Luís Augusto Bittencourt Minchola

Veias Abertas da Cidadania

Nacionalidade, imigração e igualdade formal no Brasil contemporâneo

Fi

As migrações internacionais são, hoje, um dos grandes desafios dos direitos humanos, uma das áreas onde o sistema jurídico opera sem nortear-se por princípios de igualdade entre as pessoas, mas sim de diferenciação entre o nacional e não-nacional/estrangeiro. Na prática, isso significa, diariamente, que milhares (ou milhões) de pessoas sofrem ao não ter a possibilidade de acesso aos seus direitos mais básicos uma vez estando fora de seu território nacional. O direito à saúde, ao trabalho, direitos civis ou garantias de devido processo legal, por exemplo, são negados em diversos Estados por razão de nacionalidade e/ou de status migratório no país onde se encontram. Esta obra pretende enfrentar estas questões de maneira crítica, de modo a investigar o processo histórico de construção desta ideia de nacionalidade e de sua vinculação com a cidadania – as *veias abertas* da cidadania, com tantas consequências humanas- em um projeto de Estado-nação moderno (e colonial), bem como de pensar como o contexto brasileiro se insere nestes processos, com especial atenção para a Nova lei de Migração.

9 788556 964977

editora Fi .org

CC BY SA

“Veias Abertas” da Cidadania

Direção Editorial

Lucas Fontella Margoni

Comitê Científico

Prof.ª Drª. Giuliana Redin
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Prof.ª Drª. Maria Catarina Chitolina Zanini
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Prof. Dr. Márcio Bernardes
Universidade Franciscana - UFN

“Veias Abertas” da Cidadania

Nacionalidade, imigração e igualdade formal no Brasil contemporâneo

Luís Augusto Bittencourt Minchola

Diagramação: Marcelo A. S. Alves
Capa: Carole Kümmecke - https://www.behance.net/CaroleKummecke

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.

Todos os livros publicados pela Editora Fi
estão sob os direitos da Creative Commons 4.0
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

http://www.abecbrasil.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt

"Veias abertas" da cidadania: nacionalidade, imigração e igualdade formal no Brasil contemporâneo [recurso eletrônico] / Luís Augusto Bittencourt Minchola -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

138 p.

ISBN - 978-85-5696-497-7

Disponível em: http://www.editorafi.org

1. Nacionalidade. 2.Cidadania. 3. Imigração. 4. Igualdade formal.; I. Título.

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:
1. Direito 340

Ao meu avô, Iloé (in memorian).

El mundo que queremos
es uno donde quepan muchos mundos.
La Patria que construimos
es una donde quepan todos los pueblos y sus lenguas,
que todos los pasos la caminen,
que todos la rían,
que la amanezcan todos.

(Zapatistas)

Lista de abreviaturas e siglas

ACNUR:	Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados/ Agência da ONU para os Refugiados;
CNIg:	Conselho Nacional de Imigração;
COMIGRAR:	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio;
FENAPEF:	Federação Nacional dos Policiais Federais;
MERCOSUL:	Mercado Comum do Sul;
MIGRAIDH:	Grupo de ensino, pesquisa e extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional da UFSM;
OIM:	Organização Internacional para as Migrações;
ONU:	Organização das Nações Unidas;
PLS:	Projeto de Lei do Senado.

Sumário

Prefácio **15**

Apresentação **19**

1 ..... **23**
Introdução

2 ..... **29**
Nacionalidade/cidadania no mundo moderno/colonial

2.1 Sobre o desenvolvimento e consolidação do princípio da nacionalidade ... 29

2.2 Implicações jurídicas da nacionalidade 46

2.3 Consequências humanas decorrentes da "legítima" desigualdade por razão de nacionalidade 68

3 ..... **81**
Nacionalidade, imigração no Brasil e o princípio da nacionalidade

3.1 Breves apontamentos sobre a questão do *estrangeiro* no estado-nação brasileiro 81

3.2 Brasil contemporâneo, nova lei de migração e princípio da nacionalidade.... 96

3.3 Desafios, resistências e alternativas 112

4 ..... **123**
Conclusão

Referências **129**

Prefácio

Giuliana Redin

As migrações internacionais contemporâneas denunciam as grandes injustiças sociais estruturais e a descartabilidade da pessoa humana que estão presentes na lógica e arquitetura de um modelo de Estado-nação fundado na produção e legitimação da exclusão. Estado xenófobo apresenta-se, portanto, como um pleonasmo, uma vez que a própria ideia do Estado insere também a ideia da "ordem", originada em um trauma constitutivo significado na identidade nacional.

A nacionalidade atesta a exclusão originária a partir da estrangeiridade, uma exclusão presente da fundação da lei, que, nas palavras de Costas Douzinas[1], é "tão constitutiva da identidade nacional quanto o é da subjetividade humana". E nessa exclusão originária, da não nacionalidade, estão diluídos elementos estruturais de exclusão baseados em um sistema mundo colonial que interseciona raça e classe. Na contemporaneidade, a exclusão do sujeito migrante é marcada por essas relações estruturais de dominação, que encontram no argumento da exclusão originária, da não nacionalidade, um campo para a legitimação de políticas seletivas e de expressa negação de direitos, em uma dinâmica que escolhe desejáveis e indesejáveis.

Com isso, o tema das migrações internacionais traz um dos maiores desafios de direitos humanos, que perpassa o plano primeiro do reconhecimento de direitos a quem estruturalmente é colocado pelo Estado-nação em um permanente lugar de provisoriedade e negação. Nessa perspectiva, a obra '*Veias Abertas' da Cidadania: Nacionalidade, Imigração e Igualdade Formal* apresenta o olhar sobre as raízes da

[1] Vide *O ´Fim´ dos Direitos Humanos*. São Leopoldo: UNISINOS, 2009, p. 363.

desigualdade formal imposta ao imigrante a partir do pensamento ocidental que vincula o direito à igualdade e o acesso a direitos ao vínculo político de nacionalidade, e historiciza a construção moderna desse princípio e sua repercussão nos limites da Nova Lei de Migração. A problemática presente no livro tangencia o que chamamos de “violência silenciosa” que está na gênese da negação do Direito Humano de Migrar como possibilidade política e jurídica[2] e na banalização da exclusão, a partir de uma exclusão originária.

Essa é uma obra de caráter crítico, que provoca uma necessária e urgente reflexão, no campo político, de uma questão de direitos humanos, deveras negada, incompreendida, desafiadora e que traz o outro como possibilidade. A sensibilidade de autor, que tão logo na iniciação científica encontrou na extensão universitária a via de uma tomada de consciência, da busca constante e da reflexão sobre o próprio ato de conhecer, como diz Paulo Freire,[3] é notada ao longo de uma narrativa repleta de inquietações e apontamentos sobre as contradições de um sistema político-jurídico que introduz critérios para a igualdade formal, apesar de dizer-se dirigida à pessoa humana.

O enfrentamento da questão primeira da desigualdade formal e das demais formas de exclusão de imigrantes e refugiados, consubstanciado na luta pelo Direito Humano de Migrar, acompanha a atuação de cinco anos de existência do Migraidh, Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão, Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional, nascido em 2013 na Universidade Federal de Santa Maria. Com Luís Augusto, estruturamos e fortalecemos o Migraidh como um coletivo, trouxemos o convênio da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Agência das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) para a UFSM e atuamos em coautoria na formulação e proposição da política de ingresso de imigrantes e refugiados na UFSM. A construção dessa política superou na prática a questão da desigualdade formal ao reconhecer o “direito a ter direitos”, na acepção arendtiana, e instituir

[2] REDIN, Giuliana. Direito de Imigrar: Direitos Humanos e Espaço Público. Florianópolis: Conceito, 2013.

[3] Vide *Extensão ou Comunicação?* 7ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

uma política de igualdade de oportunidades, cerne das ações afirmativas, para o acesso no ensino superior e técnico a imigrantes e refugiados. Em um Estado xenófobo, que debruça na nacionalidade a possibilidade da igualdade formal e não no fato da pessoa humana, fluem falas como "primeiro os nacionais", que servem para justificar a exclusão, o descarte e a exploração humana.

Pelo Migraidh, somamo-nos aos movimentos de pressão social que reivindicavam um novo paradigma jurídico sobre as migrações no Brasil. Assim, no âmbito do então projeto de Lei de Migração, PL 2516/2015, que tramitava na Câmara dos Deputados, elaboramos em coautoria a Nota Técnica do Migraidh, apresentada à Comissão Especial da Câmara dos Deputados, onde afirmamos a necessidade de incorporação do princípio da igualdade formal e do direito de imigrar em seu texto, que repercutiria, por exemplo, no direito de ingresso e permanência e na facilitação documental como obrigação do Estado. A Lei de Migração, contudo, apesar de estabelecer um importante rol de princípios de garantias fundamentais, manteve forte expressão securitária ao reafirmar o poder discricionário do Estado sobre a mobilidade humana, seletivo em muitos aspectos, e ao excluir certos direitos, a exemplo, a possibilidade do exercício de cargos, empregos e funções públicas. Embora a lei reconheça a igualdade de tratamento e de oportunidade, o direito de imigrar e a igualdade formal foram silenciados no texto da lei.

