comum que blocos internacionais ou regionais, os quais se formaram inicialmente por questões econômicas, passem a criar pactos relacionados aos cidadãos de seus Estados-membros, no intuito de garantirem a igualdade de direitos, livre circulação e facilidade de residência. Da mesma maneira, poderá haver pactos bilaterais entre países fronteiriços no sentido de facilitar ou garantir tais benefícios aos nacionais dos Estados pactuantes.

Também é recorrente que países façam adequações em suas legislações internas relacionadas à migração com o objetivo de manter uma coerência com os pactos internacionais de direitos humanos que já tenham sido ratificados por seus governos.

Como exemplos destas situações podem ser citados: o Mercosul, que possui um plano de ação para a implementação de um Estatuto da Cidadania até 2021, visando beneficiar os cidadãos dos Estados-membros; o acordo de livre circulação e residência permanente entre Brasil e Uruguai; e a sanção, em maio de 2017, da nova lei de migração brasileira (Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017), a qual descriminaliza a migração e volta-se ao acolhimento do não nacional.

São exemplos como estes que demonstram ser possível a concepção de uma cidadania transnacional na comunidade internacional contemporânea. A seguir, são tecidos comentários sobre estes casos, dando destaque à cidadania europeia, uma vez que a União Europeia é o principal exemplo de integração regional, tendo a supranacionalidade como uma de suas principais características, contudo, utiliza-se do bloco europeu como perspectiva para se aventar a possibilidade da cidadania transnacional na comunidade internacional contemporânea.

3.3.1 Cidadania Europeia

O continente europeu foi palco de devastação de duas grandes guerras mundiais.

A Primeira, entre os anos de 1914 e 1918, e a Segunda, entre os anos de 1939 a 1945⁶⁰. Diante dos horrores vividos durante estes conflitos mundiais, surgiu uma necessidade de união no sentido de se buscar reestruturação e, principalmente, uma “paz kantiana” para se evitar outros conflitos com semelhantes proporções. Habermas contextualiza e explica o que seria esta paz:

O anseio por uma paz desse tipo é fundamentado por Kant com a referência após males ocasionados pelo tipo de guerra que os príncipes da Europa vinham travando na época, com o auxílio de exércitos mercenários. Entre esses males ele não menciona em primeiro lugar as vítimas fatais, mas sim os “horrores da violência” e as “devastações”, sobretudo as pilhagens e empobrecimento do país por causa do ônus da guerra e, como possíveis conseqüências suas, a subjugação, a perda da liberdade e o domínio estrangeiro. A isso vem somar-se a brutalização dos costumes, quando os súditos são instigados pelo governo a ações injurídicas, à espionagem e à difusão de notícias falsas ou à perfídia – tal como nos papéis de atirador de elite ou assassino profissional, por exemplo, aqui se revela o panorama da guerra restrita que, no âmbito do assim chamado direito das gentes, fora institucionalizado no sistema das potências internacionais, como instrumento legítimo para a solução dos conflitos. O encerramento de uma guerra como essa define a situação de paz. E assim como determinado tratado de paz põe fim aos males de uma guerra em particular, dessa mesma forma uma aliança pela paz deve “encerrar todas as guerras para todo o sempre” e suprimir como tais todos os males ocasionados pela guerra. É esse o significado da “paz perpétua”. A paz, dessa maneira, é circunscrita da mesma maneira que a própria guerra (HABERMAS, 2002, p. 187).

A União Europeia (UE) tem os primórdios de sua criação no pós Segunda Guerra Mundial, mais precisamente na década de 1950. Em 18 de abril de 1951, França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos e Itália assinaram em Paris, o Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

Segundo o site em português da União Europeia, na parte dos “Tratados da EU”, o Tratado do CECA tinha o objetivo de “tornar interdependentes os setores do carvão e do aço para que um país deixasse de poder mobilizar as suas forças armadas sem que os restantes tivessem conhecimento, dissipando assim a desconfiança e a tensão existentes entre os países europeus depois da Segunda Guerra Mundial” (UNIÃO EUROPEIA, 2017, s/n).

Este primeiro tratado, mesmo sendo restrito ao mercado do carvão e aço, é considerando relevante, pois conseguiu colocar em um mesmo acordo as partes que estavam em lados opostos durante a Segunda Guerra, ou seja, criou-se um “quadro institucional,

⁶⁰A Primeira Guerra Mundial pôs as sociedades européias em confronto com os assombros e horrores de um conflito desenfreado quanto ao uso de recursos técnicos e propagação espacial; a Segunda Guerra Mundial confrontou-a com os crimes em massa de um conflito ideologicamente descomedido. Sob o véu da guerra total tramada por Hitler cumpriu-se uma ruptura civilizacional, que desencadeou uma comoção em nível mundial e propiciou a transição do direito internacional ao direito cosmopolita (HABERMAS, 2002, p.200).

único, regido pelo princípio da igualdade” (COELHO, 2005, p. 34).

Após o CECA, foram firmados os Tratados de Roma, em 25 de março de 1957, os quais instituíram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM). Estes tratados aprofundaram ainda mais a integração europeia, dando início à cooperação econômica.

O Tratado de Fusão ou Tratado de Bruxelas, assinado em 8 de abril de 1965, criou uma Comissão única e um Conselho único para o CECA, CEE e EURATOM.

Em 17 de fevereiro de 1986, em Luxemburgo, foi assinado o Ato Único Europeu (AUE), que promoveu a primeira revisão do Tratado de Roma. O QUE tinha como objetivos as reformas das instituições europeias, simplificação das tomadas de decisões no âmbito de um mercado único e a realização dos preparativos para a adesão de Portugal e Espanha.

As principais mudanças, conforme consta no site da União Europeia, foram: “extensão da votação por maioria qualificada no Conselho (tornando assim mais difícil que um único país possa vetar uma proposta legislativa), introdução de processos de cooperação e de comum acordo que conferiram maior peso ao Parlamento” (UNIÃO EUROPEIA, 2017, s/n).

Contudo, Coelho faz as seguintes observações:

A doutrina não é unânime quanto ao sentido do AUE, uma vez que, para uns se deram passos gigantescos, para outros, poucas foram as mudanças de fundo introduzidas. Filiamo-nos à primeira corrente, por constatar que houve um real incremento na dinâmica ou atividade dos Órgãos Comunitários e no relacionamento entre si (COELHO, 2005, 52-53).

Finalmente, após o Ato Único Europeu, em 7 de fevereiro de 1992, foi assinado o Tratado da União Europeia (TUE), conhecido também como Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1º de novembro de 1993. Foi este tratado que criou a União Europeia nos moldes em que é atualmente conhecida.

A preparação para a união monetária e a introdução de elementos para uma união política (tendo como fundamentos cidadania, política externa comum e assuntos internos), foram os principais objetivos do Tratado de Maastricht. Entre as principais mudanças estão, além da criação da União Europeia, “introdução do procedimento de co-decisão, que confere mais peso ao Parlamento no processo de tomada de decisão, novas formas de cooperação entre os governos da UE, nomeadamente no quadro da defesa, da justiça e dos assuntos internos” (UNIÃO EUROPEIA, 2017, s/n).

Depois de Maastricht, foi assinado o Tratado de Amsterdã em 2 de outubro de 1997, que “consolidou o desenho da arquitetura europeia visualizada desde Maastricht”

(SILVA, 2011, p.111). Tal consolidação foi baseada em três pilares que alicerçam a União Europeia: “no primeiro estão as duas Comunidades, ou seja, a CECA e a Comunidade Europeia; o segundo refere-se à colaboração em matéria de política exterior e de segurança comum; e, por fim, no terceiro pilar encontra-se a cooperação no âmbito judicial e policial em matéria penal” (SILVA, 2011, p.111).

Em 26 de fevereiro de 2001, firmou-se o Tratado de Nice, que passou a vigorar em 1º de fevereiro de 2003. Este tratado teve como objetivo primordial a preparação para futuras adesões à União Europeia, principalmente pelos estados do leste europeu.

Esta ampliação da União Europeia fez surgir uma discussão sobre a criação de uma Constituição Europeia, fazendo com que o bloco se transformasse em um ente federal semelhante a um Estado. Foi assinado, em 2004, um tratado que instituiu uma Magna Carta europeia. Contudo, o instrumento não chegou a ser ratificado, tendo em vista os resultados negativos dos referendos populares na Holanda e na França.

O último tratado assinado pelos Estados-membros da União Europeia foi o Tratado de Lisboa, em 13 de dezembro de 2007, tendo como objetivos “tornar a UE mais democrática e eficaz e mais apta a resolver problemas a nível mundial, como as alterações climáticas, permitindo-lhe falar a uma só voz”. Além disso, o instrumento esclarece a distribuição de competências da União Europeia, dos Estados-membros e as competências partilhadas.

As principais mudanças advindas deste Tratado foram:

Reforço dos poderes do Parlamento Europeu, alteração dos procedimentos de votação no Conselho, introdução da iniciativa de cidadania, criação dos cargos de Presidente permanente do Conselho Europeu e de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e de um novo serviço diplomático da UE (UNIÃO EUROPEIA, 2017, s/n).

Karine de Souza Silva, ao debater a União Europeia no contexto da globalização, considera que:

[...] o intuito integracionista apareceu como necessidade vital no sentido de promover uma resposta comum do Continente diante dos desafios, principalmente econômicos, confrontados com o advento dos processos de globalização e suas múltiplas facetas, que impuseram intensas transformações nas bases do sistema internacional (SILVA, 2011, p.112).

Para a autora, “a transnacionalidade é o palco onde se descortina o amadurecimento da integração regional” (SILVA, 2011, p.98), já que ela se sobrepõe às estruturas do Estado, produzindo, conseqüentemente, uma interação entre eles, materializada pelos acordos com as mais variadas temáticas (econômica, cultural, social, etc.).

Atualmente a União Europeia conta com vinte e oito⁶¹ Estados-membros e é considerada como o exemplo de regionalismo e integração mais avançado dentre todos os blocos existentes no mundo.

Há na União Europeia uma supranacionalidade, pois foram criadas instituições para as quais os Estados Parte transferiram parte de sua soberania e do seu poder de decisão:

O caso de regionalismo mais complexo e avançado é o da União Europeia que se sobressai, não apenas pelo notado aprofundamento da integração, mas também pela transferência de alguns poderes soberanos dos seus Estados-membros para as Instituições supranacionais (SILVA, 2011, p.98).

Portanto, a União Europeia possui uma “peculiar estrutura composta por Instituições próprias, que recebem dos Estados-membros algumas competências para traçarem políticas supranacionais que servem de base para a concretização dos seus objetivos” (SILVA, 2011, p.113).

É a autonomia desse poder superior que vai distinguir estas instituições supranacionais das demais organizações internacionais, ademais, deve haver uma diferenciação deste poder dos poderes dos Estados, afinal, somente com esta distinção que o ente supranacional poderá desempenhar o seu papel em busca de interesses estatais comuns.

Silva afirma:

Essa característica patenteia o dinamismo do modelo de integração comunitária europeia redesenhando o velho esquema de definição de soberania, cujo entendimento se referia à plenitude do exercício do poder sobre um território resguardado, exclusivamente, a um determinado sujeito. De modo que se percebe uma sensível evolução da fórmula delineada pelos autores clássicos, que apresentavam a noção de soberania como um ente absoluto, perpétuo, inalienável, intocável e indivisível. O modelo de integração europeu permite a reinterpretção da soberania estatal ao passo que cria uma entidade supranacional marcado pela ideia de solidariedade. Aqui há um evidente distanciamento do DIP clássico e abre-se espaço para o surgimento do chamado Direito Comunitário, fundado na passagem de parcelas de soberania dos Estados para a UE (SILVA, 2011, p.114-115).

Sobre os princípios que regem a atuação da União Europeia diante da autonomia dos Estados-membros, evidencia-se, neste contexto, que o princípio da atribuição rege a delimitação das competências da União Europeia. O exercício destas competências, por seu turno, rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, de acordo com o que expõe o item 1, do art. 5º, do TUE (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 19). Todos estes princípios regulam a atuação da União Europeia, almejando o alcance dos objetivos dos

⁶¹ Em 2016 o Reino Unido iniciou um movimento de saída da União Europeia que ficou conhecido mundialmente como “Brexit”, contudo, o processo de desligamento poderá durar até dois anos, contados do ano de 2017. Até sua saída, o Reino Unido continua como membro da União Europeia, com todos os direitos e obrigações.

tratados firmados pelo bloco.

O princípio da atribuição explica que a União Europeia só pode atuar “dentro dos limites das competências que os Estados-membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados” (item 2, do art. 5º, do TUE) (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 19). Aos Estados pertencem àquelas competências que não forem atribuídas a UE nos Tratados.

Sobre o princípio da subsidiariedade, o item 3, do art. 5º, do TUE, escreve:

Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 19).

Já o princípio da proporcionalidade propõe que “o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados” (item 4, do art. 5º, do TUE) (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 19).

Feita esta contextualização histórica sobre o bloco, passa-se à apresentação de considerações a respeito da cidadania na União Europeia, tendo como base os principais tratados do bloco: o Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht ou TUE), o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Assim, verificar-se-á o que estas normas estabelecem quanto à questão da cidadania dos indivíduos que vivem nos seus Estados-membros.

Já no preâmbulo do Tratado de Maastricht, as partes signatárias se dizem resolvidas a “instituir uma cidadania comum aos nacionais dos seus países” (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p.16). Esta cidadania, como será demonstrado a seguir, é fortemente fundamentada na livre circulação de pessoas entre os territórios dos países que pertencem à União Europeia. O próprio site do Parlamento Europeu descreve a liberdade de circulação e de residência das pessoas na União Europeia como a “pedra angular” da cidadania da União (PARLAMENTO EUROPEU, 2017c, s/n).

Assim, a livre circulação de pessoas também está presente no preâmbulo do TUE, quando os Estados declaram estar “resolvidos a facilitar a livre circulação de pessoas”, porém, “sem deixar de garantir a segurança dos seus povos, através da criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça”. (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p.16)

No item 2, do art. 3º do TUE, as fronteiras internas são extintas no intuito de proporcionar um espaço de liberdade, segurança e justiça, assegurando a livre circulação de

pessoas:

A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos (*sic*) na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno (*sic*) (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p.18).

Apesar de já ser possível visualizar as ideias de uma cidadania da União Europeia logo no início do TUE, é no Título II deste Tratado, denominado “Disposições relativas aos princípios democráticos”, bem como na Parte II do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, intitulado “Não discriminação e cidadania da União”, que são encontradas disposições em específico sobre o tema. Já na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, é no Título V, denominado “Cidadania”, que o tema é expressamente normatizado em oito artigos (do 39º ao 46º).

Segundo o disposto no art. 9º, do TUE, e no art. 20º, do TFUE, é considerado cidadão da União Europeia qualquer pessoa que possua a nacionalidade de um dos Estados-membros. Contudo, ambos os Tratados ressaltam que a cidadania da União Europeia complementa a cidadania nacional, porém não a substitui, ou seja, acresce ao indivíduo um conjunto de direitos e deveres àqueles que já lhes decorre pela qualidade de cidadão de um dos Estados-membros. As questões de nacionalidade ainda são definidas internamente pelas legislações destes Estados⁶².

⁶² Destacam-se as palavras de Miguel Poiães Maduro, Advogado Geral do Tribunal de Justiça da União Europeia, ao atuar no processo C-135/08 Janko Rottmann contra Freistaat Bayern. Maduro explica as cidadanias, nacional e da União Europeia: “Trata-se de duas noções, ao mesmo tempo, inextricavelmente ligadas e autónomas. A cidadania da União pressupõe a nacionalidade de um Estado-Membro, mas é também um conceito jurídico e político autónomo relativamente ao de nacionalidade. A nacionalidade de um Estado-Membro não dá apenas acesso ao gozo dos direitos conferidos pelo direito comunitário, torna-nos cidadãos da União. A cidadania europeia é mais que um conjunto de direitos que, em si mesmos, poderiam ser concedidos mesmo a quem não a possui. Pressupõe a existência de um vínculo de natureza política entre os cidadãos europeus, embora não se trate de um vínculo de pertença a um povo. (...) Decorre do seu compromisso recíproco de abrir as suas comunidades políticas respetivas aos outros cidadãos europeus e de construir uma nova forma de solidariedade cívica e política à escala europeia. Tal vínculo não exige a existência de um povo, mas baseia-se na existência de um espaço político europeu, do qual emergem direitos e deveres. Na medida em que não implica a existência de um povo europeu, a cidadania procede conceptualmente de uma decomposição da nacionalidade. Como alguém observou, o carácter radicalmente inovador do conceito de cidadania europeia reside no facto de “a União pertencer a e ser composta por cidadãos que, por definição, não partilham da mesma nacionalidade”. Pelo contrário, ao fazerem da nacionalidade de um Estado-Membro uma condição para se ser cidadão europeu, os Estados-Membros quiseram frisar que esta nova forma de cidadania não põe em causa a pertença primacial às nossas comunidades políticas nacionais. Desta forma, este vínculo com a nacionalidade dos diferentes Estados-Membros constitui um reconhecimento do facto de que pode existir (e de facto existe) uma cidadania que não é determinada pela nacionalidade. É este o milagre da cidadania da União: ela reforça os laços que nos unem aos nossos Estados (na medida em que somos cidadãos europeus precisamente por sermos nacionais dos nossos Estados) e, simultaneamente, emancipa-nos (na medida em que, presentemente, somos cidadãos para além dos nossos Estados). O acesso à cidadania europeia passa pela nacionalidade de um Estado-Membro, que é regulada pelo direito nacional, mas, como toda e qualquer forma de cidadania, constitui a base de um novo espaço político de que emergem direitos e deveres que são fixados pelo direito comunitário e não

Por conseguinte, além do vínculo com o seu país natal por conta de critérios de nacionalidade e legislação, o indivíduo também possuirá o vínculo com a União Europeia, tendo direitos e deveres criados e garantidos no âmbito deste bloco, além de poder participar de seus processos democráticos. Esta cidadania visa criar uma identificação europeia; uma identificação do cidadão europeu.

Sobre o Tratado da União Europeia e a cidadania da União, Rosa Júlia Plá Coelho conclui:

O Tratado instituiu a cidadania da União, de nítida natureza de direito fundamental e que se prende ao fato de ser humano. O instituto visa a criar um vínculo jurídico-político entre os cidadãos e a Comunidade. Desta forma, o cidadão europeu assume uma dupla cidadania: nacional e comunitária; consequentemente, recebe um leque ampliado de direitos; isto implica a sua submissão a um duplo ordenamento jurídico; e ele passa a ser alvo de um número crescente de normas comunitárias (embora os destinatários primeiros das disposições dos Tratados sejam os Estados-Membros). Tais normas lhes conferem direitos, ainda que estes se concentrem na esfera de mediação dos Estados-Membros, pela via da transposição das diretivas e da sua necessária efetivação (COELHO, 2005, p. 166-167).

Os cidadãos da União, de acordo com o disposto no item 2, do artigo 20º, do TFUE, ademais de gozarem dos direitos, também estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados. Ao fazer estas considerações, o TFUE também enumera neste mesmo dispositivo, os direitos primordiais assistidos aos cidadãos da União, ressaltando que tais direitos serão exercidos nos limites e condições definidas pelos Tratados e pelas medidas adotadas para sua aplicação.

São enumerados os seguintes direitos:

- a) O direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros;
- b) O direito de eleger e ser eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
- c) O direito de, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da protecção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
- d) O direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas dos Tratados e de obter uma resposta na mesma língua (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p.57).

dependem do Estado. (...) É por esta razão que, embora seja verdadeiro que a nacionalidade de um Estado-Membro condiciona o acesso à cidadania da União, não é menos certo que o conjunto de direitos e deveres a esta associados não pode ser limitado injustificadamente por aquela” (PARLAMENTO EUROPEU, 2017d, s/n).

A partir deste rol, serão apresentadas algumas considerações a respeito de cada direito enumerado pelo artigo 20º do TFUE.

O direito à livre circulação e a permanecer livremente no território dos Estados-membros, além de constar no TUE e no TFUE (artigo 21º), também é descrito em dois itens do artigo 45º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Segundo a Carta, “qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros”. Aos nacionais de países terceiros que legalmente residam em algum Estado-membro da União, poderá ser concedida a liberdade de circulação e de permanência, conforme os Tratados (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p.401).

Sobre a livre circulação nos territórios da União, é necessário mencionar o Espaço Schengen, que pode ser considerado o marco do bloco referente à gestão das fronteiras. Em 14 de junho de 1985, Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos assinaram o Acordo de Schengen, criando um mercado interno com livre circulação de pessoas, suprimindo os controles de suas fronteiras internas. Em 19 de junho de 1990, foi assinada a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, que entrou em vigor em 16 de março de 1995.

Atualmente, 26 países participam do Espaço Schengen, sendo 22 Estados-membros da União Europeia. As principais realizações do Espaço Schengen são:

- a.a abolição dos controlos (*sic*) nas fronteiras internas para todas as pessoas;
- b.medidas destinadas a reforçar e harmonizar os controlos (*sic*) nas fronteiras externas: todos os cidadãos da UE só têm de apresentar o bilhete de identidade ou o passaporte para entrar no Espaço Schengen;
- c.uma política comum em matéria de vistos para estadias de curta duração: os cidadãos de países terceiros incluídos na lista comum de países não membros, cujos cidadãos necessitam de um visto de entrada (ver o anexo II do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho), podem obter um visto único, válido para todo o espaço Schengen;
- d.cooperação policial e judiciária: as forças policiais cooperam entre si na deteção (*sic*) e prevenção de delitos e têm o direito de perseguir criminosos em fuga no território de um país vizinho signatário do Acordo de Schengen; refira-se também a existência de um sistema de extradição mais célere e o reconhecimento mútuo das decisões penais;
- e. o estabelecimento e desenvolvimento do Sistema de Informação Schengen (SIS) (PARLAMENTO EUROPEU, 2017c, s/n).

Assim, o Espaço Schengen é um espaço único sem o controle fronteiriço interno, contudo, com uma política integrada em matéria da gestão das fronteiras externas. O objetivo da União é “estabelecer normas comuns no que se refere aos controlos (*sic*) nas suas fronteiras externas e aplicar, gradualmente, um sistema integrado para a gestão dessas fronteiras” (PARLAMENTO EUROPEU, 2017a, s/n).

Desde 2015, pela primeira vez na história desde a criação do Espaço Schengen, que os Estados-membros reintroduziram controles fronteiriços temporários devido ao grande número de refugiados e migrantes que se deslocaram para o continente europeu, e da crescente ameaça do terrorismo. A migração e o terrorismo são os atuais desafios da União Europeia, os quais refletem diretamente nas questões relacionadas à cidadania.

Apesar de o Espaço Schengen ser, em geral, considerado uma das maiores realizações da União Europeia, o recente afluxo sem precedentes de refugiados e migrantes tem colocado a UE sob forte pressão. Desde setembro de 2015, o número maciço de recém-chegados levou vários Estados-Membros a reintroduzir temporariamente os controlos (*sic*) nas fronteiras internas do Espaço Schengen. Embora todos os controlos (*sic*) fronteiriços temporários se tenham efetuado em conformidade com as regras do Código das Fronteiras Schengen, foi a primeira vez na história de Schengen que se instituíram controlos (*sic*) fronteiriços temporários em tão grande escala. Um outro desafio reveste a forma de ataques terroristas, os quais revelam a dificuldade em detetar (*sic*) os terroristas que entram e viajam no espaço Schengen. Os atuais desafios serviram para sublinhar a ligação inextricável entre uma gestão robusta das fronteiras externas e a livre circulação dentro dessas mesmas fronteiras externas e conduziram a uma série de novas medidas com vista a reforçar os controlos (*sic*) de segurança das pessoas que entram no Espaço Schengen e, simultaneamente, melhorar a gestão das fronteiras externas (PARLAMENTO EUROPEU, 2017c, s/n).

Após o direito à livre circulação e permanência, passa-se às considerações a respeito da participação na vida democrática no âmbito da União Europeia. Tal participação é direito garantido aos cidadãos da União, devendo as decisões serem tomadas de forma tão aberta e tão próxima a eles quanto lhes for possível (item 3, do artigo 10º do TUE).

No nível da União Europeia, os cidadãos são diretamente representados no Parlamento Europeu (item 2, do artigo 10º, do TUE), sendo este órgão composto por até setecentos e cinquenta representantes, mais o Presidente. A representação dos cidadãos é feita proporcionalmente à população do Estado-membro: “A representação dos cidadãos é degressivamente proporcional, com um limiar mínimo de seis membros por Estado-Membro. A nenhum Estado-Membro podem ser atribuídos mais do que noventa e seis lugares” (item 2, do artigo 14º do TUE).

Sobre o direito a eleger e ser eleito, são descritas duas situações no artigo 22º no TFUE, sendo uma referente às eleições municipais e a outra referente às eleições para o Parlamento Europeu. Observe:

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 adoptadas pelo Conselho, por unanimidade, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, 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 n.º 1 do artigo 223º 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 adoptadas pelo Conselho, por unanimidade, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, e após consulta do Parlamento Europeu; essas regras podem prever disposições derogatórias, sempre que problemas específicos de um Estado-Membro o justifiquem (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p.58).

Como observado nas disposições citadas acima, o direito ao voto é amplamente garantido aos cidadãos da União Europeia, tanto a nível municipal, quanto no nível de bloco. Contudo, ressalta-se que não há menção para as eleições presidenciais e para os parlamentos nacionais dos Estados-membros, o que, certamente, ainda fica restrito às legislações internas de cada Estado.

O direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu também vem consagrado no artigo 39º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, garantindo-se o sufrágio universal direito, livre e secreto. Já o direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais é expresso no artigo 40º.

Outro direito garantido aos cidadãos da União Europeia é a proteção diplomática de qualquer Estado-membro no território de países terceiros nos quais o Estado-membro de que o indivíduo é nacional não se encontre representado. A proteção das autoridades diplomáticas e consulares ao cidadão da União será concedida nas mesmas condições que os nacionais do Estado-membro para o qual o cidadão recorrer.

Este direito à proteção diplomática e consular está descrito no artigo 46º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como no artigo 23º do TFUE, que ainda acrescenta que caberá aos Estados-membros tomarem as disposições e negociações internacionais necessárias para garantir esta proteção.

O direito descrito corrobora com a cidadania transnacional europeia, a cidadania além das fronteiras, uma vez que a proteção é garantida ao cidadão da União Europeia, por qualquer Estado-membro, independentemente da sua nacionalidade, bastando apenas a existência do requisito da cidadania disposto no art. 9º, do TUE e no art. 20º, do TFUE.

O último rol de direitos apresentados no item 2, do artigo 20º, do TFUE refere-se ao direito de peticionar ao Parlamento Europeu, ao direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e ao direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União em uma das línguas dos Tratados e de obter resposta na mesma língua.

O art. 24º do Tratado de Funcionamento da União Europeia enumera estes três direitos do cidadão da União:

Qualquer cidadão da União goza do direito de petição ao Parlamento Europeu, nos termos do disposto no artigo 227º.

Qualquer cidadão da União pode dirigir-se ao Provedor de Justiça instituído nos termos do disposto no artigo 228º.

Qualquer cidadão da União pode dirigir-se por escrito a qualquer das instituições ou órgãos a que se refere o presente artigo ou o artigo 13º do Tratado da União Europeia numa das línguas previstas no n.º 1 do artigo 55º do referido Tratado e obter uma resposta redigida na mesma língua (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p.59).

Os mencionados artigos 227º e 228º detalham como é o direito do cidadão da União de peticionar ao Parlamento Europeu e de dirigir-se ao Provedor de Justiça:

Artigo 227.º

(ex-artigo 194.o TCE)

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer outra pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro, tem o direito de apresentar, a título individual ou em associação com outros cidadãos ou pessoas, petições ao Parlamento Europeu sobre qualquer questão que se integre nos domínios de actividade da União e lhe diga directamente respeito. (*sic*)

Artigo 228.º

(ex-artigo 195.o TCE)

1. O Provedor de Justiça Europeu, que é eleito pelo Parlamento Europeu, é competente para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro e respeitantes a casos de má administração na actuação das instituições, órgãos ou organismos da União, com excepção do Tribunal de Justiça da União Europeia no exercício das suas funções jurisdicionais. O Provedor de Justiça instrui essas queixas e apresenta relatório sobre as mesmas (*sic*) (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 151).

Na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, o direito de dirigir-se ao Provedor de Justiça está previsto no art. 43º e o direito de petição ao Parlamento Europeu se encontra no art. 44º.

Já o direito de dirigir-se às instituições da união Europeia em uma das línguas dos Tratados e obter resposta na mesma língua, está descrita no item 4, do art. 41º, que trata do direito a uma boa administração.

Além do item 4, o art. 41º, sobre o direito a uma boa administração compreende os seguintes itens:

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

2. Este direito compreende, nomeadamente:

a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; (*sic*)

b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;

c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 400-401).

Registra-se, ainda, o art. 42º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, que expõe o direito de acesso aos documentos:

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou colectiva (*sic*) com residência ou sede social num Estado-Membro, tem direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o suporte desses documentos (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p.401).

Este direito também está previsto no item 3, do art. 15º, do TFUE:

Todos os cidadãos da União e todas as pessoas singulares ou colectivas que residam ou tenham a sua sede estatutária num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o respectivo suporte, sob reserva dos princípios e condições a definir nos termos do presente número (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p.55).

A participação democrática do cidadão da União também pode ser manifestada por meio da Iniciativa de Cidadania Europeia, prevista no item 4, do art. 11º, do TUE, e no item 1, do art. 24º, do TFUE.

Esta Iniciativa é um “importante instrumento de democracia participativa na União Europeia, que possibilita que um milhão de cidadãos da UE, residentes em, pelo menos, um quarto dos Estados-Membros, convidem a Comissão a apresentar uma proposta de ato jurídico para efeitos de aplicação dos Tratados da EU” (PARLAMENTO EUROPEU, 2017b, s/n).

Diante de tudo apresentado com base nos Tratados e na Carta de Direitos Fundamentais, é possível verificar que a cidadania possui papel de destaque na União Europeia, tanto que é seu dever, ao estabelecer relações com o resto do mundo, afirmar e promover os seus valores e interesses e contribuir para a proteção dos seus cidadãos (artigo 3º do TUE).

Apesar de todos estes documentos europeus acerca da cidadania na União Europeia, ainda há autores que se mostram céticos quanto à superação do conceito tradicional de cidadania a partir desta proposta da cidadania europeia, devido à falta de coercitividade do cumprimento de obrigações que vão além das fronteiras. Aline Beltrame de Moura expressa:

No mais, em conformidade com o analisado na última parte do trabalho, um dos grandes problemas encontrados no sistema jurídico comunitário reside

na inexistência de deveres expressos no tocante ao cumprimento de obrigações comuns para além das fronteiras. Esta ausência em contraposição aos inúmeros direitos elencados nas fontes originárias e derivadas do ordenamento comunitário, fragiliza e gera uma sensação de descrença no que diz respeito à efetividade do *status* de cidadão europeu. Em razão disso, afirmar que por meio da instituição da cidadania europeia se supera o tradicional conceito de cidadania, que se liga à nacionalidade e à territorialidade, prevendo, em sua substituição, um sistema composto de direitos, deveres e lealdade política como pressuposto decisivo para a democratização da Europa, pode parecer um tanto quanto idealista (MOURA, 2013, p. 188-189).

Todavia, a mesma autora ressalta que uma “cidadania multicultural” poderia dissociar a cidadania da nacionalidade, com fulcro na reciprocidade e responsabilidade pelo coletivo:

A valorização da diversidade e a compreensão de que a cidadania europeia seja um instrumento de aproximação dos povos do continente deve necessariamente passar, conforme verificamos, pelos elementos da dignidade e da solidariedade, fundamentais para o respeito da multiculturalidade, bem como para a promoção do diálogo aberto e positivo entre os cidadãos a fim de construir uma verdadeira unidade na diversidade. Observa-se, nesse contexto, que a própria noção de reciprocidade comporta a ideia de acesso a determinados bens públicos e, ao mesmo tempo, pressupõe um sentimento de responsabilidade pelo coletivo. Assim, a noção de uma cidadania multicultural que não colida com a tradicional concepção do Estado permite uma certa dissociação entre nacionalidade e cidadania e, uma vez sacralizada a autonomia da cidadania perante a nacionalidade, não há que se falar em ausência de um *demos* europeu ou da necessidade de uma cultura homogênea para a determinação de uma identidade comum (MOURA, 2013, p.190).

Neste sentido, mesmo que nos primórdios do bloco europeu as relações econômicas foram o principal objetivo de constituição da União, atualmente as questões relacionadas à cidadania são os seus principais desafios, tendo em vista o crescente fluxo migratório para o continente europeu e a ameaça crescente do terrorismo.

3.3.2 Cidadão do Mercosul

Em 16 de dezembro de 2010, na cidade de Foz do Iguaçu, estado do Paraná, sob a presidência do Brasil, os membros do Conselho do Mercado Comum se reuniram e assinaram a Decisão CMC n.º 64/2010, que criou um plano de ação para que, até 2021, aniversário de 30 anos do bloco, seja implementado o Estatuto da Cidadania do Mercosul. O plano de ação é uma “conformação progressiva” deste Estatuto (art. 1º).

Para a criação deste plano, foram apresentadas justificativas baseadas nas questões de cidadania, integração regional e igualdade de direitos dos cidadãos dos Estados Partes do

Mercosul. O Conselho do Mercado Comum considerou fundamental, após vinte anos da assinatura do Tratado de Assunção, avançar “no aprofundamento da dimensão social e cidadã do processo de integração, com vistas a alcançar um desenvolvimento sustentável, com justiça e inclusão social em benefício dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL”.

Contudo, ressaltou que “os instrumentos adotados no MERCOSUL garantem aos nacionais dos Estados Partes e as suas famílias o gozo dos mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, de acordo com as leis que regulamentam o seu exercício”, destacando que é necessária a consolidação de um “conjunto de direitos fundamentais e benefícios em favor dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL”.

O Estatuto da Cidadania do Mercosul se conformará com base em três objetivos, apresentados no art. 2º do plano de ação: implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do Mercosul; igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. Estes objetivos, segundo a Decisão CMC n.º 64/2010, serão “oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada”.

O art. 3º da Decisão apresenta 11 (onze) elementos integrantes do plano de ação, para que os objetivos indicados no art. 2º possam ser alcançados. Os elementos são: 1) Circulação de pessoas; 2) Fronteiras; 3) Identificação; 4) Documentação e cooperação consular; 5) Trabalho e emprego; 6) Previdência social; 7) Educação; 8) Transporte; 9) Comunicações; 10) Defesa do consumidor; e 11) Direitos políticos.

Todos estes elementos integrantes contribuem para a consolidação de uma cidadania transnacional na esfera do Mercosul, contudo, é possível ressaltar os principais elementos contribuidores.

No primeiro elemento, “Circulação de pessoas”: “1.1 Facilitação do trânsito e da circulação no espaço MERCOSUL” e “1.2 Simplificação de trâmites, agilização de procedimentos de controle migratório, harmonização gradual dos documentos aduaneiros e migratórios”.

No terceiro elemento, “Identificação”: “3.1 Harmonização das informações para a emissão de documentos de identificação nos Estados Partes do MERCOSUL” e “3.2 Inserção da denominação “MERCOSUL” nas cédulas de identidade nacionais”.

No quinto elemento, “Trabalho e emprego”: “5.7 Desenvolvimento de plano regional em matéria de facilitação da circulação de trabalhadores”.

No sexto elemento, “Previdência social”: “6.1 Integração dos cadastros de

informações previdenciárias e trabalhistas dos Estados Partes para fins de simplificação de trâmites, segurança das informações, formulação de políticas públicas e agilização de concessão de benefícios” e “6.2 Estabelecimento de um Programa de Educação Previdenciária do MERCOSUL, que incluiria a criação de um portal na Internet para facilitar o acesso a informações previdenciárias”.

No sétimo elemento, “Educação”: “7.1 Simplificação dos trâmites administrativos para efeitos da equivalência de estudos e títulos de ensino superior”; “7.2 Aprofundamento do Sistema ARCU-SUL para a equivalência plena de cursos superiores no MERCOSUL”; e “7.3 Criação de um Acordo-Quadro de Mobilidade para a consolidação de um espaço de mobilidade (estudantes, professores e pesquisadores) e intercâmbios acadêmicos”.

No décimo elemento, “Defesa do consumidor”: “10.1 Criação de um Sistema MERCOSUL de Defesa do Consumidor”.

Por fim, no décimo primeiro elemento, “Direitos políticos”:

11.1 Avaliar as condições para avançar progressivamente no estabelecimento de direitos políticos, de acordo com as legislações nacionais que regulamentem seu exercício, em favor dos cidadãos de um dos Estados Partes do MERCOSUL que residam em outro Estado Parte de que não sejam nacionais, incluindo a possibilidade de eleger parlamentares do MERCOSUL (MERCOSUL, 2010c, s.n).

Todos os onze elementos integrantes serão discutidos em diferentes âmbitos, como, por exemplo, reuniões de Ministros da Justiça, Ministros do Interior, Ministros da Educação, no Grupo Mercado Comum, em Foro Especializado Migratório, etc. Estes âmbitos farão recomendações que, poderão subsidiar o Conselho do Mercado Comum a atualizar e/ou ampliar o plano de ação do Estatuto da Cidadania do Mercosul.

O art. 6º determina que estes foros do Mercosul deverão elaborar um cronograma de trabalho de até 10 (dez) anos, para que haja a implementação progressiva dos elementos que integram o plano de ação, levando-se em conta os três objetivos apresentados no art. 2º.

Merece evidência o art. 7º da Decisão CMC n.º 64/2010, o qual escreve: “O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL poderá ser instrumentalizado por meio da assinatura de um protocolo internacional que incorpore o conceito de “Cidadão do MERCOSUL” e forme parte do Tratado de Assunção”.