'Veias Abertas' da Cidadania: Nacionalidade, Imigração e Igualdade Formal, ao parafrasear um clássico do século XX e homenagear Eduardo Galeano, quer fazer ver "a realidade e a história daqueles que estão esquecidos da história mundial" e denunciar as raízes político-jurídicas estruturais, que, em nome do Estado, excluem, oprimem e produzem sofrimento. A contribuição da obra de Luís Augusto, sobretudo em um momento de recente aprovação da Lei de Migração, que vem acompanhada de um regulamento que já nasceu retrógrado, está no que ela revela, desmascara e convida a pensar a igualdade a partir do outro.

Apresentação

Este livro é resultado de meu Trabalho de Conclusão de Curso, elaborado ao final de minha graduação em Direito. Foi apresentado e aprovado no dia 12 de dezembro de 2017 à banca composta pela orientadora, jurista Profª. Drª. Giuliana Redin, pela antropóloga Profª. Drª. Maria Catarina Chitolina Zanini e pelo jurista Prof. Dr. Márcio Bernardes. Ele reflete uma enorme soma de contribuições de tantas pessoas ao longo da minha formação e de uma preocupação constante com a afirmação e garantia dos direitos humanos.

Em abril de 2013, quando ainda iniciava o curso, ingressei no Migraidh, Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional, que estava então iniciando suas atividades, sob a iniciativa e coordenação da professora Drª Giuliana Redin. Ao longo de 5 anos de pesquisa e extensão, pude entrar em contato com muitas leituras, eventos, pessoas e atividades que contribuíram decisivamente para meu processo de aprendizado e de leitura crítica da realidade das migrações internacionais contemporâneas. Este livro, então, resulta deste longo processo de construção de conhecimento que se deu tanto por pesquisas críticas quanto pela atividade extensionista.

As migrações internacionais são, hoje, um dos grandes desafios dos direitos humanos, uma das áreas onde o sistema jurídico opera sem nortear-se por princípios de igualdade entre as pessoas, mas sim de diferenciação entre o nacional e não-nacional/estrangeiro. Na prática, isso significa, diariamente, que milhares (ou milhões) de pessoas sofrem ao não ter a possibilidade de acesso aos seus direitos mais básicos uma vez estando fora de seu território nacional. O direito à saúde, ao trabalho, direitos civis ou

garantias de devido processo legal, por exemplo, são negados em diversos Estados por razão de nacionalidade e/ou de *status* migratório no país onde se encontram.

Esta obra pretende enfrentar estas questões de maneira crítica, de modo a investigar o processo histórico de construção desta ideia de nacionalidade, bem como de pensar como o contexto brasileiro se insere nestes processos, com especial atenção para a Nova lei de Migração. Espero, assim, poder contribuir para repensar institutos jurídicos e entender como operam dentro destas ambientações políticas. Além disso, busco apresentar algumas alternativas para se pensar a questão, que surgem em variados espaços institucionais ou da sociedade civil.

Faço, preliminarmente, a devida ressalva de que nada aqui nesta obra deve ser entendido como uma crítica à Nova Lei de Migração que negue suas virtudes. Entendo pela enorme importância de sua aprovação e pelas sensíveis alterações que ela se propõe a trazer, nada subestimáveis, em favor dos direitos humanos de imigrantes no Brasil. Se teço crítica aqui, é em favor da ampliação de garantias de direitos humanos e de seu aperfeiçoamento futuro. Em um momento turbulento como este, aliás, é sobretudo importante reconhecer que ela “não é pouco” e deve ser defendida diante de ataques de setores pouco ou nada comprometidos com os direitos dos imigrantes.

Dedico este livro ao meu avô, Iloé, *in memorian*. Deixo a ele, aqui, meu agradecimento por todo incentivo e apoio nos estudos, sem os quais não estaria aqui. Espero, assim, poder corresponder de alguma maneira às expectativas. E, como dizem, aqueles que amamos nunca morrem, apenas partem antes de nós. As saudades são, saiba disso, eternas.

Agradeço a todas e todos que me apoiaram em muitos momentos ao longo desta jornada, deixando meu mais fraterno muito obrigado. Em especial, agradeço à Prof.ª Dr.ª Giuliana Redin, que me orientou ao longo de toda a graduação e orientou o Trabalho

de Conclusão de Curso ao qual corresponde esta obra, além de prefaciá-la.

Destaco, por fim, a importância da universidade pública e do incentivo à pesquisa e extensão governamental em minha trajetória. Esta produção também resulta das oportunidades de formação dentro da Universidade Federal de Santa Maria e de bolsas de iniciação científica e extensão com as quais pude ser contemplado em diversos momentos.

Às e aos leitores, uma boa leitura, que possa despertar um pensamento crítico sobre a realidade enfrentada por milhões de pessoas hoje em condição migratória e que auxilie, especialmente, para imaginarmos e construirmos soluções. Mais pontes, menos muros.

1

Introdução

Pensar as *veias abertas* da cidadania exige olhar para uma ferramenta jurídico-política tomada por base da estruturação do mundo moderno: a nacionalidade. Sabe-se que hoje a imigração internacional representa um dos grandes desafios postos aos direitos humanos: as inúmeras violações aos direitos humanos que ocorrem durante os deslocamentos humanos entre fronteiras ou, mesmo, contra imigrantes dentro dos países de acolhida, representam uma consequência direta da consolidação da nacionalidade como requisito essencial para invocar a responsabilidade do Estado com os direitos humanos de uma pessoa. Neste contexto, a cidadania, entendida, em um sentido amplo, como acesso e garantia de direitos fundamentais, encontra seu maior limite e desafio na sua vinculação estrita com a nacionalidade.

O requisito/relação de nacionalidade é tomado por dado no modelo de Estado-Nação consolidado na Modernidade. Muito embora possua escassa legitimação teórica, como bem observou Anderson (2006), ele adquiriu, gradativamente, legitimidade política e jurídica, ao ponto de difundir-se pelo mundo, valendo-se dos processos de colonialismo e colonialidade, e tornar-se um paradigma na ordem dos Estados. A ideia de que um Estado precisa ter como correlato uma nação (e exclusivamente uma) representa um dos maiores dogmas políticos ainda vigentes, com pouca contestação política, jurídica ou acadêmica até o momento, apesar de ter pouca compatibilidade com uma proposta de direitos humanos e com o que se espera de sociedades democráticas.

As *veias abertas* da cidadania, portanto, correspondem a esta sua fusão com o instituto da nacionalidade, o que implica, portanto, que o Estado apenas reconhece direitos ao *cidadão* que possui a sua nacionalidade. Trata-se dos limites políticos da extensão da ideia e dos benefícios e privilégios da cidadania em relação a um Estado. Não se trata, entretanto, de uma questão meramente teórica: a vinculação da cidadania à nacionalidade tem por consequência, hoje, a morte de milhares de pessoas que tentam deslocar-se territorialmente no globo na luta por sustento, por realizar seus sonhos ou, muitas vezes, por sobreviver. A irresponsabilidade dos Estados hoje com as pessoas em mobilidade e com as sucessivas e massivas violações de direitos humanos que elas enfrentam é legitimada pelo fato de que se aceita, generalizadamente, que os *estrangeiros* em deslocamento não são de responsabilidade do Estado em que estão, salvo muito curtas exceções. Ou seja, o Estado não precisa adotar medidas para garantir o exercício dos direitos de pessoas que não as de sua nacionalidade, ainda mais se estas não possuírem documento que regularize sua situação migratória.

É bem verdade que algumas convenções, protocolos e declarações internacionais trouxeram alguns avanços na matéria. Entretanto, seus efeitos ainda são escassos, considerando a frágil exigibilidade destes documentos perante os Estados. Isso é facilmente percebido, ademais, ao analisar as discussões internacionais mais recentes em torno do tema das migrações e do refúgio que, nas entrelinhas, por pressão dos países do Norte Global, busca controlar e conter fluxos migratórios.

O contexto torna-se ainda mais complexo ao considerar que a questão da nacionalidade e da imigração, ao fim e ao cabo, é uma questão também de justiça social: as políticas de imigração lideradas hoje pelos países do Norte Global buscam, exatamente, conter imigrantes de países do Sul Global, historicamente explorados pelo Norte pelos processos do colonialismo, e, por muitas vezes, evidencia tentativas de retorno a paradigmas da ordem colonial. Estas políticas demarcam, social e juridicamente, quem está na zona

do ser, com direitos e garantias respeitados, e quem está na zona do não ser, desumanizado, à mercê do poder dos Estados soberanos (Cf. GROSFOGUEL, 2011).

Não bastasse isso, a nacionalidade também cristaliza *fronteiras internas*, como diz Velasco (2016), aos *estrangeiros*. São limites jurídicos que lembram que aqueles que não possuem o vínculo jurídico-político da nacionalidade com o país onde estão possuem menos direitos que os naturais daquela "nação". Neste sentido, e objeto deste trabalho, o afastamento do princípio da igualdade formal figura como uma das mais sensíveis demonstrações do que significa a relação de nacionalidade para com o Estado e exige uma reflexão crítica ao direito para que afirme, sobretudo, o direito das pessoas, não meramente o direito de pessoas adjetivadas por uma nacionalidade.

A igualdade formal é um direito individual, que pressupõe igualdade de tratamento em relação a todas e todos e igualdade de direitos. Este princípio consolidou-se como fundamental na doutrina jurídica ocidental há séculos, muito embora seu reconhecimento estatal tenha exigido muitas lutas políticas e resistências ao longo do globo. Entretanto, em relação aos "não-nacionais", o princípio da igualdade formal ainda não é aplicado: por regra, as legislações migratórias dos Estados impõem uma série de restrições aos *estrangeiros* em seu respectivo território, ainda que estes possuam vistos permanentes. Impedimentos de exercícios de atividades, ou, até mesmo, de laborar, impedimentos de ingresso por país de origem, exigências de nacionalidade em editais, não reconhecimento de direitos políticos, vedações de acesso à políticas públicas ou restrições de movimento correspondem a apenas alguns exemplos de que os *estrangeiros*, ainda que residentes e documentados no país, não possuem os mesmos direitos que os nacionais nem respeito ao princípio da igualdade formal.

A situação jurídica do *estrangeiro* no Brasil, historicamente, obedece a esta lógica. Desde que o princípio da nacionalidade propagou-se pelos Estados-Nação no Ocidente, momento próximo ao dos processos de independência das Américas, o Brasil possui

políticas migratórias alinhadas com o tratamento do “não-nacional” como uma pessoa *menos humana* que os seus nacionais. Políticas de cotas para entrada de estrangeiros, eugenia e assimilacionismo foram a marca de um primeiro momento histórico, especialmente no início do século XX, em relação ao marco jurídico das migrações, mas que depois foi acompanhado de muitos desenvolvimentos que obedeciam a uma lógica similar da compreensão do *estrangeiro* no país. Um dos exemplos remanescentes é o Estatuto do Estrangeiro, inspirado no olhar da securitização e da objetificação do não-nacional, que apenas em 2017 deixou de vigorar.

Diante da incompatibilidade do marco legal do Estatuto do Estrangeiro com a agenda de direitos humanos que o Brasil se propôs a assumir em matéria migratória, acompanhado da pressão da sociedade civil e dos coletivos de imigrantes, iniciaram-se discussões para uma nova Lei de Migração, pautada na garantia e acesso a direitos dos imigrantes, que culminou em sua aprovação e sanção (com vetos) em meados de 2017. Apesar dos propósitos anunciados, a nova lei apresenta, desde seu projeto original aprovado, mas especialmente em razão dos vetos presidenciais, dispositivos que afastam a aplicação do princípio da igualdade formal entre brasileiros e não-nacionais que precisam ser questionadas, uma vez que reproduzem a lógica da “legitimidade” da desigualdade em razão de nacionalidade.

Não apenas por meio da nova lei, mas também por demais normativas internas, desde a Constituição Federal até a legislação ordinária e demais atos normativos, o ordenamento jurídico brasileiro apresenta sucessivos dispositivos que reforçam o dogma de que o *estrangeiro*, qualquer que seja sua situação jurídica, pode ter menos direitos que o brasileiro. A vedação expressa aos direitos políticos da Constituição, neste sentido, é um dos grandes exemplos, mas que pode ser acompanhado de uma série de legislações que exigem ou permitem exigir a nacionalidade como requisito para acessar determinados espaços, a exemplo do serviço público.

Frente a este contexto, o presente estudo tem por objetivo identificar as barreiras e os desafios para reconhecimento e aplicação

do princípio da igualdade formal independentemente de nacionalidade, tomando por base a realidade contemporânea brasileira. Para tal, este estudo estrutura-se da seguinte forma: na primeira parte, "Nacionalidade/cidadania no mundo moderno/colonial" trata-se do desenvolvimento e consolidação histórica do princípio da nacionalidade, de suas implicações jurídicas, especialmente pensando a questão das migrações, hoje, e das consequências contemporâneas em termos de violências contra seres humanos decorrentes da legitimada desigualdade por razão de nacionalidade; na segunda parte, "Nacionalidade, imigração no Brasil e o princípio da nacionalidade" aborda-se a questão do *estrangeiro* no Estado-nação brasileiro, a partir, especialmente, de um olhar histórico sobre as legislações de imigração no país em seu período republicano, o cenário jurídico hoje com a Nova Lei de Migração e a manutenção do princípio da nacionalidade, bem como desafios, resistências e alternativas a serem considerados para assumir-se outra postura na questão do *estrangeiro* diante do Estado nacional.

Antes do prosseguimento deste trabalho, é necessário explicar o título: trata-se de uma referência – e singela homenagem – a um dos autores mais relevantes no pensamento político latino-americano, Eduardo Hughes Galeano (1940-2015). A obra de Galeano, da qual faz parte o livro *Veias Abertas da América Latina* olha, sobretudo, para a realidade e a história daqueles que estão esquecidos da história mundial, para *los nadíe*, como o próprio disse em outro momento. O talento literário e o olhar crítico de Galeano sobre a realidade política de um continente serve de inspiração para todas e todos aqueles que sonham, nada mais, do que com a utopia, com outro mundo possível. Sem a pretensão de chegar sequer perto de qualquer de suas obras, mas sim fazendo a devida referência a quem muito inspirou os princípios que guiam este trabalho e, igualmente, este autor, nasce o presente trabalho. De minha parte, não posso deixar de dizer: *Gracias y ¡Por Siempre Galeano!*

2

Nacionalidade/cidadania no mundo moderno/colonial

2.1 Sobre o desenvolvimento e consolidação do princípio da nacionalidade

O instituto e princípio da nacionalidade vai tomar sua importância e significado ao longo de uma extensa e sinuosa história. A nacionalidade vai tomar relevância e vinculação com a cidadania ao longo de diversas lutas e concepções políticas, resultando no seu entrelaçamento hoje conhecido[1].

No mundo antigo e no mundo medieval, não existia o conceito de nacionalidade. Apenas falava-se em cidadania, que era acessada a partir de critérios de classe, raça, gênero, entre outros. Dal Ri Júnior (2014), em amplo estudo sobre a história da nacionalidade, pontua que, na Grécia Antiga, a cidadania entendia-se como uma condição objetiva do homem livre, possuidor de uma "virtude cívica", excluindo-se desta as mulheres, os escravos e os metecos. Esta cidadania transmitia-se por um vínculo de sangue, pela

[1] A história aqui tratada gira basicamente em torno da Grécia Antiga, Roma Antiga e da Europa Moderna-Colonial. Sabe-se da importância de não reduzir a história global ao território europeu, sendo imprescindível conhecer das tantas histórias ao longo do globo, construídas pelos diferentes povos, que fundam nossa cultura e tantas outras culturas cotidianamente esquecidas no imaginário coletivo e na própria ciência. A história mundial não pode mais, de fato, ser vista apenas como a história da Europa, como bem argumenta, por exemplo, Lander (2005). Apesar disso, neste trabalho, opta-se por analisar, especialmente, a Grécia Antiga, a Roma Antiga e a Europa Moderna-Colonial por estas serem as origens da noção de nacionalidade e cidadania hoje dominantes, dominação que foi possível a partir dos processos de colonialismo e colonialidade, fato que as torna de relevante contribuição para os propósitos deste estudo.

descendência de cidadão; apesar desta transmissão, não se deve falar ainda em nacionalidade, uma vez que eram outros critérios os determinantes para acessar-se a cidadania. Em relação à Roma Antiga, ali teria ocorrido o surgimento do conceito jurídico da cidadania, também ligada com o pressuposto da liberdade e não podendo ser concedida para mulheres, crianças, escravos, apátridas e estrangeiros. Em diferentes estágios históricos, a cidadania em Roma vai progredindo para abranger mais pessoas, ao ponto de, no Império Romano, estender-se, ao reconhecerem-se uma série de direitos, para os habitantes dos territórios ocupados pelo Império.

Já na Idade Média, com a nova configuração política europeia e as relações de vassalagem, a noção de cidadania vai sendo reduzida a condição de súdito do senhor feudal, perdendo sua característica de afirmação de direitos dos períodos anteriores. Com a Baixa Idade Média e a chegada do Iluminismo, novas concepções para a ideia de cidadania e nacionalidade vão surgir. É naquele momento histórico que a nacionalidade surge e que as discussões em torno do que seria uma identidade nacional passam a ser estabelecidas, o que, ao longo dos processos históricos, vai consolidando o princípio da nacionalidade hoje conhecido. É certo que se trata de um processo histórico descontínuo, com desenvolvimentos, questionamentos, rupturas e descontinuidades, mas que, por fim, afirmou a importância da nacionalidade e sua vinculação com a cidadania.