Como se depreende da leitura do dispositivo está prevista a possibilidade de incorporação no Estatuto da Cidadania e no Tratado de Assunção o conceito de “Cidadão do MERCOSUL”, fato que certamente vai ao encontro do exposto neste trabalho até o momento: a cidadania transnacional é uma realidade cada vez mais presente no contexto global, não

mais se concebendo a verticalização do conceito de cidadania (Estado – cidadão).

Por se tratar de regulamentação de aspectos da organização e funcionamento do Mercosul, a Decisão CMC n.º 64/2010 não precisa ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes.

Importante dizer que os trabalhos referentes ao plano de ação para a implementação do Estatuto da Cidadania do Mercosul são coordenados pelo Alto Representante-Geral do Mercosul. Este órgão foi criado no mesmo dia do plano ação, por meio da assinatura da Decisão CMC n.º 63/2010.

Conforme o art. 2º desta Decisão, o Alto Representante-Geral “será uma personalidade política destacada, nacional de um dos Estados Partes, com reconhecida experiência em temas de integração”. Designado pelo Conselho do Mercado Comum, o Alto Representante-Geral terá mandato de três anos, podendo ser prorrogado por igual período pelo Conselho.

Diferentemente da Decisão CMC n.º 64/2010, a Decisão CMC n.º 63/2010 necessita de incorporação ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, sendo determinado pelo art. 21 que esta incorporação ocorresse antes de 31 de dezembro de 2011.

Até que o Estatuto da Cidadania não seja implantado, a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, órgão que assiste o Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum, elaborou a Cartilha da Cidadania do Mercosul, com o intuito de compilar as principais normas vigentes no bloco que interessam aos cidadãos.

Disponível em português e espanhol, a cartilha é dividida em doze eixos temáticos: Circulação de Pessoas e Bens; Trabalho e Previdência Social; Educação; Defesa do Consumidor; Apoio à Produção e ao Comércio; Correspondência e Encomendas; Cooperação Consular e Judicial; Direitos Humanos; Integração Cultural; Aspectos Sanitários e de Saúde; Dimensão Social e Temas Diversos. Em cada um destes eixos, são destacados os órgãos dos Estados Partes e dos Estados Associados responsáveis por sua aplicação.

Além das normas, é possível encontrar na Cartilha da Cidadania do Mercosul declarações dos presidentes dos Estados Partes e recomendações do Conselho do Mercado Comum, as quais “estabelecem, entre outros, as diretrizes políticas que devem orientar os órgãos do MERCOSUL e aos Estados Partes na sua relação com a cidadania”. (MERCOSUL, 2010b, s.n)

O Mercosul caminha para a concretização do conceito do “Cidadão do MERCOSUL”, mesmo sendo composto por cinco Estados Partes - Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela (a Bolívia ainda está em processo de adesão) -, além de seis

estados associados - Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. O indivíduo seria considerado cidadão em todo o bloco, além das fronteiras de seu país de origem.

Isto é a cidadania transnacional. Mesmo que a cidadania transnacional aqui defendida seja baseada nos preceitos dos direitos humanos, a cidadania transnacional do Mercosul acaba sendo derivada destes mesmos preceitos, afinal, os países do bloco também fazem parte de acordos e tratados internacionais de direitos humanos.

O próprio Mercosul possui o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005 (promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 7.225, de 1º de julho de 2010). Conforme o artigo 1, este Protocolo visa estabelecer “a plena vigência das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”, os quais “são condições essenciais para a vigência e evolução do processo de integração entre as Partes”.

Na parte inicial deste Protocolo, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai reafirmam “os princípios e normas contidos na Declaração Americana de Direitos e deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos regionais de direitos humanos, assim como na Carta Democrática Interamericana”; e reconhecem “a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e inter-relação de todos os direitos humanos, sejam direitos econômicos, sociais, culturais, civis ou políticos”.

Assim, o processo de integração regional do Mercosul certamente deve observar os preceitos dos direitos humanos e da cidadania como forma de se garantir direitos aos indivíduos nacionais dos Estados Partes, não importando em qual dos territórios nacionais eles estejam.

3.3.2.1 O acordo de residência permanente entre Brasil e Uruguai

Corroborando com os objetivos do Estatuto da Cidadania do Mercosul apresentados no item anterior, podem surgir acordos bilaterais que contribuem ainda mais com a integração regional e com a concretização do Cidadão do Mercosul. Com esta visão, os presidentes do Brasil e Uruguai criaram, em 31 de julho de 2012, o Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai (GAN).

De acordo com o Comunicado Conjunto Presidencial divulgado nesta mesma data, o GAN estaria encarregado de consolidar um “Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguai”, tendo como áreas prioritárias, objetivando o aprofundamento da integração bilateral: (a) integração produtiva, (b) ciência, tecnologia e inovação, (c) comunicação e informação, (d) integração da infraestrutura de transportes, (e)

livre circulação de bens e serviços e (f) livre circulação de pessoas.

Sobre os projetos e iniciativas que deveriam constar no Plano de Ação, a respeito da livre circulação de pessoas, os Presidentes da República à época disseram por meio do Comunicado:

7.6. Livre circulação de pessoas – os Presidentes tomaram nota da existência do Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Livre Circulação de Pessoas entre Brasil e Uruguai e instruíram o Grupo a seguir avançando na implementação de procedimentos que facilitem o trânsito de seus nacionais entre os dois países e que fortaleçam os laços de integração que os une (BRASIL, 2012, s/n).

Fruto do trabalho deste Grupo, em 9 de julho de 2013, foi firmado, em Brasília o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Residência Permanente com o Objetivo de Alcançar a Livre Circulação de Pessoas. Este Acordo foi promulgado no Brasil por meio do Decreto n.º 9.089, de 6 de julho de 2017. No entanto, ainda necessita de ratificação por ambas as partes, passando a vigorar trinta dias após as assinaturas.

Apesar de ainda necessitar da ratificação, o Acordo mostra-se como um grande avanço na integração regional, oportunizando benefícios consideráveis aos cidadãos brasileiros e uruguaios que decidirem viver nos territórios destes países.

Na exposição de motivos do Decreto Legislativo n.º 152, de 2016, que aprova o texto do Acordo, os ministros da Justiça e das Relações Exteriores ressaltam que o documento “estabelece mecanismo simplificado para a concessão da residência permanente a nacionais brasileiros e uruguaios que queiram fixar residência no outro país, o que constitui passo importante rumo ao objetivo de lograr a livre circulação de pessoas entre Brasil e Uruguai” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, s/n).

Além disso, os ministros acrescentam que este Acordo é um avanço em relação ao já vigente Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002, e promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 6.975, de 7 de outubro de 2009.

Segundo os ministros, os principais avanços trazidos por este Acordo de Residência permanente são:

[...] dispensa da exigência de período prévio de residência temporária como condição à concessão de residência permanente; a redução do número de documentos necessários para a solicitação da residência permanente; a isenção de taxas, emolumentos e multas; e a dispensa de tradução e legalização dos documentos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, s/n).

No texto do Acordo presente no Decreto n.º 9.089/2017, Brasil e Uruguai se dizem convencidos de que seria “oportuno facilitar o trânsito de seus nacionais entre seus respectivos territórios, a fim de ampliar as oportunidades para todos os cidadãos brasileiros e uruguaios”. As facilitações do trânsito de seus nacionais e da residência permanente contribuem para que os indivíduos possam se integrar socialmente de modo mais facilitado, além de garantir igualdade para com os cidadãos nacionais dos respectivos países.

Os objetivos do Acordo estão expostos no art. 1º, o qual prescreve: “Este Acordo tem por objetivo avançar na livre circulação de pessoas entre as Partes, com vistas a assegurar a efetiva integração entre os dois países”.

Para a concessão da residência permanente ou do visto permanente, os cidadãos brasileiros e uruguaios deverão, ao requerer, apresentar os seguintes documentos enumerados no item 1, do art. 2º:

- a) passaporte válido e vigente ou carteira de identidade ou documento especial de fronteira ou certidão de nacionalidade expedida pelo agente consular do país de origem, acreditado no país de recepção, de modo que reste provada a identidade e a nacionalidade do solicitante;
- b) certidão ou declaração pessoal sob as penas da lei negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais, no país de origem ou nos que houver residido o solicitante nos cinco anos anteriores à sua chegada ao país de destino ou de seu pedido ao consulado, conforme o caso;
- c) Declaração pessoal sob as penas da lei de ausência de antecedentes internacionais penais ou policiais;

Como já exposto anteriormente, a partir da vigência deste Acordo entre Brasil e Uruguai, para a solicitação da residência permanente não será exigido período prévio de residência temporária no território do outro país (item 2, do art. 2º).

No Brasil, os pedidos de visto permanente serão tramitados perante uma Missão Diplomática ou Representação Consular brasileira. Os pedidos de residência permanente serão tramitados perante o Departamento de Polícia Federal ou diretamente à Secretaria Nacional de Justiça (item 1, do art. 3º). Estes trâmites estarão isentos de custos, por determinação do item 1, do art. 4º.

Outro ponto interessante previsto neste Acordo Brasil-Uruguai é a dispensa da legalização e tradução de documentos, exigindo-se, apenas, que o documento apresentado seja válido no país de expedição (art. 5º).

O art. 6º prevê a igualdade dos nacionais brasileiros e uruguaios que se beneficiarem do Acordo. Segundo o mencionado dispositivo, os cidadãos destes países que obtiveram o visto ou a residência permanente, possuem o direito de “ingressar, sair, circular e

permanecer livremente no território do país de recepção, mediante prévio cumprimento das formalidades previstas neste Acordo, e sem prejuízo de restrições excepcionais impostas por razões de segurança pública”, além do “direito a exercer qualquer atividade, nas mesmas condições que os nacionais do país de recepção, observados os limites impostos pelas normas internas de cada Parte”.

Já o art. 7º estabelece que o Acordo “não invalidará ou restringirá direitos e garantias individuais concedidos por meio de outros acordos internacionais de que sejam Partes Brasil e Uruguai”. O referido artigo também expressa o princípio da norma mais favorável ao migrante ao escrever em seu item 2 que “o presente Acordo será aplicado sem prejuízo de normas ou dispositivos internos de cada Parte que sejam mais favoráveis aos imigrantes”.

Como pôde ser notado, o Acordo sobre Residência Permanente com o Objetivo de Alcançar a Livre Circulação de Pessoas, firmado entre Brasil e Uruguai, surge como um grande avanço na integração regional, colaborando com o objetivo de se criar o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL até 2021, bem como contribuindo com a cidadania transnacional dos brasileiros e uruguaios objetos deste Acordo.

3.3.3 Cidadania do estrangeiro no Brasil

Antes de se adentrar na análise da cidadania do estrangeiro em território brasileiro sob a perspectiva da Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017, nova Lei de Migração nacional, faz-se necessário realizar uma retrospectiva da legislação migratória nacional que vigorou por mais de trinta e sete anos: a Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro.

Será possível visualizar a mudança da perspectiva da questão da cidadania do estrangeiro quando este adentra o território nacional. Antes o migrante era assunto de segurança nacional. Com a nova legislação, este indivíduo passa a ser visto sob a égide da cidadania e dos direitos humanos.

3.3.3.1 O Estatuto do Estrangeiro – Lei n.º 6.815/1980

Por mais de trinta e sete anos vigorou no Brasil a Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que normatizava as questões relacionadas à migração e ao migrante estrangeiro em território nacional, sendo a principal lei de migração brasileira.

Entretanto, esta legislação refletia o momento histórico de sua criação e promulgação, a Ditadura Militar brasileira, uma vez que "o regime militar estava

particularmente descontente com a "interferência" de religiosos estrangeiros em assuntos considerados de foro interno e buscava um mecanismo que facilitasse a expulsão de estrangeiros envolvidos em atividades políticas no país" (REIS, 2011, p.59).

A Lei n.º 6.815/1980 expressamente se preocupava com a segurança nacional, com os interesses nacionais e com a defesa do trabalhador nacional. O migrante estrangeiro era visto como um ser "nocivo" ao corpo social, além de dificultar e burocratizar a regularização do processo migratório.

Esta política legislativa fundada na segurança nacional estava expressa na lei de migração de 1980, em seu art. 2º, que dizia: "Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional".

Tal visão excludente do migrante estrangeiro era fruto de uma legislação criada e promulgada em meio ao regime de exceção brasileiro. Além disso, nos anos 80 o mundo era caracterizado pela bipolaridade capitalista e socialista e o País se encontrava em grave crise econômica (GUEDES FILHO; ROSSI, 2007). Portanto, o foco da Lei n.º 6.815 não era a proteção do ser humano, mas sim o resguardo do Estado brasileiro e da segurança nacional contra o indivíduo estrangeiro, que ficava subordinado aos interesses e à discricionariedade das autoridades estatais.

Durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, os migrantes clandestinos e irregulares conseguiam a sua regularização por meio de anistias concedidas pelo governo brasileiro, como a que ocorreu no próprio Estatuto em seu art. 136, além das leis n.º 7.685/1988, 9.675/1998 e 11.961/2009.