Jean Bodin, pela primeira vez na história, associa a noção de cidadania como o fato de o indivíduo pertencer a uma determinada esfera jurídica, sendo este o nascimento da concepção de nacionalidade e de sua ligação com a cidadania. Aqui surgiria a primeira distinção jurídica entre cidadão e estrangeiro, hoje tomada por evidente; além disso, também prevê distinção entre cidadãos naturais e naturalizados, dependendo estes últimos da decisão soberana do Estado que os hospeda. Em relação a sua noção de cidadania, esta está ligada com a submissão ao poder absoluto do rei de forma direta, sem interferência do senhor feudal, sendo que o cidadão seria o súdito livre que dependia da soberania do outro, não

podendo ser servo, escravo, estrangeiro, mulher ou não-adulto (estes seriam súditos, sem os direitos do cidadão, ou seja, submetidos também a outros poderes da ordem feudal). A relação do cidadão com o rei, faz-se a ressalva, seria bilateral, de proteção e justiça, obediência e fidelidade. (DAL RI JÚNIOR, 2014).

Hobbes, posteriormente, trata da relação do soberano com o cidadão, afirmando a relação direta e exclusiva do cidadão com o soberano, sem outros poderes interferindo, sendo os cidadãos iguais entre si. Esta igualdade decorreria justamente da busca da fuga do Estado de Natureza, encontrando na igualdade perante a lei a sua razão de ser. O cidadão, ainda, vai possuir alguns direitos subjetivos, uma vez que sua associação ao Estado justificar-se-ia, justamente, pelo desejo de encontrar proteção (DAL RI JÚNIOR, 2014).

Não se pode deixar de avaliar, neste ponto, que a igualdade perante a lei dos cidadãos diante de sua formação em um Estado para proteger-se norteia justamente um princípio em que o Estado possui responsabilidade apenas para com os seus cidadãos, base do pensamento político ocidental moderno. O Estado protege e garante direitos, então, apenas para o "clube" de pessoas que protege.

O Iluminismo, por sua vez, empreende uma busca de resgate da cidadania clássica, rompendo com a submissão do indivíduo ao soberano absoluto e afirmando uma ligação do cidadão apenas ao *corps*, de quem aderiu ao contrato social. Neste contexto, há uma discussão na filosofia política da época sobre quem poderia ou não se enquadrar como cidadão, com propostas tanto de limitação à burguesia quanto de ampliação universal. De se destacar da época a posição de Marquês de Condorcet, que defendia a abolição dos limites ao acesso à cidadania (exceto às mulheres, a grande e inolvidável lacuna em seu projeto), trazendo como requisitos ser homem, maior de 21 anos, inscrito em registro civil de uma assembleia primária e que residisse por um ano, sem interrupção, no território francês, sem requerer qualquer ligação étnica ou questões econômicas, na busca de um projeto universalista (DAL RI JUNIOR, 2014) – exceto com relação às mulheres, frise-se (portanto,

não universalista de fato). De toda sorte, importante referir que o projeto de cidadania de Condorcet não exigia vínculo de nacionalidade para o acesso à cidadania, apenas a residência no território francês por um ano ininterrupto. Mesmo passados séculos, uma proposta de tal ambição nesta questão de nacionalidade seria dificilmente aceita.

Na Revolução Francesa, houveram disputas em relação ao conceito de cidadania, sendo que a proposta de Condorcet foi vencida. Robespierre foi quem teve sua proposta aceita, com proposta afastada da proposta de universalismo. Após sua queda, uma vez mais a ideia de universalidade da cidadania é atacada, afastando-se de seus ideais clássicos, de modo que será então cidadão quem, não sendo estrangeiro e sendo registrado como cidadão, paga os impostos (DAL RI JUNIOR, 2014). O princípio da nacionalidade, portanto, passa a ser inscrito como condição essencial para possuir a cidadania.

A partir de então, a cidadania francesa vai depender da nacionalidade, podendo ser adquirida pelo nascimento ou residência no território francês, tendo o estrangeiro que residir por dez anos para adquiri-la e havendo limitações de direitos políticos decorrentes da própria Constituição de 1799. Consolida-se, então, a ideia de nacionalidade para possuir a cidadania (DAL RI JUNIOR, 2014)

Com o Código Civil de 1804 da França (*Code Napoléon*), então, definitivamente associou-se a cidadania à nacionalidade, prevendo as regras para ser francês. Este código influenciou diretamente na contextualização da cidadania no interior dos sistemas jurídico-políticos de toda a Europa (DAL RI JUNIOR, 2014), o que facilitou a propagação do princípio da nacionalidade nos mais diversos ordenamentos jurídicos da região. Ainda para Dal Ri Junior (2014), os efeitos da mudança da ideia de cidadania na Europa fizeram-se sentir durante todo o século XIX, com a consolidação do mito ligado à exaltação das nações, onde se consagra o povo como sujeito político, utilizando-se do princípio da nacionalidade.

Após intensas disputas sobre o sentido da cidadania e suas condições, o instituto se consolida limitado pelo princípio da nacionalidade, ou seja, apenas terá a cidadania e os direitos daí decorrentes aquele que possuir a nacionalidade do Estado em que se está. É neste momento, então, que os dogmas jurídicos em torno da nacionalidade e de suas consequências vão se estabelecendo e consolidando, juntamente com a formação do Estado Moderno[2].

Dito isto, a pergunta que remanesce é: qual o sentido da nacionalidade? Ou seja, o que significa a identidade nacional que configura um povo e justifica a afirmação da nacionalidade como requisito essencial para o acesso à cidadania? A época marcada pelo período do Iluminismo foi marcada por tentativas, no âmbito da filosofia política, de legitimar o que se chamou de nação, ou seja, da caracterização de um grupo como um povo, ligado por laços de identidade nacional que se formariam por diversos fatores, como etnia, religião, cultura, linguagem, história em comum, entre outros.

A origem do *sentimento* de nação é fator controverso nas ciências sociais hoje. Para uma corrente, a dos primordialistas, este sentimento tem origem em agrupações humanas milenares, existindo desde antes do surgimento do que se chamou de Estado e nação. Um dos mais referenciados teóricos da época (mais precisamente, em 1882), Ernst Renan (2006, p. 99), em meios aos debates políticos e conceituais da nação, considerava que

> Uma nação é uma alma, um princípio espiritual. Duas coisas que para dizer a verdade não formam mais que uma constituem esta alma, este princípio espiritual. Uma está no passado, a outra no presente. Uma é a possessão em comum de um rico legado de lembranças; outra é o consentimento atual, o desejo de viver em conjunto, a vontade continuar a fazer valer a herança que receberam esses indivíduos. O homem, Senhores, não se

[2] Fala-se aqui apenas da formação dos elementos tradicionalmente entendidos como característicos do Estado Moderno. A Modernidade, em si, já estava consolidada há séculos, uma vez que seu início se dá em 1492, com a invasão das Américas e a criação do sistema moderno-colonial, como visto, por exemplo, por Dussel (2008).

> improvisa. A nação, como o indivíduo, é o resultado de um longo processo de esforços, de sacrifícios e de devotamentos. O culto dos ancestrais é de todos o mais legítimo; os ancestrais nos fizeram o que nós somos. Um passado heróico, dos grandes homens, da glória (eu entendo da verdadeira), eis o capital social sobre o qual se assenta uma idéia nacional. Ter glórias comuns no passado, uma vontade comum no presente; ter feito grandes coisas conjuntamente, querer fazer ainda, eis as condições essenciais para ser um povo. Amamos na proporção dos sacrifícios que consentimos, dos males que sofremos. Amamos a casa que construímos e que transmitimos. O canto esparciata: “Nós somos o que vocês foram; nós seremos o que vocês são” é em sua simplicidade o hino resumido de toda pátria.
>
> No passado, uma herança de glória e de nostalgias a partilhar, no futuro um mesmo programa a realizar; ter sofrido, ter sido feliz, esperado conjuntamente, eis o que vai melhor que limites comuns e fronteiras conformes às idéias estratégicas; eis o que compreendemos, malgrado as diversidades da raça e da língua. Eu disse há pouco: “ter sofrido conjuntamente”; sim, o sofrimento em comum une mais que a ventura. Em matéria de lembranças nacionais, os lutos valem mais que os triunfos, pois eles impõem deveres, eles comandam o esforço em comum.

Contemporaneamente, Hobsbawn (1992, p. 2) destaca, em relação à literatura do século XIX sobre o conceito de nação, que muito pouco do que foi escrito no período seria aproveitado para explicá-la, o que, somado a outros fatores, deve-se ao fato de que muito pouco foi escrito à época que não fosse de retórica nacionalista e racista.

Já Anderson (2006, p. 5), por sua vez, considera que

> Diferentemente dos muitos ismos, o nacionalismo nunca produziu seus grandes pensadores: sem Hobbeses, Tocquevilles, Marxes ou Weberes. Esse “vazio” facilmente dá origem, entre intelectuais cosmopolitas e polilinguistas, a uma certa condescendência.[3]

[3] Tradução livre. Do original: “unlike most isms, nationalism has never produced its own grand thinkers: no Hobbeses, Tocquevilles, Marxes or Webers. This ‘emptiness’ easily gives rise, among cosmopolitan and pollylingual intellectuals, to a certain condescension.”

Ainda, define a nação como uma comunidade política imaginada, uma vez que os mesmos, mesmo que da nação mais pequena, nunca conhecerão a maioria dos seus companheiros de nação. E esta é imaginada de forma limitada, ou seja, finita, soberana e como uma comunidade (ANDERSON, 2006, p. 6-7).

A ideia de nação, portanto, adquire corpo a partir do mundo dos fatos, a partir dos acontecimentos e das lutas políticas travadas à época e dos projetos vencedores. Sua legitimidade teórica é muito escassa, sendo que as reflexões mais pertinentes surgem da literatura crítica surgida contemporaneamente. As mais variadas reflexões em torno de seu significado, origens e implicações contemporâneas surgem desde a academia. Edensor (2002), por exemplo, trata de investigar a formação, fixação e reprodução do nacionalismo e da identidade nacional nos elementos da vida cotidiana. Fato é é que a ideia de nação, bem como seus complementos de identidade nacional e nacionalidade, decorre de construção histórica que tenta agrupar grupos humanos em razão de variados critérios, linguísticos, raciais, históricos, entre outros, todos estes facilmente questionáveis cientificamente hoje, mas que, apesar disso, passa por inquestionada na política e na ciência contemporânea.

Para os propósitos deste estudo, o que de mais importante há nestas reflexões é a relação que a identidade nacional estabelece no sentido de legitimar a nacionalidade em um nível de Estado, institucionalmente, bem como a relação que esta vai estabelecer com a alteridade, com aquele que é excluído do rol dos integrantes de uma nacionalidade.

Nesse sentido, Tryandaffilidou (2003) pontua sobre a necessária relação entre a identidade nacional e o outro, ou seja, que a afirmação de uma determinada identidade implica necessariamente na demarcação de que esta se distingue de outra identidade. A nação não se forma apenas na relação consigo mesma,

mas forma-se, igualmente, na diferença do que é de fora da nação, do que é externo. A autora destaca (2003, p. 26), a respeito, que

> Identidade nacional implica diferença. Sua existência pressupõe a existência de Outros – outras nações ou outros indivíduos – que não pertençam ao grupo e dos quais o grupo deve ser distinguido. A consciência nacional torna a comunalidade e a diferença significativas. Ela envolve autoconsciência do grupo, mas também consciência dos Outros dos quais a nação procura diferenciar-se em si mesma. Isso significa que a identidade nacional não tem significado por si. Ela se torna significativa por meio do contraste com outras nações. O argumento está implícito na doutrina nacionalista, que afirma que existe uma pluralidade de nações.[4]

A nação, portanto, sempre possui seu exterior constitutivo, o que se mostra especialmente problemático quando se fala de grupos minoritários e de fluxos migratórios, ou seja, quando se trata de quem não pertence ao grupo dominante. A relação com o outro, portanto, precisa ser sempre questionada e problematizada como um dos elementos centrais da ideia de identidade nacional e como polo de sucessivos embates em torno das consequências que esta relação pode derivar em termos de direitos e garantias perante o Estado.

Como pontuam Zanini e De Césaro (2015, p. 64-65), neste sentido,

> (...) a construção do Estado tende a direcionar a população e todas as suas complexidades e diversidades culturais e étnicas para um enquadramento, um projeto unificado de bloco nacional institucionalizado assim em significados correntes na mídia, instituições, políticas e percepções. Tendo isso em mente, é

[4] Tradução livre. Do original: “national identity implies difference. Its existence presupposes the existence of Others –other nations or other individuals – who do not belong to the ingroup and from which the ingroup must be distinguished. National consciousness renders both commonality and difference meaningful. It involves self-awareness of the group but also awareness of Others from which the nation seeks to differentiate itself. This means that national identity has no meaning per se. It becomes meaningful through contrast with other nations. This argument is implicit in the nationalist doctrine, which asserts that there is a plurality of nations”.

> possível afirmar que o projeto de Estado-nação, ou ao menos suas implicações para a identidade de cada indivíduo e para a relação nacional/não-nacional, se mostra, de modo geral, incompatível com a atual conjuntura dos deslocamentos humanos internacionais. Ao moldar as visões de mundo e as realidades sociais, tal projeto estabelece socialmente um tipo culturalista de senso comum, que vê todas as variações de valores e práticas de uma cultura como intrinsecamente interligadas, formadoras de blocos impenetráveis e fechados em si – é a nacionalidade subordinada à noção de cidadania, a condição humana subordinada à condição de membro de uma comunidade política e a noção de cultura como algo quantificável, sujeita a ser gradualmente perdida quando exposta a interferências externas.

Muito embora o projeto de nação, identidade nacional e nacionalidade tenha surgido e sido construído na Europa, especialmente ao longo do século XIX, estes modelos de organização social e de pensamento tornaram-se dominantes em praticamente todo o mundo ocidental em poucas décadas, o que perdura até hoje. Esta realidade histórica abre espaço para o inevitável questionamento de como foi possível que um mecanismo e modelo surgido e elaborado dentro de uma realidade europeia pôde ser aplicado com tanto sucesso (no sentido de adesão, não de acerto) ao longo de grande parte do mundo e, especialmente, de um mundo de contextos tão diversos e sensivelmente diferentes do contexto da Europa Ocidental.

Para compreender este processo, é necessário recorrer a história do colonialismo e da colonialidade, como chama a refletir a teoria decolonial. A história do colonialismo deixou marcas na realidade latino-americana e de grande parte do Sul global[5] que transcendem o seu fim: são heranças que formam processos de colonialidade, processos que moldam estrutural e subjetivamente as

[5] O Sul global aqui referido é um conceito político, não um conceito geográfico, referindo-se aos países que historicamente são submetidos a dominação ou subordinação no sistema político moderno-colonial, em oposição ao Norte, que ocupa a posição de dominante. Mais do que um conceito político, a reivindicação da categoria Sul também embasa uma luta política para a construção de uma outra globalização.

sociedades que foram colonizadas. São muitas as “heranças” que decorrem dos processos de colonialismo, como a classificação das pessoas por raça, a divisão internacional do trabalho, o modelo de ciência, a relação com a alteridade, entre tantos outros. Não apenas isso, mas o próprio modelo de organização social: o Estado-nação formado ao redor do mundo é um Estado forjado a partir da realidade europeia e da sua forma de organização social e cosmovisão, que é implantado nas Américas, na África, entre outros, a partir da influência política e científica da Europa decorrente de relações de colonialidade do poder. O Estado-nação europeu em nada tem a ver com a realidade social de grande parte dos Estados independentes na América Latina, que comportam em si diversas nações, mas, apesar disso, veio a ser introduzido como modo de estruturar a sociedade, o que decorre nada mais do que da relação da dominação política do Norte do globo (neste caso, fala-se da Europa Ocidental) sobre suas ex-colônias e sobre as suas elites dirigentes.

Assim é introduzida a nacionalidade, a partir da ideia de Estado-nação, da necessidade de formar um povo, e dos processos daí decorrentes nas construções políticas e jurídicas sobre o instituto da nacionalidade e da própria cidadania. Não se trata de uma formulação harmoniosa, a partir do consenso dos Estados em igualdade, mas sim da introdução de um elemento de divisão das pessoas em nações a partir do modo de vida e do modo de pensar europeu moderno. Diz Quijano (2005, p. 136)

> a colonialidade do poder estabelecida sobre a idéia de raça deve ser admitida como um fator básico na questão nacional e do Estado-nação. O problema é, contudo, que na América Latina a perspectiva eurocêntrica foi adotada pelos grupos dominantes como própria e levou-os a impor o modelo europeu de formação do Estado-nação para estruturas de poder organizadas em torno de relações coloniais.

Evidenciando a formação da sociedade latino-americana – e, pode-se dizer, de boa parte do Sul global- a partir da matriz de colonialidade europeia e de seus modelos, Walsh (2008, p. 139) pondera que

> É essa matriz da colonialidade em seu conjunto que estruturou - e segue estruturando - as sociedades da América do Sul, dando o marco (capitalista, moderno, colonial, cristão) para a vida na sociedade "nacional"; é desde ali que a ambiguidade fundacional da nação e seu modelo de Estado e sociedade excludentes assumem base e tomam força. Com esta ambiguidade fundacional me refiro ao caráter uninacional do Estado - de todos os Estados sul americanos - e à natureza monocultural de suas estruturas e instituições sociais e políticas, produtos da cumplicidade da modernidade-colonialidade e seu modelo "civilizatório" e universalizante assumido como próprio pelos grupos dominantes nacionais e logo imposto sobre "o resto".[6]

É neste contexto político que a ideia de nação é formada em boa parte do mundo Ocidental e assim ganha força como dogma do modelo de organização social, separando a nação e seus nacionais das outras nações e dos estrangeiros. A partir da dominação europeia, o princípio da nacionalidade pôde consolidar-se como premissa básica da formação do Estado, desde o século XIX, o que é acompanhado década após década por políticas migratórias construídas com base nos modelos construídos no Norte do globo, veja-se a exemplo a própria criação de passaporte e das cotas para imigração surgidas nos Estados Unidos na transição para o século XX e posteriormente adotadas em grande parte do Ocidente ou das

[6] Tradução livre. Do original: "Es esta matriz de colonialidad en su conjunto que ha estructurado –y sigue estructurando– las sociedades de América del Sur, dando el marco (capitalista, moderno, colonial, cristiano) para la vida en sociedad «nacional»; es desde allí que la ambigüedad fundacional de la nación y su modelo de Estado y sociedad excluyentes asumen base y toman fuerza. Con esta ambigüedad fundacional me refiero al carácter uninacional del Estado –de todos los Estados sudamericanos– y a la naturaleza monocultural de sus estructuras e instituciones sociales y políticas, productos de la complicidad de la modernidad-colonialidad y su modelo «civilizatorio» y universalizante asumido como propio por los grupos dominantes nacionales y luego impuesto sobre «el resto»."

doutrinas que vinculam segurança com imigração surgidas desde a realidade do Norte e aplicadas com o passar do tempo nas mais diversas regiões do globo.