A lei de migração de 1980 se coadunava perfeitamente com os tempos da Ditadura Militar brasileira, quando o governo, preocupado com as interferências estrangeiras, restringia os direitos dos cidadãos de outros países que entravam em território nacional como forma de reprimir qualquer tentativa de golpe para derrubar o regime.

Estava evidente que, após trinta e sete anos, com o fim do regime militar autoritário instalado, de 1964 a 1985, e com a redemocratização brasileira, a Lei n.º 6.815/1980 não era mais compatível com o atual cenário político, legislativo e internacional que o Brasil está inserido.

A importância dos direitos do homem liga-se a dois problemas fundamentais dos tempos atuais: a democracia e a paz. Segundo Norberto Bobbio: "O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem são a base das constituições democráticas, e, ao mesmo tempo, a paz é o pressuposto necessário para a proteção efetiva dos direitos do homem em

cada Estado e no sistema internacional" (BOBBIO, 2004, p.203).

Assim sendo, após vinte e um anos de regime militar (1964-1985), a sociedade brasileira exigiu que um novo pacto social fosse feito para evitar que qualquer resquício dos tempos de exceção pudesse retornar ou influenciar a nova realidade nacional. Este novo pacto deu origem à Constituição Federal de 1988, a chamada "Constituição Cidadã", que proporcionou a instalação do regime democrático, bem como a consolidação legislativa das garantias e dos direitos fundamentais na Lei Maior do País.

Ademais, o ser humano passou a ser o fundamento de todo o sistema normativo nacional, sendo que a República Federativa do Brasil estabeleceu em sua Magna Carta como um de seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana (inciso III, art. 1º, da Constituição Federal). A promoção do "bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação", constitui um dos objetivos fundamentais da República brasileira (inciso IV, art. 3º, da Constituição Federal).

Somando-se a esta nova realidade constitucional voltada principalmente para o cidadão e não para o Estado, o texto constitucional ainda prevê que nas relações internacionais brasileiras, rege-se o princípio da "prevalência dos direitos humanos" (inciso II, art. 4º, da Constituição Federal).

O Estado brasileiro já fazia parte de diversos acordos e tratados internacionais de direitos humanos, sendo o principal, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Contudo, é em 1988, com o advento da nova Constituição Federal, que a proteção aos direitos humanos do indivíduo passa a fundamentar as relações internacionais e o ordenamento jurídico brasileiro.

Sobre a Constituição de 1988 e o princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos, mais uma vez cita-se os ensinamentos de Flávia Piovesan:

Enfatize-se que a Constituição brasileira de 1988, como marco jurídico da institucionalização dos direitos humanos e da transição democrática do País, ineditamente, consagra o primado do respeito aos direitos humanos como paradigma propugnado para a ordem internacional. Esse princípio invoca a abertura da ordem jurídica brasileira ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, exige uma nova interpretação de princípios tradicionais como a soberania nacional e a não intervenção, impondo a flexibilização e relativização desses valores. Se para o Estado brasileiro a prevalência dos direitos humanos é princípio a reger o Brasil no cenário internacional, está-se conseqüentemente admitindo a concepção de que os direitos humanos constituem tema de legítima preocupação e interesse da comunidade internacional. Os direitos humanos, para a Carta de 1988, surgem como tema global (PIOVESAN, 2012b, p.50).

Segundo Valério de Oliveira Mazzuoli (2014, s.p), "no âmbito do direito interno

brasileiro a Declaração de 1948 serviu de paradigma para a Constituição Federal de 1988, que literalmente “copiou” vários dos seus dispositivos, o que demonstra que o direito constitucional brasileiro atual está em perfeita consonância com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos”.

Contudo, esta visão voltada aos direitos humanos não era encontrada quando se analisava o Estatuto do Estrangeiro, uma vez que, criado sob a Ditadura Militar, primava pela segurança e os interesses nacionais, o que dava claro perfil securitário, nacionalista e protecionista a esta norma (SANTOS, 2014).

No contexto atual, as disposições contidas no Estatuto do Estrangeiro estavam na contramão da materialidade relativa aos direitos humanos presentes na Constituição Federal, bem como nos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, não se enquadrando na realidade mundial contemporânea sobre as migrações internacionais e a proteção dos direitos humanos dos migrantes estrangeiros.

A lei de migração brasileira necessitava de atualização para este contexto, como forma de garantia e proteção dos direitos humanos dos estrangeiros que adentram no território nacional em busca de um novo recomeço. Igualmente, ao Estado brasileiro era impelida a garantia de medidas que levassem à integração e inclusão social destes indivíduos. É incontestável que o Brasil se tornou destino de diversos estrangeiros por motivos variados, seja por questões humanitárias, seja por questões de trabalho.

Esta grande disparidade (quase incompatibilidade total) entre a Lei n.º 6.815/1980 e o contexto internacional de proteção dos direitos humanos em que o Brasil havia se inserido, assim como o cenário legislativo-constitucional brasileiro a respeito dos direitos humanos, os poderes Legislativo e Executivo começaram a discutir e a propor uma nova lei brasileira sobre migrações e direitos do estrangeiro.

Haviam 03 (três) propostas legislativas mais recentes sobre o tema: o Projeto de Lei n.º 288/2013 do Senado Federal; o Projeto de Lei n.º 5.655/2009 da Câmara dos Deputados; e o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos direitos dos migrantes no Brasil, apresentado em 2013 por uma Comissão de Especialistas designada pelo Ministério da Justiça. Em 04 de agosto de 2015, o Projeto de Lei do Senado n.º 288/2013 foi apresentado para revisão pela Câmara dos Deputados, sendo denominado Projeto de Lei n.º 2.516/2015 e apensado ao Projeto de Lei n.º 5.655/2009.

Todos eram unânimes quanto à realocação do migrante estrangeiro considerado como tema relativo à segurança nacional, para tema relacionado aos direitos humanos. Os projetos buscavam a integração social do estrangeiro à sociedade brasileira, a

desburocratização e promoção da regularização migratória.

No parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, o relator, Senador Eduardo Braga, expôs que o Projeto de Lei n.º 288/2013, "não somente é uma proposição adequada ao espírito da Constituição Federal de 1988, como vem para suprimir diploma contrário, que é o Estatuto do Estrangeiro".

Já na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, a relatora, Deputada Perpétua Almeida, citou a necessidade de uma adequação legislativa ao analisar o Projeto de Lei n.º 5.655/2009:

O notável incremento da economia brasileira no período entre a promulgação da Lei nº 6.815, de 1980, e os dias atuais, a redemocratização do País, o fenômeno da globalização, com a interdependência das economias nacionais, as incríveis transformações no campo das telecomunicações e o aumento dos fluxos de pessoas entre os países são motivos mais do que suficientes para que o Brasil edite uma nova lei dos estrangeiros, que seja capaz de responder adequadamente aos desafios gerados pelos fatos apontados.

Outra questão essencial que fora discutida, dizia respeito à criação de um serviço especializado de migrações, afinal, o Brasil é um dos poucos países que não possuem este serviço, concentrando o atendimento administrativo e burocrático destes indivíduos na Polícia Federal e nos demais serviços sociais fragmentados em outros órgãos estatais e organizações não governamentais (Ministério da Justiça, 2013).

Interessante, por fim, destacar trecho da apresentação do Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos direitos dos migrantes no Brasil, apresentado em 2013 pelo Ministério da Justiça, o qual se referia à denominação migrante x estrangeiro:

[...] ao estabelecer uma tipologia jurídica do “migrante”, o Anteprojeto abandona o conceito de “estrangeiro”, não apenas de conotação pejorativa em nossa cultura, mas também juridicamente consagrada na lei vigente como um sujeito de segunda classe, vulnerável à discricionariedade, senão à arbitrariedade do Estado, e privado, sem justificação plausível num regime democrático, de parcela significativa dos direitos atribuídos aos nacionais. O anteprojeto converte a dicotomia brasileiro/estrangeiro em uma nova paleta conceitual. A expressão migrante compreende imigrantes (os nacionais de outros Estados ou apátridas que chegam ao território brasileiro) e emigrantes (os brasileiros que deixam o território do Brasil).

Após muitas discussões e debates no Congresso Nacional, com algumas audiências públicas promovidas com entidades da sociedade civil, em 18 de abril de 2017 o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei n.º 2.516/2015, que institui a nova Lei de Migração do Brasil.

A nova lei migratória (Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017) foi sancionada, com

vetos, pelo Presidente da República em 25 de maio de 2017, entrando em vigor após cento e oitenta dias de sua publicação. A Lei n.º 13.445/2017, bem como os vetos presidenciais, serão analisados no item seguinte.

3.3.3.2 A nova Lei de Migração brasileira - Lei n.º 13.445/2017

Na contramão das principais políticas migratórias atuais no mundo, como, por exemplo, as políticas dos Estados Unidos e Europa, que estão restringindo a migração, a Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017, traz uma nova política migratória ao Estado brasileiro. Esta política dá ênfase aos direitos humanos e ao combate à xenofobia, proporcionando um tratamento mais acolhedor aos migrantes internacionais⁶³.

Além disso, a nova lei de migração do Brasil faz com que haja coerência entre as questões migratórias nacionais com os compromissos internacionais firmados pelo país, principalmente relacionados aos direitos humanos. O combate à criminalização da migração e a busca pela desburocratização do processo migratório estão presentes na Lei.

Observa-se que não há concessão de mais direitos aos migrantes internacionais, pois apenas são seguidos os princípios constitucionais presentes da Magna Carta, de 1988, como o princípio da igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros residentes no território nacional (art. 5º da Constituição brasileira). A legislação contribui para a afirmação da cidadania dos estrangeiros que vivem no Brasil.

Apesar de ter sido mantida a essência do texto do Projeto de Lei n.º 288, de 2013, do Senado Federal (nº 2.516/15 na Câmara dos Deputados), que institui a nova lei de migração, o Presidente da República vetou parcialmente o texto, tendo como base a contrariedade ao interesse público e a inconstitucionalidade. Foram dezoito vetos presidenciais no total.

Passa-se a analisar o texto legal, objetivando ressaltar os pontos nos quais podem ser vistas a garantia do respeito aos direitos humanos e a busca pela cidadania dos migrantes internacionais que adentram o território nacional. Do mesmo modo, passa-se a traçar comentários a respeito dos vetos que contrariam os direitos humanos e a cidadania destes indivíduos.

De início, a Lei n.º 13.445/2017 traz, no §1º, do art. 1º, alguns conceitos importantes e necessários para a compreensão dos demais dispositivos. No inciso II, do art.1º,

⁶³ Foi publicado o Decreto n.º 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamenta a nova Lei de Migração brasileira (Lei n.º 13.445/2017). Tal Decreto do Poder Executivo Federal vem sendo alvo de críticas devido ao fato de colocar limites à nova política migratória nacional nos moldes do revogado Estatuto do Estrangeiro, contudo, nesta dissertação não se adentrará na análise deste Decreto, o que será feito em futuros trabalhos.

conceitua-se o imigrante como sendo a “pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil”.

O art. 2º faz uma ressalva importante quanto às normas internas e internacionais que tratam especificamente de refugiados e asilados, além de pessoas ligadas às funções diplomáticas. Segundo o artigo, “esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares”.

Uma grande novidade da nova lei de migração é o estabelecimento de princípios e diretrizes que regem a política migratória brasileira, o que era inexistente na legislação anterior. Ao todo, são vinte e dois princípios e diretrizes previstos no art. 3º, os quais atualizam as questões migratórias sob várias perspectivas, enfatizando-se, a dos direitos humanos, combate à xenofobia, igualdade, acolhimento, inclusão social e cidadania do migrante internacional, além da descriminalização da migração.

De todos os princípios e diretrizes, apenas os incisos VII e XIX não se relacionam diretamente com as perspectivas anteriormente citadas voltadas ao migrante estrangeiro, quais sejam: “VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil” e “XIX - proteção ao brasileiro no exterior”. Os outros vinte incisos relacionam-se direta ou indiretamente.

O primeiro inciso já ratifica a universalidade, indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, o que aponta aos destinatários da lei que ela deve ser aplicada sob a perspectiva dos direitos humanos e não mais da segurança nacional como no passado.

A nova política migratória brasileira também visa repudiar e prevenir a xenofobia, o racismo, bem como quaisquer formas de discriminação, inclusive a discriminação em razão dos critérios ou procedimentos que admitiram a pessoa no território brasileiro, como salientam os incisos II e IV, deste art. 3º ora sob análise.

Como mencionado previamente, a Lei n.º 6.815/1980 tratava o migrante como um ser “nocivo” à sociedade brasileira, colocando-o como tema de segurança nacional. Contudo, com a nova lei, a não criminalização da migração (inciso III) e a promoção da entrada regular e da regularização documental do migrante (inciso V) estão entre os princípios e diretrizes da política migratória nacional. Além disso, é repudiada a prática de expulsão ou de deportações coletivas (inciso XXII).