A longa história da nacionalidade, portanto, passa por todos estes processos de construção política a partir de lutas e disputas na Europa, bem como por sua difusão valendo-se dos processos de colonialidade e das relações de poder entre Norte e Sul, muito embora possua pouca legitimidade científica e não se conecte adequadamente com a experiência social vivenciada em contextos de fora da sua origem, a própria Europa. Dito isto, importante compreender sua instrumentalização jurídica hoje.

Tecnicamente, a nacionalidade pode ser conceitualizada, como propõe Mello (2004), como o vínculo jurídico-político que une o indivíduo ao Estado. Ou seja, é o elo que atesta que uma pessoa faz parte da nação do Estado, que pertence ao agrupamento humano que é materializado em um determinado Estado. Em princípio, nacionalidade não seria sinônimo de cidadania, uma vez que a cidadania refere-se, contemporaneamente, ao reconhecimento e exercício de direitos individuais, sociais, políticos, entre outros, pelo sujeito. Na prática, os dois conceitos podem ser utilizados como sinônimos, uma vez que o reconhecimento pleno destes direitos no plano formal depende, basicamente, da relação de nacionalidade. É dizer: quem possui a nacionalidade corresponde a quem possui a cidadania. Portanto, tecnicamente também pode-se julgar correto considerar nacionalidade e cidadania como elementos intercambiáveis.

A nacionalidade pode ser originária, decorrendo do preenchimento das condições, geralmente de local de nascimento (*jus soli*) e/ou de filiação (*jus sanguini*), pela pessoa ao nascer, mas também pode decorrer de aquisição, após o nascimento da pessoa, de uma nacionalidade, geralmente hoje em razão de naturalização, ou seja, o procedimento em que a pessoa solicita a nacionalidade de um Estado, comprovando preencher determinadas condições, e recebe, se aceita por este Estado, em decisão soberana, a sua nacionalidade. Geralmente os critérios envolvem questões

econômicas, temporais (tempo de presença no Estado em que solicita a nacionalidade) e culturais. Destaca-se que o simples preenchimento destes requisitos não garante a naturalização, pois o Estado tem liberdade para decidir discricionariamente sobre sua concessão ou não, o que decorre justamente do fato de que se entende, ainda hoje, que o Estado possui responsabilidade e obrigações apenas com os seus nacionais.

Já a apatridia, por sua vez, é tema essencialmente vinculado com o princípio da nacionalidade. O apátrida é a pessoa que não possui uma nacionalidade e, em decorrência disso, não possui um Estado a que recorrer para reivindicar seus direitos – especialmente seus direitos de cidadania. O apátrida não possui nenhum Estado onde possua plenos direitos, não possui um Estado onde não seja um *estrangeiro*. Hoje, as estimativas apontam para em torno de 10 milhões de pessoas apátridas no mundo (NAÇÕES UNIDAS, 2017), havendo muitas campanhas em nível internacional buscando sua erradicação e o compromisso dos Estados para ao menos garantir algum nível de proteção a essas pessoas e a própria nacionalidade.

Diversos outros temas correlatos podem ser discutidos, a exemplo da dupla nacionalidade, quando uma pessoa possui mais de um vínculo de nacionalidade com diferentes Estados. Hoje, esta dupla vinculação vem sendo aceita com maior facilidade pelos Estados, muito embora muitos ainda exijam que a pessoa possua apenas um único vínculo de nacionalidade com o Estado.

Conceito chave, entretanto, para o tema aqui discutido, é o do estrangeiro[7]. O estrangeiro é o outro da nacionalidade, o estrangeiro existe e surge a partir da sua criação como estrangeiro, como não-nacional, justamente pela existência da nacionalidade. O estrangeiro

[7] O conceito de *estrangeiro* carrega consigo, evidentemente, forte carga ideológica de situar a pessoa como estranha, alheia, de fora. Entretanto, para os propósitos explicativos de um sistema vigente hoje deste trabalho, entende-se por adequado utilizá-lo, muito embora não seja termo adequado a reproduzir ao referir-se à pessoa que não é nacional do Estado em que se está ao considerá-la um sujeito de iguais direitos, em um Estado fundamentado nos direitos humanos de todas e todos. Levando-se isto em consideração, optou-se por grifar o termo ao longo do trabalho em diversas ocasiões pertinentes.

pode ser entendido como todo aquele que não possui a nacionalidade do Estado em que está, sendo estrangeiro em relação aos nacionais do próprio Estado. Por sua relação de estrangeiro, não possui direitos de cidadania associados a nacionalidade, ou, ao menos, não plenamente. A relação de estrangeiro afasta a pertença ao Estado e as suas obrigações daí decorrentes com garantia de direitos, muito embora hoje venha-se consolidando algumas garantias mínimas aos estrangeiros (em tese).

A regulamentação jurídica dos assuntos vinculados com a nacionalidade e a cidadania é majoritariamente de direito interno. Muito embora tenham havido convenções internacionais a este respeito ao longo do século XX, como registrado por Mello (2014), estas não tocam no núcleo duro da decisão exclusiva do Estado sobre os seus critérios para definir quem é nacional e quem não é nacional. Trata-se de um assunto muito pouco regrado no direito internacional, portanto, sendo que prevalece o princípio da soberania dos Estados para definir a questão da nacionalidade. A naturalização acompanha o mesmo caminho, não possuindo qualquer instrumento relevante internacionalmente que determine regras materiais a serem observadas pelo Estado.

A questão da nacionalidade – e de seu outro constitutivo, o estrangeiro -, portanto, é entendida, em obediência ao princípio da soberania, como assunto exclusivo dos Estados. Velasco (2016) coloca este tema, neste sentido, como um dos últimos temas de *domain reservé* dos Estados, onde não há qualquer ordem jurídica ou política que possa o definir que não o próprio Estado-nação. Refere

> A *naturalização* dos estrangeiros é uma das últimas atribuições específicas às quais se agarram os Estados contemporâneos como se fosse um ingrediente nuclear daquilo que na linguagem diplomática denomina-se *domain reservé*: um dispositivo privativo e irrenunciável da soberania estatal. Daí também a negativa de reconhecê-la como um direito subjetivo dos residentes de larga duração. O vínculo estreito entre naturalização e exercício da

> soberania estatal se faz patente nas restrições que costumam apontar-se: por um lado, os Estados se reservam no direito de despojar os novos cidadãos de sua nacionalidade, ainda que isso suponha que se convertam em apátridas (algo completamente vetado, entretanto, no caso dos nacionais de origem: veja-se, por exemplo, o artigo 11.2 da Constituição espanhola, o 37 A da Constituição mexicana e o 96.2 da Constituição colombiana), uma reversibilidade que situa o *status* dos cidadãos por naturalização em uma "vulnerabilidade inerente", e, por outro, aos novos cidadãos costuma-se negar o acesso à dupla nacionalidade. A regulação da *naturalização* de estrangeiros é, certamente, uma competência não menor, um instrumento decisivo posto em mãos da comunidade política para *delimitar seu demos* e marcar seus próprios contornos tanto para dentro quanto para fora. (VELASCO, 2016, capítulo 2, versão Kindle)[8]

Muito embora seja um tema essencial dos direitos humanos por sua vinculação com a cidadania, a nacionalidade (e a *estrangeiridade)* segue sendo assunto que é posto primordialmente em uma agenda de soberania, ao invés de ser situada em uma agenda propriamente de direitos humanos.

Como consequência lógica, diversas categorias sobre o *estrangeiro* são criadas no direito. Estas categorias têm sua razão de ser justamente a partir da nacionalidade, ou seja, apenas têm sentido por referirem-se a pessoa em deslocamento que não possui

[8] Tradução livre. Do original: "La naturalización de los extranjeros es una de las últimas atribuciones específicas a las que se aferran los Estados contemporáneos como si fuera un ingrediente medular de aquello que en el lenguaje diplomático se denomina domain reservé: un dispositivo privativo e irrenunciable de la soberanía estatal. De ahí también la negativa a reconocerla como un derecho subjetivo de los residentes de larga duración. El estrecho vínculo entre naturalización y ejercicio de la soberanía estatal se hace patente en las restricciones que suelen apuntarse: por un lado, los Estados se reservan el derecho de despojar a los nuevos ciudadanos de su nacionalidad, aunque ello suponga que se conviertan en apátridas (algo completamente vetado, sin embargo, en el caso de los nacionales de origen; veáse, por ejemplo, el artículo 11.2 de la Constitución española, el 37 A de la Constitución mexicana y el 96.2 de la Constitución colombiana), una reversibilidad que sitúa el estatus de los ciudadanos por naturalización en una << vulnerabilidad inherente>>, y, por otro, a los nuevos ciudadanos se les suele negar el acceso a la doble nacionalidad. La regulación de la naturalización de extranjeros es, ciertamente, una competencia no menor, un instrumento decisivo puesto en manos de la comunidad política para delimitar su demos y marcar sus proprios contornos tanto hacia dentro como hacia fuera."

a nacionalidade de um dado Estado onde está. Por regra, o *estrangeiro* é tema tratado no direito interno igualmente, com legislações que preveem as condições de seu ingresso e permanência – geralmente, de forma restritiva -, bem como seus direitos e obrigações. Em nível internacional, há importantes convenções, especialmente no tema de refúgio, a exemplo da Convenção de Genebra de 1951, que tratam dos *estrangeiros* em situações específicas. Apesar disso, todo o rol de direitos que elas preveem precisa, necessariamente, para sua eficácia, da concordância do Estado receptor do *estrangeiro*, do contrário eles não poderão ser exercidos.

O imigrante internacional, neste contexto, é a pessoa que, em linhas gerais, desloca-se territorialmente de um determinado Estado para outro, buscando lá fixar residência de forma permanente ou por um certo período de tempo por diversas razões. Por sua condição de não-nacional, precisa da autorização do Estado receptor para ingressar no seu território, o que é feito, como regra, por meio dos vistos. Os vistos são justamente esta autorização para ingresso e permanência por dado período de tempo da pessoa *estrangeira* no Estado que a outorga. A concessão de visto é entendida como faculdade discricionária do Estado, de modo que a pessoa, mesmo que preencha as condições estabelecidas para o conceder previstas em norma jurídica, não pode o reivindicar caso o Estado decida não o conceder. Caso a pessoa esteja no Estado sem o visto (ou, ao menos, solicitação de algum visto), ela está indocumentada, ou seja, sem documentos que autorizem sua presença no território onde está. Alguns Estados com agenda conservadora em matéria migratória criminalizam esta conduta, prevendo sanções de natureza penal, o que configura a criminalização das migrações e um forte atentado contra os direitos humanos das pessoas migrantes.

Erroneamente, o indocumentado é chamado em discursos públicos como “ilegal”. A utilização do termo ilegal é imprópria neste contexto, uma vez que, como sustentam muitas organizações de

direitos humanos, da sociedade civil e movimentos sociais, nenhum ser humano é ilegal. A existência de uma pessoa não pode ser contra a lei, pois isto subverteria toda a lógica de direitos fundamentais que inspira, em tese, o direito. A sua presença pode ser de forma documentada, quando possui visto ou outra forma de autorização, ou indocumentada, quando não possui os requisitos administrativos para estar em determinado território, mas nunca ilegal.

Destaca-se, ainda, que a pessoa nacional do Estado ou naturalizada não precisa de visto para estar no território nacional. Ainda, acordos bilaterais ou multilaterais podem isentar pessoas de determinada nacionalidade de ter de requerer visto a determinado Estado que firme o acordo.

O fortalecimento dos blocos regionais, a exemplo da União Europeia, do Mercosul e da Comunidade Andina também tem criado uma nova figura jurídica em matéria de nacionalidade-estrangeiridade, o cidadão comunitário. O cidadão comunitário é a pessoa que, sendo nacional de algum dos países do bloco, possui direitos diante dos demais Estados do mesmo bloco e, inclusive, isenção da necessidade de vistos ou de cumprimento de diversos trâmites burocráticos para sua obtenção. O quanto estas novas formas de cidadania vão contribuir para a superação da questão do requisito de nacionalidade para acesso a direitos típicos da cidadania ainda é uma questão em aberto e por ser descoberta.

Em relação aos refugiados, estes são os que deixam seu país de maneira forçada, por diversas razões previstas na Convenção de Genebra de 1951, no Protocolo de Nova Iorque de 1967 e em instrumentos regionais, como a Declaração de Cartagena de 1984. O refugiado recebe a proteção de outro Estado onde solicita refúgio e é reconhecido como refugiado, o que cria uma série de deveres e obrigações deste Estado na proteção desta pessoa. Apesar de sua forte construção em nível internacional, severas violações do Direito Internacional dos Refugiados ainda são registradas hoje, o que decorre da lógica de ausência de responsabilidade dos Estados com

aqueles que não possuem a sua nacionalidade e com a primazia do princípio da soberania nacional.

Estabelecidas estas considerações e, conhecendo-se, então, o processo de consolidação da ideia de nação e nacionalidade, bem como dos diversos institutos jurídicos a ela associados e de enorme relevância técnica hoje, passa-se agora a pensar a relação simbiótica entre cidadania e nacionalidade por um viés crítico, pensando nas suas implicações jurídicas e nas suas significações e sentidos de mundo que oferece e impõe.

2.2 Implicações jurídicas da nacionalidade

A nacionalidade, hoje, segue sendo categoria estruturadora primordial da sociedade. A despeito dos muitos questionamentos que pode sofrer, ela segue sendo considerada um fundamento jurídico básico para a definição do *status* pessoal de cada indivíduo, dividindo as pessoas entre nacionais e estrangeiros/não-nacionais em relação a um determinado Estado. Em tempos do que se considera a intensificação do processo de globalização, a invocação de identidades nacionais e de fundamentos de nacionalidade para determinar o reconhecimento de direitos e privilégios perante um determinado Estado permanece significativamente presente.

Acompanhando este contexto, o Estado caracteriza-se pelo modelo tradicional de Estado-nação, com seus elementos chave, território, soberania e povo. Este último, correspondente à ideia de nação e de nacionalidade, determina que seus integrantes devam ter uma identidade homogênea e uma pertença única em relação ao Estado, o que implica diretamente na imigração ao rejeitar definições plurais de pertença estatal. Cada Estado teria seu povo e sua identidade respectiva, o que se acompanharia do fato de sua responsabilidade enquanto garantidor de direitos ser limitada à extensão deste povo.

Sayad (2000, p. 13) trata da relação entre Estado e nacionalidade, considerando que “só há existência política possível,

isto é, politicamente reconhecida, dentro do quadro da nação e da nacionalidade, e ainda sob condição de ser garantida pelo Estado. Só se pode existir no cenário internacional como membro de uma nação e de uma nacionalidade". O estrangeiro, para o autor, a partir disso, estaria confinado a uma presença apenas transitória e que não seria legítima/natural por si mesma, mas apenas justificável a partir de algum álibi que a sustente, como, especialmente, o trabalho. Portanto, apenas os nacionais são vistos como pertencentes ao Estado e que têm sua presença naturalizada no território nacional independentemente de razões, enquanto os não-nacionais são sempre uma exceção/anomalia ao suposto projeto de Estado-nação.

Estes pressupostos de pertencimento e identidade homogênea, entretanto, nada mais passam do que de ficções/artificialidades produzidas discursivamente para legitimar o projeto de Estado-nação. No próprio contexto europeu, Edensor (2002) pontua que a identidade nacional é formada por um nível de diferenças culturais internas tolerado como aceitável – ou seja, não se trata de uma homogeneidade pura, mas sim de uma heterogeneidade limitada ou de uma homogeneidade imperfeita. Não é possível reduzir o Estado a um único povo, sendo que, em verdade, múltiplas histórias o compõem, como o é no seu próprio berço na Europa Ocidental.

Este cenário é ainda mais evidente ao pensar-se no Estado-nação no Sul global, a exemplo dos Estados latino-americanos. Historicamente, a América Latina é composta por diversos grupos de diferentes identidades culturais, o que resulta do processo de colonização. Os povos indígenas, em suas inúmeras tribos, as comunidades tradicionais e quilombolas, os descendentes de imigrantes de inúmeras nacionalidades e de colonizadores compõem um grande mosaico de identidades que caracteriza o continente. Não há um povo ou nação única, mas sim uma pluralidade de povos e nações, uma pluralidade de tradições culturais compondo o Estado, que, portanto, não poderia definir-se como uninacional.

A despeito disso, como legado colonial, o Estado constituiu-se enquanto Estado-nação, Estado com uma determinada nacionalidade e uma determinada cultura. A diversidade foi excluída do projeto estatal, em obediência ao modelo europeu e, propriamente, a processos de classificação e racialização das populações que é a grande marca do processo colonial.