O princípio da igualdade pode ser claramente observado nestes princípios e diretrizes do art. 3º. A política migratória do Brasil prevê a “igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares” (inciso IX); a “inclusão social, laboral e

produtiva do migrante por meio de políticas públicas” (inciso X); o “acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social” (inciso XI). Propõe, ainda, a “promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante” (inciso XII).

Internacionalmente, os princípios e diretrizes da política migratória brasileira preveem o “fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas” (inciso XIV); a “cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante” (inciso XV); e, além disso, a “integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço” (inciso XVI).

Merece destaque a “garantia do direito à reunião familiar” (inciso VIII); a “proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante” (inciso XVII); e o “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante” (inciso XIII).

Um avanço significativo trazido pela nova lei relaciona-se com a acolhida humanitária do migrante internacional. Além de estar entre os princípios e diretrizes da política migratória (inciso VI, do art. 3º), a acolhida humanitária foi estabelecida como uma das finalidades para a concessão do visto temporário ao migrante vindo de outro país (alínea “c”, do inciso I, do art. 14).

O visto temporário de acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país nas hipóteses que estão descritas no §3º, do art. 14: quando houver situação de grave ou iminente instabilidade institucional, conflito armado, calamidade de grande proporção, desastre ambiental, grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. Outras hipóteses poderão ser criadas, na forma de regulamento.

O visto humanitário com previsão em lei é novidade no Brasil, afinal, ele começou a ser concedido no país em caráter emergencial por meio da Resolução Normativa n.º 97, de 12 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Todavia, este visto era concedido somente aos nacionais do Haiti, pelo prazo de cinco anos, devido ao grande fluxo destes estrangeiros que começaram a vir ao Brasil depois do grande terremoto de janeiro de 2010. A lei brasileira, assim como a Convenção dos Refugiados de 1951, não previa os desastres ambientais como fatores causadores do refúgio, portanto, os haitianos não

eram considerados refugiados.

Esta resolução do CNIg vigoraria por dois anos, podendo ser prorrogados, e segundo o parágrafo único do art. 1º, consideravam-se razões humanitárias, “aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010” (ACNUR BRASIL, 2012, p.168). Nesta resolução foram previstas a concessão de mil e duzentos vistos anuais, com o limite de cem concessões mensais, números ampliados e prazos de validade prorrogados.

Ainda nos vistos temporários, a questão do trabalho do migrante também foi flexibilizada e dadas maiores oportunidades deste indivíduo exercer atividades laborativas no Brasil. É possível conceder visto temporário de trabalho ao imigrante que “venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País, dispensada esta exigência se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente” (§5º, do art. 14, da Lei n.º 13.445/2017).

O art. 4º da nova lei de migração estabelece que a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade seja garantida ao migrante que esteja em território nacional com a condição de igualdade aos nacionais. Além desses direitos, 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 nº 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.

Com a leitura dos incisos acima citados, é possível visualizar situações que eram proibidas no Estatuto do Estrangeiro e agora são autorizados pela Lei n.º 13.445/2017, como por exemplo, o direito de reunião para fins pacíficos e o direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos.

Outros aspectos interessantes e que merecem ser aqui notados encontram-se no Capítulo X – Disposições finais e transitórias. O art. 111 adverte que a nova lei de migração “não prejudica direitos e obrigações estabelecidos por tratados vigentes no Brasil e que sejam mais benéficos ao migrante e ao visitante, em particular os tratados firmados no âmbito do Mercosul”, da mesma maneira, o art. 122 diz que “a aplicação desta Lei não impede o tratamento mais favorável assegurado por tratado em que a República Federativa do Brasil seja parte” ou seja, ambos os dispositivos garantem a aplicação da norma mais benéfica ao migrante nas questões migratórias.

O art. 112 estabelece que “as autoridades brasileiras serão tolerantes quanto ao uso do idioma do residente fronteiriço e do imigrante quando eles se dirigirem a órgãos ou repartições públicas para reclamar ou reivindicar os direitos decorrentes desta Lei”. Parece simples, desnecessário ou óbvio este tipo de dispositivo, entretanto, a língua pode vir a ser um grande entrave para o migrante no seu processo de inclusão e integração na sociedade, causando-lhe isolamento ou convívio restrito aos seus compatriotas.

A tolerância das autoridades migratórias brasileiras quanto à língua do migrante internacional pode ser considerada como o primeiro passo da integração social, uma vez que o indivíduo, que já está em situação de vulnerabilidade é recepcionado de outra forma ao ter o primeiro contato com a migração nacional.

Por fim, o antepenúltimo artigo da Lei n.º 13.445/2017, o art. 123, expõe uma observação necessária: “ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei”.

Diante do exposto, é visível que a nova lei de migração do Brasil traz um viés mais humanitário e voltado para a garantia da cidadania do migrante do que o revogado Estatuto do Estrangeiro. É instituída uma coerência lógica entre os preceitos dos direitos humanos e da cidadania, presentes na Constituição Federal, nos tratados internacionais que o

país é signatário e agora na legislação migratória pátria.

Após comentários sobre a Lei n.º 13.445/2017, adiante serão expostos alguns dos vetos presidências relevantes para constarem neste trabalho.

A Lei de Migração conceitua apenas o imigrante, pois o inciso I que conceituava o migrante foi vetado pelo Presidente da República, com respaldo da Casa Civil da Presidência da República. Segundo o projeto enviado para a sanção presidencial, o migrante é a “pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida”.

As razões do veto foram fundamentadas na violação do princípio da igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, previsto no art. 5º da Constituição Federal. Segundo o Chefe do Executivo, o conceito de migrante era “demasiadamente amplo, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço”. Esta conceituação ampla estenderia a todo e qualquer estrangeiro, independentemente de sua condição migratória, a igualdade com os cidadãos nacionais, o que violaria o art. 5º da Constituição, já que, de acordo com este dispositivo, esta igualdade “é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional.”

O §4º, do art. 113 que enumerava os grupos vulneráveis que seriam beneficiados com a isenção da cobrança de “taxas e emolumentos consulares pela concessão de vistos ou para a obtenção documentos para regularização migratória” (§3º, do art. 113), também foi vetado.

O parágrafo vetado considerava como grupos vulneráveis: “os solicitantes de refúgio, os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados”.

A presença dos migrantes que respondem criminalmente em liberdade entre os grupos de vulneráveis levou ao veto do dispositivo legal. O Presidente considerou que há “impropriedade, ao arrolar indevidamente como integrante de grupo vulnerável, passível portanto de benefícios no âmbito da política migratória, os indivíduos que respondam criminalmente em liberdade”.

As opiniões do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Advocacia-Geral da União e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, foram utilizadas para vetar o art. 116 e seu parágrafo único, os quais escreviam:

Art. 116. Revogam-se as expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988. Parágrafo único. O órgão competente do Poder Executivo disporá

sobre os critérios para revogação e escalonamento da vigência das medidas expulsórias decretadas após 5 de outubro de 1988.

A soberania nacional, a competência material privativa do Presidente da República e o viés econômico foram utilizados como fundamentos do veto.

Os atos materiais de expulsão e, conseqüentemente, de sua revogação, consubstanciam efetivo exercício de soberania nacional, competência material privativa do Presidente da República, a teor dos incisos VII e VIII do artigo 84 da Constituição. Ademais, no mérito, o dispositivo poderia representar um passivo indenizatório à União, com efeitos negativos nas contas públicas e insegurança jurídica às decisões de instituições brasileiras a expulsões.

O Gabinete de Segurança Institucional e a Casa Civil da Presidência da República solicitaram e foram acolhidos pelo Presidente em relação ao veto dos incisos I e IV do art. 66. O art. 66 dispõe da redução para o mínimo de um ano de residência como forma de concessão da naturalização ordinária. Os incisos vetados traziam as seguintes condições para a diminuição do prazo de residência e conseqüente naturalização: “I - ser originário de país de língua portuguesa;” e “IV - ser natural de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul);”.

As razões do veto foram baseadas justamente nos direitos políticos e na ampliação do exercício da cidadania do migrante. Uma contradição em todo este processo de atualização da política migratória nacional. Veja:

Ao não exigir o critério de reciprocidade no processo simplificado de naturalização, instituto cuja conseqüência é o direito político, de votar e ser votado, o dispositivo teria o condão de ampliar o exercício da cidadania brasileira, podendo fragilizar o processo eleitoral nacional e introduzir elementos com efeitos imprevisíveis sobre a democracia do País.

Ressalta-se que o Brasil é o único país da América do Sul que não permite o voto de estrangeiros em qualquer âmbito, seja ele municipal, estadual e federal. Para conceder este direito, não basta uma simples legislação, mas um projeto de emenda constitucional, uma vez que a proibição advém do texto constitucional⁶⁴.

Os parágrafos 2º e 3º do art. 4º e a alínea “d”, do inciso II, do art. 30, foram vetos a pedido da Advocacia-Geral da União e do Gabinete de Segurança Institucional da Casa Civil da Presidência da República.

Os textos vetados diziam respeito à participação de migrantes estrangeiros em concursos públicos e, com sua aprovação, o exercício de cargo, emprego e função pública,

⁶⁴ Tramita no Congresso Nacional brasileiro a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 25 de 2012, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, a qual propõe: “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”.

conforme definição de edital. Dizia:

§ 2º Ao imigrante é permitido exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição Federal.

§ 3º Não se exigirá do migrante prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego ou função pública.

d) tenha sido aprovada em concurso público para exercício de cargo ou emprego público no Brasil;

As razões do veto foram:

Os dispositivos possibilitariam o exercício do cargo, emprego ou função pública por estrangeiro não residente, em afronta à Constituição e ao interesse nacional. Além disso, trata em diploma relativo ao tema migratório de matéria reservada à regulação de provimento de cargo público, cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, a teor do artigo 61, § 1º, II, 'c', da Constituição. Ademais, reserva a edital de concurso a definição, concessão ou restrição de direitos, o que configura-se inadequado à sua função de apenas direcionar a fiel execução da lei para acesso a carreiras públicas.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Advocacia-Geral da União opinaram pelo veto ao art. 118, o qual dispunha da anistia aos migrantes que ingressaram no território brasileiro até 6 de julho de 2016:

Art. 118. Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeiram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia.

§ 1º Os imigrantes que requererem autorização de residência nos termos do caput estarão isentos do pagamento de quaisquer multas, taxas e emolumentos consulares.

§ 2º O Poder Executivo editará plano de regularização migratória, com metas e indicadores para o efetivo cumprimento dos benefícios concedidos na forma do caput deste artigo.

§ 3º O imigrante com processo de regularização migratória em tramitação poderá optar por ser beneficiado por esta Lei.

§ 4º A autorização de residência prevista neste artigo não implica anistia penal e não impede o processamento de medidas de expulsão e cooperação jurídica relativas a atos cometidos pelo solicitante a qualquer tempo.

§ 5º Não poderão receber a autorização de residência prevista neste artigo as pessoas cuja estada no território nacional tenha como fundamento visto oficial ou diplomático.

§ 6º A autorização de residência será cancelada se, a qualquer tempo, verificar-se a falsidade das informações prestadas pelo imigrante.

§ 7º O processo de perda ou de cancelamento de autorização de residência observará as garantias de ampla defesa e contraditório, podendo ser iniciado de ofício por autoridade competente do Poder Executivo federal ou mediante representação fundamentada, assegurado o prazo para recurso de 60 (sessenta) dias contado da notificação da decisão.

§ 8º O procedimento referente ao requerimento de autorização de residência referido no caput será realizado em etapa única, na qual serão apresentados o requerimento e a documentação complementar e realizadas a coleta de

identificação biométrica e a efetivação do registro.

Com o argumento de esvaziamento da discricionariedade estatal e a falta de precisão na data efetiva da entrada do migrante no Brasil, o Presidente vetou integralmente o artigo.

O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a **vacatio legis** possa requerer regularização com base no dispositivo. (Grifos originais)

É possível verificar, por fim, que alguns vetos foram feitos em questões que necessitariam de regulamentação e que seriam importantes para a integração e para o processo de concessão da cidadania ao migrante. Contudo, foram barrados pelo texto constitucional. Uma política migratória atual, no contexto das migrações transnacionais, é essencial para que a cidadania transnacional possa ser garantida ao migrante internacional que decide se instalar no Brasil.

Desta forma, visualizou-se, neste item 3.3 do trabalho, que tanto em pactos internacionais (como o futuro Estatuto da Cidadania do MERCOSUL); quanto em legislações internas (como a atualização da lei migratória brasileira), bem como no caso da União Europeia utilizada como exemplo, é possível verificar uma convergência para possibilitar ao indivíduo estrangeiro ser considerado um cidadão transnacional.

CONCLUSÃO

A concepção do Estado soberano absoluto já não se encaixa na sistemática da comunidade internacional contemporânea. Atualmente, prevalece a necessidade da interação, cooperação e solidariedade entre os Estados como forma de se garantir uma proteção mais eficaz e consolidada dos direitos humanos e da manutenção da paz mundial.

Diversos fatores apontados durante o trabalho levaram à mitigação da soberania absoluta clássica da época de Jean Bodin e Thomas Hobbes: a globalização, a internacionalização dos direitos humanos, a elevação do indivíduo a sujeito de direito internacional e a transnacionalidade foram os principais contribuidores para este processo. Como consequência desta nova visão da soberania estatal, surgiram figuras e sistemas como o Estado Constitucional Cooperativo e o pluralismo jurídico, os quais se adequam a esta nova realidade baseada na proteção da pessoa e dos direitos humanos.

Os processos de globalização fizeram com que aumentasse a interdependência entre os Estados, porém encurtasse as fronteiras estatais por conta do desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação.

Os deslocamentos humanos internacionais também não são os mesmos como há anos atrás. Houve um aumento no fluxo dos deslocamentos humanos além das fronteiras estatais que obrigou os Estados a olharem com maior preocupação e capacidade de ação para a problemática, no sentido de resolver a questão dos indivíduos que adentrarem em seu território. Integrar os transnacionais na sociedade local passou a ser um dos maiores desafios dos Estados, não só por conta de critérios sociais, mas também por critérios políticos, uma vez que é necessário fazer com que a sociedade olhe o indivíduo transnacional com fulcro na alteridade, ou seja, na aceitação do “outro”, no respeito à diversidade cultural.

O ser humano que se desloca internacionalmente passou a ter ligações que perpassam as fronteiras, no contexto da transnacionalidade presente no mundo dos dias de hoje. Esta transnacionalidade não vê fronteiras estatais. Enquanto a globalização remete à unicidade, a transnacionalidade diz respeito ao transpasse dos limites fronteiriços.

O indivíduo não é mais coadjuvante no cenário internacional. Estado, indivíduo e organizações internacionais são sujeitos de direito internacionalmente. Portanto, como sujeito de direito internacional, o ser humano deve ter sua dignidade respeitada e os seus direitos humanos garantidos onde quer que ele esteja na Terra. Para que esta proteção dos direitos humanos seja garantida, os sistemas internacionais, regionais e nacionais criados exclusivamente para a proteção destes direitos devem ser consolidados e colocados em prática pelos Estados e seus governos.

Assim, é necessário, além desta elevação do indivíduo como sujeito de direito internacional, conceder-lhe o status de cidadão em qualquer território onde ele passe a viver. O conceito clássico de cidadania também não é compatível com a nova sistemática internacional. Os conceitos de cidadania e nacionalidade devem ser dissociados e interpretados em consonância com as normas internacionais de direitos humanos, já que cidadania não se restringe a critérios consanguíneos ou geográficos clássicos, tampouco cidadão é aquele que possui direitos políticos.

Satisfatório seria se todos os indivíduos pudessem ser detentores dos direitos civis, sociais, políticos, econômicos e culturais conjuntamente, de forma a ser considerado um cidadão pleno, porém, é evidente que a titularidade de um direito não garante o outro. Assim, a não titularidade de uma dessas categorias apresentadas no trabalho não pode afastar a possibilidade de o indivíduo ser considerado cidadão, afinal, as normas (internacionais, regionais e nacionais) de proteção dos direitos humanos são superiores, devendo estas prevalecer na falta de uma das categorias.

Deste modo, diante dos exemplos da Europa, Mercosul e Brasil apresentados na dissertação, é possível afirmar que a cidadania transnacional é uma possibilidade jurídica contemporânea, uma vez que há um arcabouço jurídico de proteção dos direitos humanos vigente e válido, seja um sistema internacional, regional, doméstico ou um microsistema. O pluralismo jurídico auxilia na aplicação conjunta e harmônica destes sistemas protetivos, dando prioridade à norma mais favorável ao indivíduo.

Mas, o que seria a cidadania transnacional? A cidadania transnacional é a cidadania que não observa fronteiras e Estados específicos. É a cidadania que se baseia nos direitos humanos e na garantia de proteção da dignidade humana, não importando qual território o indivíduo escolheu para viver. É a cidadania que não vê critérios sanguíneos ou geográficos, mas sim humanos. É a cidadania dissociada da nacionalidade. É a cidadania que o Estado deve conceder ao indivíduo quando este adentra em seu território, cidadania esta conexas a direitos básicos, como civis, sociais, econômicos e culturais.

Já os direitos políticos, deveriam ser garantidos, porém a sua restrição não impede de se considerar o indivíduo transnacional como cidadão, pois, conforme apontado no trabalho, a partir do momento em que este indivíduo adentra no território do Estado, influencia os governos estatais a tomarem providências voltadas ao seu acolhimento social, ou seja, o indivíduo transnacional, mesmo que indiretamente, exerce influência política.

Sabe-se que o exemplo da União Europeia baseia-se mais na supranacionalidade do que especificamente na transnacionalidade. Contudo, é importante que se tenha o bloco

européu como paradigma desta proposição de uma cidadania transnacional, pois se trata do bloco mais avançado existente em termos de interação, cooperatividade e solidariedade entre Estados.

A cidadania transnacional não existiria apenas em um único bloco de países, mas, sim, concomitantemente em toda a comunidade internacional, afinal, ela tem sua base nos direitos humanos, e estes direitos não se restringem às fronteiras estatais, devendo ser protegidos e garantidos em todos os lugares.

Entretanto, para que se inicie a consolidação de uma cidadania transnacional e a sua aplicação pelos Estados, sugere-se que seria importante a elaboração de um documento internacional exclusivo para este tema, como forma de se vincular (mesmo que de forma “moral”, como ocorre na maioria dos tratados internacionais) os Estados que se comprometerem internacionalmente a garantir esta cidadania.

Desta feita, a cooperação entre os Estados seria fator de extrema importância para que a cidadania transnacional possa se tornar uma realidade consolidada internacionalmente. Assim sendo, o Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle seria exemplo de um ente estatal ideal para este tipo de cidadania: uma estrutura aberta à integração, à cooperação, à solidariedade, com o objetivo de proteção e garantia dos direitos humanos e da paz mundial.

Apesar de haver fortes exemplos e indícios para se afirmar que a cidadania transnacional existe no cenário da atualidade, ainda é cedo para dizer que ela irá se consolidar na comunidade internacional. Para isto, é importante que se fique atento na conjuntura internacional, regional e nacional de proteção dos direitos humanos, é cada dia mais ameaçada por governos autoritários e nacionalistas extremos, os quais preferem criminalizar a migração (espontânea ou forçada) do que buscar meios de se criar uma política migratória de integração, auxiliando, assim, na consolidação da cidadania transnacional.

REFERÊNCIAS

ACNUR (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS). “**Refugiados**” e “**Migrantes**” **Perguntas Frequentes**, 2017a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 03 out. 2017.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Global Trends.Forced displacement in 2016**. 19 de junho de 2017b. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5943e8a34#_ga=2.94923796.906028999.1499631164-381847655.1499196973>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. Brasil. 2012. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf?view=1>. Acesso em: 4 jul. 2017.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 29 abr. 2016.

_____. **Declaração de Cartagena**. Cartagena das Índias, Colômbia. 22 de novembro de 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena>. Acesso em: 17 nov. 2017.

AGUIAR, Roberto A. R. de. Alteridade e Rede no Direito. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.3, n.6, p.11-43, Julho - Dezembro de 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7564/1/ARTIGO_AlteridadeRedeDireito.PDF>. Acesso em: 19 jul. 2017.

AGUILERA URQUIZA, Antonio Hilário. **Educación e Identidad enel contexto de laglobalización**. Tese de Doutorado apresentada no Programa de Antropologia de Iberoamérica. Universidade de Salamanca. 2006.

_____; LIMA, Getúlio Raimundo. **Fundamentos Pedagógicos da Educação em Direitos Humanos**. Módulo VII. Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Educação em Direitos Humanos. Faculdade de Direito. UFMS. 2016.

ALMEIDA, Cleusimar Cardoso Alves et al. Globalização e desigualdade social nos aspectos econômicos políticos, sociais e culturais. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**. ISSN 1806-9029, [S.l.], v. 26, n. 2(48), set. 2015. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/23052>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

_____. **Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; PELLENZ, Mayara; BASTIANI, Ana Cristina Bacega de. **Guttacavat lapidem: reflexões axiológicas e práticas sobre Direitos Humanos e Dignidade da Pessoa Humana**. Erechim: Deviant, 2016.

ARENDRT, Hannah. **Nós, os refugiados**. Covilhã: LusoSofia: press, 2013. Disponível em: <http://www.lusosofia.net/textos/20131214-hannah_arendt_nos_os_refugiados.pdf> Acesso em: 21 abr. 2016.

BACEGA DE BASTIANI, Ana Cristina; PELLENZ, Mayara. Cidadania Transnacional: a Integração Jurídica na Sociedade Globalizada. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, out. 2015. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/54413>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

_____. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo, respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p. 5-16, Ago. 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a02n33.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitas? Repensando a cidadania em tempos voláteis. **Civitas**, Porto Alegre, v. 12, n.1, p.20-46, Jan.-Abr. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/11146/7630>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BETRÁN, RaúlSusín. Inmigración y barreras en la ciudadanía. El miedo al otro y el derecho a la democracia plural. **Anuário de filosofia del derecho**. Espanha. n.º 31, 2015, p.227-251. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5231553>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BODIN, Jean. **Los seis libros de la República**. Sel. trad. y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala. 3 ed. Madri: Tecnos, 1997.

BOGDANDY, Arminvon. Del paradigma de la soberanía al paradigma del pluralismo normativo. Una nueva perspectiva (mirada) de la relación entre el derecho internacional y los ordenamientos jurídicos nacionales. In: CAPALDO, Griselda; SIECKMANN, Jan; CLÁRICO, Laura. **Internacionalización del derecho constitucional, constitucionalización del derecho internacional**. Buenos Aires: EUDEBA, 2012, pp. 21-40.

BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo n.º 152, de 2016. **Aprova o texto do**

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Residência Permanente com o Objetivo de Alcançar a Livre Circulação de Pessoas, assinado em Brasília, em 9 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2016/decretolegislativo-152-19-dezembro-2016-784057-exposicaodemotivos-151619-pl.html>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Mensagem n.º 934, de 2005.** Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Submete ao Congresso Nacional o texto da Convenção sobre a Proteção e Promoção das Expressões Culturais, celebrada em Paris, em 20 de outubro de 2005. Relator: Deputado Aroldo Cedraz. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=386022&filename=Tramitacao-PRL+1+CREDN+%3D%3E+MSC+934/2005>. Acesso em: 29 mai. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 5.655 de 2009. **Dispõe 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.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 mai. 2016.

_____. Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. Decreto n.º 6.177, de 1º de agosto de 2007. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 ago. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm>. Acesso em: 01 mai. 2016.

_____. Decreto n.º 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 03 dez. 2017.

_____. Decreto n.º 7.225, de 1º de julho de 2010. Promulga o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7225.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. Decreto n.º 9.089, de 6 de julho de 2017. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Residência Permanente com o Objetivo de Alcançar a Livre Circulação de Pessoas, firmado em Brasília, em 9 de julho de 2013. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9089.htm>. Acesso em: 9 jul. 2017.

_____. Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 ago. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6815compilado.htm>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. Ministério da Justiça. **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos direitos dos migrantes no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/justicagovbr/anteprojeto-novo-estatutoestrangeiro>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado Conjunto Presidencial: Novo Paradigma para a Relação Brasil-Uruguai**. Nota 192. 31 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3114-comunicado-conjunto-presidencial-novo-paradigma-para-a-relacao-brasil-uruguai>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Mensagem n.º 163, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm>. Acesso em 2 jul. 2017.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei n.º 288 de 2013. **Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113700>. Acesso em: 13 jul. 2015.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. Limites e possibilidades de uma cidadania transnacional: uma apreensão histórico-conceitual. *In*: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

CALIXTO, Ângela Jank; CARVALHO, Luciani Coimbra de. Pluralismo Jurídico: uma nova perspectiva a respeito da relação entre os sistemas jurídicos internacional e interno. *In*: FIGUEIREDO, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro (coords.). **Constitucionalismo Multinível e Pluralismo Jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CAMPO, Lorena. **Diccionario básico de Antropologia**. Quito: Abya-Yala, 2008.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Princípios de direito internacional contemporâneo**. 2. ed. rev. atual. Brasília: FUNAG, 2017.

CARVALHO, Maximiliano Pereira de.; JUNQUEIRA, Fernanda Antunes Marques. O trabalho e o imigrante em situação irregular: à espera de uma absolvição. **Panóptica**. Vitória, vol. 8, n. 1 (n.25), 2013. Disponível em: <<http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/299/323>>. Acesso em: 11 ago.

2017.

CASTRO, Mary Garcia. Migração internacional: transpassando fronteiras do nacional e do individual. *In*: GREGORI, José; et. al. **Refúgio, migrações e cidadania. Cadernos de debates 2**. Agosto de 2007. UNHCR/ACNUR. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/components/com_booklibrary/ebooks/caderno-debates-2.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2017.

COELHO, Luiz Fernando. **Helênia & Devília: civilização e barbárie na saga dos direitos humanos**. Curitiba: Bonijuris, 2014.

COELHO, Rosa Júlia Plá. **Mecanismos de proteção dos direitos fundamentais na União Européia**. Brasília: OAB Editora, 2005.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania**. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Loyola, 2005.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito transnacionais. *In*: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. Multiculturalismo versus Interculturalismo: por uma proposta intercultural do Direito. **Desenvolvimento em questão**, v. 6, n. 12, p. 63-86, 2008. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/160/116>>. Acesso em: 28 mai. 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. 3 ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2008.

DURAND, Jorge; LUSSI, Carmen. **Metodologia e Teorias no Estudos das Migrações**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

FERNANDES, Ana Carolina Souza; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. A crise de refugiados da União Europeia e a proteção dos direitos humanos sob a perspectiva do Estado Constitucional Cooperativo. *In*: IENSUE, Geziela; CARVALHO, Luciani Coimbra de. (orgs.) **A ordem internacional no Século XXI: direitos humanos, migração e cooperação jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FIGUEIREDO, Marcelo. La internacionalización del orden interno en clave del derecho constitucional transnacional. *In*: BOGDANDY, Armin Von; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela. **Estudios avanzados de derechos humanos**. Democracia e Integração Jurídica: Emergência de um novo Direito Público. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 143-177.

GARCIA, Marcos Leite. Direitos fundamentais e Transnacionalidade: um estudo preliminar. *In*: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

GASPAR, Bruna Luiza; GASPAR, Marcela Goulart. A inclusão política do estrangeiro: Uma abordagem comparativa. **Revista Em Tempo**, [S.l.], v. 13, p. 11-23, dec. 2014. Disponível em: <<http://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/415>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

GUEDES FILHO, Ernesto Moreira; ROSSI, Carla. **Inflação nas Décadas de 80 e 90 e os Planos de Estabilização**. 2007. Disponível em: <http://www.febraban.org.br/7rof7swg6qmyvwjcfwf7i0asdf9jyv/sitefebraban/3a_tendencias.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução de George Sperber e Paulo AstorSoethe. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. Cidadania e identidade nacional(1990). In: HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Org. Liv Sovik; Adelaine La Guardia Resende et al. (trad.) Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução Rosina D'Angina. 3 ed. São Paulo: Ícone, 2014.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Mediterranean Migrant Arrivals: 43,357 in 2017; Deaths: 1,089**. Geneva. 2017. Disponível em: <<https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-43-357-2017-deaths-1089>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

_____. **Worldwide Migrant Deaths Top 4,000; Mediterranean Deaths Pass 3,100**. Geneva. 2016. Disponível em: <<https://www.iom.int/news/worldwide-migrant-deaths-top-4000-mediterranean-deaths-pass-3100>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

JUNIOR, Raimundo Batista dos Santos. **A globalização ou o mito do fim do Estado**. Ijuí: Unijuí, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. **Os pactos internacionais de direitos humanos**. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (coords.) **Direito internacional dos direitos humanos: instrumentos básicos**. p. 25-39. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____; APOLINARIO, Silvia Menicucci. O. S.. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, Junho 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

_____; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 22, n. 43, p. 11-33, Dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a02.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre a alteridade**. Trad. Pergentino Stefano Pivatto et. al. Petrópolis: Vozes, 2004.

LOPES, Ana Maria D.'Ávila. Da coexistência à convivência com o outro: entre o multiculturalismo e a interculturalidade. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 20, n. 38, p. 67-81, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v20n38/a05v20n38.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2016.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de Direitos Humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

MALISKA, Marcos Augusto. **A cooperação internacional para os direitos humanos entre o direito constitucional e o direito internacional – desafios ao estado constitucional cooperativo**. VX Congresso nacional do CONPEDI, 2006. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/marcos_augusto_maliska.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

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

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revistados Tribunais, 2008.

_____. **Curso de Direitos Humanos**. Método, 2014. VitalBook file. Disponível em: <<http://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/978-85-309-5749-0/epubcfi/6/32>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

MERCOSUL. **Alto Representante-Geral do Mercosul**. Foz do Iguaçu. 16 de Dezembro de 2010a. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/decisao-cmc-no-63-10-alto-representante-geral-do-mercosul/at_download/arquivo>. Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Cartilha da cidadania do Mercosul**. Montevideu, 2010b. Disponível em: <<http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/pt>> Acesso em: 28 jun. 2017.

_____. **Estatuto da cidadania do Mercosul. Plano de Ação**. Foz do Iguaçu. 16 de Dezembro de 2010c. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064-2010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2017.

MOURA, Aline Beltrame de. **Cidadania na União Europeia: potencialidades e limites dentro do marco jurídico europeu**. Ijuí: Unijuí, 2013.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. A proteção jurídica do trabalhador estrangeiro como exercício de alteridade. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**, Belo Horizonte, v.48, n.78, p.113-121, jul./dez.2008. Disponível em: <<http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/27314>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Teorias globais e suas revoluções: elementos e estruturas**. Vol. I. Ijuí: Unijuí, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração e Programa de Ação de Viena. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**. Viena, 14-25 de Junho de 1993. Disponível em:

<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

_____. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre migração.** Genebra. 2009. Disponível em: <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

_____. **Mediterranean Migrant Arrivals: 43,357 in 2017; Deaths: 1,089.** Geneva. 2017. Disponível em: <<https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-43-357-2017-deaths-1089>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

_____. **Worldwide Migrant Deaths Top 4,000; Mediterranean Deaths Pass 3,100.** Geneva. 2016. Disponível em: <<https://www.iom.int/news/worldwide-migrant-deaths-top-4000-mediterranean-deaths-pass-3100>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

PARLAMENTO EUROPEU. Fichas técnicas sobre a União Europeia. **Gestão das fronteiras externas.** 2017a. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html>. Acesso em: 03 ago. 2017.

_____. Fichas técnicas sobre a União Europeia. **Iniciativa de Cidadania Europeia.** 2017b. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.5.html>. Acesso em: 03 ago. 2017.

_____. Fichas técnicas sobre a União Europeia. **Livre circulação de pessoas.** 2017c. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html>. Acesso em: 03 ago. 2017.

_____. Fichas técnicas sobre a União Europeia. **Os cidadãos da União e os seus direitos.** 2017d. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.1.html>. Acesso em: 24 jul. 2017.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. **A Soberania no Estado Pós-Moderno.** In: Revista de Ciências Jurídicas, Universidade Veiga de Almeida, Rio de Janeiro, ano I, v. 1, p. 23-61, jan./dez. 2002.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Hospitalidade e reconhecimento da diferença na transacionalização dos direitos humanos. A crise da alteridade na questão dos apátridas e refugiados.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2009. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/2439/GustavoPereiraDireito.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 jul.2017.

PINKER, Steven. **La tabla rasa: la negación moderna de la naturaleza humana.** Barcelona: Paidós, 2005.

PINSKY, Jaime. **História da Cidadania.** Pinsky, Jaime; Bassanezi Pinsky, Carla. (orgs.). 6.ed. São Paulo: Contexto, 2013. Disponível em: <http://editoracontexto.com.br/historia-da-cidadania.html#yt_tab_products1> Acesso em: 01 mai. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional.** 4. ed. rev., ampl.e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Direitos humanos e justiça internacional. Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano.** 3. ed. rev. amp. atual. São Paulo: Saraiva, 2012a.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e a redefinição da cidadania no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.** São Paulo. n. 45/46 jan./dez., 1996. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

_____. **Temas de direitos humanos.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012b.

QUEIROZ, Cristina. **Direito internacional e relações internacionais.** Coimbra: Coimbra, 2009.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional,** Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, Junho 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jul. 2015.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público – Curso elementar.** 11 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROSALEM, Vagner; SANTOS, Antônio Carlos dos. Globalização Social: desafio do século XXI. **Revista de Administração da UFSM.** Santa Maria, v.3, n.2, p.183-190, mai./ago. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/2332/1405>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

ROSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social.** Trad. Antonio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A idéia de justiça em Kant: seu fundamento na liberdade e na igualdade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1995.

SANTOS, André Leonardo Copetti. Controle social das migrações e gestão da diversidade. Reflexões para a construção de um novo marco normativo migratório brasileiro. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 3, p. 839-876, nov. 2014. ISSN 2175-0491. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6671>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

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

_____. Direitos humanos, o desafio da interculturalidade. **Revista Direitos Humanos**, n. 2, p. 10-18, 2009.

_____. Uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 105-124, 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 16 abr. 2016.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARTORI, Giovanni. **La sociedad multiétnica: pluralismo, Multiculturalismo y extranjeros**. Tradução de Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2000. Disponível em: <[http://assets.esppdf.com/b/Giovanni%20Sartori/La%20sociedad%20multietnica%20\(758\)/La%20sociedad%20multietnica%20-%20Giovanni%20Sartori.pdf](http://assets.esppdf.com/b/Giovanni%20Sartori/La%20sociedad%20multietnica%20(758)/La%20sociedad%20multietnica%20-%20Giovanni%20Sartori.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2017.

SEGATO, Rita Laura. Antropologia e direitos humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 207-236, Abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mana/v12n1/a08v12n1.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

SGARBOSSA, Luis Fernando; IENSUE, Geziela. Migração Internacional, Direitos Humanos e Cidadania: Reflexões sob o paradigma da mobilidade e da autonomia. *In*: URQUIZA, AntonioHilario Aguilera. (Org.). **Fronteira dos Direitos Humanos: direitos humanos nas fronteiras**. Campo Grande: UFMS, 2016.

SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 11 ed. Rev. e Atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVA, Caíque Tomaz Leite da; PICININ, Guilherme Lélis. Paz de Vestfália e soberania absoluta. **Revista do Direito Público**. Londrina, v.10, n.1, p.127-150, jan./abr. 2015. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/20264>>. Acesso em: 8 jul. 2017.

SILVA, Karine de Souza. A consolidação da União Europeia e o Direito Comunitário no contexto da transnacionalidade. *In*: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

SILVA, Moacyr Motta da. Direito e Sensibilidade. *In*: DIAS, Maria da Graça dos Santos; MELO, Osvaldo Ferreira de; SILVA, Moacyr Motta da (Org.). **Política jurídica e pós-**

modernidade. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos Humanos: conceitos, significados e funções.** São Paulo: Saraiva, 2010.

SOBRINHO, LitonLanesPilau; SIRIANNI, Guido; PIFFER, Carla. Migrações Transnacionais e Multiculturalismo: um desafio para a União Europeia. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 4, p. 1159-1184, 2014. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/6702/3823>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

SOUZA, Ricardo Timm de. **Sujeito, ética e história. Levinas, o traumatismo infinito e a crítica da filosofia ocidental.** Porto Alegre: Edipucrs, 1999.

SPAEMANN, Robert. **Personas. Acerca de ladistinción entre “algo” e “alguén”.** Navarra: Eunsa, 2000.

STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. *In*: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade.** Curitiba: Juruá, 2011.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

TEXIDÓ, Ezequiel; BAER, Gladys. Inserciónsociolaboral de los migrantes. *In*: TEXIDÓ, Ezequiel et al. **Migraciones laborales en Sudamérica: elMercosur ampliado.** Ginebra: Oficina Internacional delTrabajo. Organización Internacional delTrabajo. 2003. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_201702.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2017.

THERBORN, Göran. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 6, p. 122-169, Dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n6/a07n6.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

TORRADO, Jesús Lima. **Globalización y Derechos Humanos.** *In*: Anuario de FilosofíadelDerecho, Madrid, Nueva época, n.º 17, pp. 43 – 74, 2000. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142424>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural.** 2001. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratados Consolidados. Carta dos Direitos Fundamentais.** 2010. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_pt.pdf> Acesso em: 05 jul. 2017.

_____. **Tratados da UE.** Disponível em: <https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt>. Acesso em: 14 jul. 2017.

VIEIRA, Liszt. Cidadania Global e Estado Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 395-419, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300001>. Acesso em: 20 nov. 2017.

VOLPINI SILVA, Carla Ribeiro. **A influência da globalização nas manifestações culturais e o diálogo intercultural como uma genuína alternativa de respeito à diversidade e ao multiculturalismo**. In: V Anuário brasileiro de direito internacional, V-2, p.19-35, 2010. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27209.pdf>> Acesso em: 04 abr. 2016.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 27, n. 53, p. 113-128, 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15095>>. Acesso em 28: mai. 2016.