Como explica o sociólogo peruano Aníbal Quijano (1992, p. 10),

> O olhar eurocentrista da realidade social da América Latina levou às tentativas de construir “Estados-nação” segundo a experiência europeia, como homogeneização “étnica” ou cultural de uma população encerrada nas fronteiras de um Estado. Isto trouxe imediatamente o assim chamado “problema indígena” e, ainda que inominado, o “problema negro”. Sob sua influência, levaram a cabo genocídios massivos de “índios” (assim como nos Estados Unidos), na Argentina, Uruguai e Chile. Ou se tentou levar aos “índios” e “negros” a optar pela “modernidade” eurocêntrica pela força, não obstante a densidade de suas próprias orientações culturais, diferenciáveis sem dúvida ainda depois de 500 anos. Ou se recorre a velar, inclusive a negar, a colonialidade das relações, o racismo, o etnicismo e suas combinações.
>
> A “nação” que se segue tentando inventar deste modo é uma ideia que na Europa quase chegou a ser possível em certos casos (França, por exemplo), porque a destruição de umas culturas e “etnias” em favor de outras pôde realizar-se sem produzir uma colonialidade perdurável do poder, porque não intervinha nestes processos o “fator raça” (como diria Mariátegui). O “Estado-nação” pôde chegar a ser, inclusive, depois das revoluções sociais de todo um século, um instrumento de democratização relativa da sociedade.
>
> Na América Latina, por outro lado, essa mesma via é impossível se pensada realmente com autenticidade enquanto não seja erradicada a colonialidade do poder; ou perfeitamente transitável se sob este papel timbrado se trata, como tudo parece indicar até agora, de perpetuar este poder.[9]

[9] Tradução livre. Do original: “La mirada eurocentrista de la realidad social de América Latina, llevó a los intentos de construir "estados-nación" según la experiencia europea, como homogenización "étnica" o cultural de una población encerrada en las fronteras de un estado. Eso planteó inmediatamente el así llamado "problema indígena" y aunque innominado el "problema negro". Bajo

Tratando dos povos que constituem o continente latino-americano, especialmente dos indígenas, Mignolo e Pinto (2015, p. 389-390) consideram que

> (...) a situação desses povos originários da América e do relativamente pequeno contingente de indivíduos que deles restou não melhorou com a reprodução dos estados-nações europeus em solo americano. Ao contrário, a presença desses povos originários tem sido quase que inteiramente obliterada ou invisibilizada ou, quando menos, obscurecida no norte da América e no Cone Sul. Nas demais regiões do continente americano, do Brasil ao México, uma maioria de "índios" e "mestiços" tem sido duplamente colonizada, mantida na "periferia da periferia" ou na "exterioridade da exterioridade" por uma elite branca ou branqueada, por sua vez conservada em dependência cultural e econômica em relação às potências centrais do Atlântico Norte, desde meados do século 20 sob a liderança suprema dos Estados Unidos.

Ainda, com Dussel (2008, p. 144), pode-se considerar, em relação ao Estado-nação na região, no mesmo sentido, que

> Os projetos de emancipação nacional, herdeiros do projeto dos crioulos que "lideraram" o "povo" latino-americano no processo da Emancipação diante das metrópoles do século XIX, fundaram o "Estado-nação" moderno. Tem havido dificuldade em integrar o "projeto" das etnias indígenas e das culturas afro-latino-

---

su influencia, se han llevado a cabo genocidios masivos de "indios" (así como en EEUU), en Argentina, Uruguay y Chile. O se ha intentado llevar a "indios" y "negros" a optar por la "modernidad" eurocéntrica por la fuerza, no obstante la densidad de sus propias orientaciones culturales, diferenciables sin duda aún después de 500 años. O se recurre a velar, inclusive a negar, la colonialidad de las relaciones, el racismo, el etnicismo y sus combinaciones. La "nación" que se sigue intentando inventar de ese modo, es una idea que en Europa casi llegó a ser posible en ciertos casos (Francia, por ejemplo), porque la destrucción de una culturas y "etnias" en favor de otras, pudo realizarse sin producir una colonialidad perdurable del poder, porque no intervenía en esos procesos el "factor raza" (como diría Mariátegui). El "estado-nación" pudo llegar a ser inclusive, después de las revoluciones sociales de toda una centuria, un instrumento de democratización relativa de la sociedad. En América Latina, en cambio, esa misma vía es imposible si es pensada realmente con autenticidad, mientras no sea erradicada la colonialidad del poder; o perfectamente transitable si bajo ese memebrete se trata, como todo parece indicar hasta ahora, de perpetuar ese poder."

> americanas, as culturas populares, no projeto futuro de libertação latino-americano.[10]

Portanto, a proposição básica de homogeneidade do Estado-nação não pode ser realizada no Estado-nação latino-americano se não a partir de violências e exclusão da alteridade não-ocidental. Sua institucionalização na região ocorre por meio de processos de colonialidade de poder, excluindo determinadas populações do projeto de nação, que apenas é pensado tomando por base o perfil ocidental de povo. É assim que a própria definição de Estado-nação, em si, é inadequada para ser aplicada ao globo em sua generalidade como pretende ser.

É por isso que se pensa em formas outras de Estado-nação, especialmente a partir do Estado plurinacional, como é tratado por Walsh (2008) a partir dos modelos do Equador e da Bolívia. Na área das migrações, estas colocações também são de extrema importância, pois balançam as proposições básicas da ideia de identidade nacional e de povo, ao demonstrar como elas são forjadas artificialmente e como resultados de relações de poder e dominação. Não se trata simplesmente de uma comunidade de pessoas unidas por laços culturais e históricos, mas sim de uma organização resultante, em muitas vezes e, quiçá, para a maioria da população, de processos de exclusão e exteriorização daqueles grupos que possuem menos poder em uma dada organização social. A legitimidade do Estado-nação, portanto, passa a cair por terra, e mostra que a pretensa homogeneidade apenas é possível às custas de violências.

Por sua vez, demostra-se também como a pluralidade é uma característica de diversos Estados-nação, e como esta precisa ser trabalhada na construção de uma sociedade que não exclua grande

[10] Tradução livre. Do original: “Los proyectos de emancipación nacional, herederos del proyecto de los criollos que “lideraron” al “pueblo” latinoamericano en el proceso de la Emancipación ante las metrópolis del siglo XIX, fundaron el “Estado-nación” moderno. Ha habido dificultad en integrar el “proyecto” de las etnias indígenas y las culturas afro-latinoamericanas, las culturas populares, en el proyecto futuro de liberación latinoamericano.”

parte de sua população. Nas migrações, isto implica que a pluralidade faz parte da realidade de qualquer ordem estatal, sendo que a suposta ilegitimidade do imigrante por não pertencer a um povo também perde seus fundamentos básicos ao se entender que esta diversidade é parte constitutiva do Estado e, de forma alguma, ameaça sua existência.

O modelo de Estado-nação e sua relação com a nacionalidade vem passando, ainda, por uma outra contradição fundamental que leva a questionar seus pressupostos. Trata-se da internacionalização do direito econômico, onde, gradativamente, mais e mais acordos e contratos são firmados entre Estados e empresas transnacionais que estipulam vínculos mútuos, como abordado por Mello (2004), colocando o Estado em pé de igualdade com outros atores econômicos. Há acordos, inclusive, no sentido de submeter conflitos a jurisdições internacionais, tirando do Estado a competência para decidir sobre litígios que tradicionalmente eram questões de direito interno.

Por outro lado, na questão da nacionalidade e da imigração internacional, muito pouco se avança neste sentido. O tratamento jurídico da questão não vem passando por uma internacionalização substantiva; o máximo que se avança é em declarações e compromissos entre Estados, mas sem força vinculante no Direito Internacional. Estas questões ainda estão restritas ao direito interno, ao qual o Estado invoca sua soberania para decidir. Além do mais, a submissão do Estado a alguma jurisdição internacional é hoje uma proposta sequer referida nos espaços internacionais.

A contradição de termos se revela, neste sentido, evidente, ao passo que, em relação aos investimentos privados e ao capital, que muitas vezes adentram nos territórios nacionais sem assumir responsabilidades com a preservação do meio ambiente ou com o bem-estar das populações locais, como bem revela a história da América Latina[11], passa-se por uma considerável

[11] A exemplo, Cf. ESCOBAR, 2007.

internacionalização. Por outro lado, questões vinculadas com o *status* da pessoa perante o Estado, a exigibilidade de direitos individuais e sociais e, propriamente, de direitos humanos, não passam pelo mesmo contexto, sob o pretexto de ameaçarem a soberania nacional.

Não é surpresa, aliás, que muitos autores e autoras venham constatando que, hoje, um dos maiores paradoxos da globalização é o de que, por um lado, o capital vem cada vez mais tendo liberdade para circular ao longo do globo desconhecendo fronteiras. Por outro lado, populações imigrantes encontram um mundo cada vez mais cercado por barreiras nacionais que confinam elas em um determinado território.

Tratando do contexto Estados Unidos – imigração mexicana, Massey, Durand e Malone (2009, p. 58) referem que:

> Inclusive enquanto se dirigia progressivamente à implantação de políticas de imigração mais restritivas, de maneira simultânea, os Estados Unidos se comprometiam com um processo mais amplo de integração econômica com o México, o que instalaria uma era de profunda ambivalência no que diz respeito à migração México-Estados Unidos. Apesar do fato evidente de que o Nafta inevitavelmente daria origem a uma rede de transportes mais elaborada e eficiente e a laços mais estreitos de comunicação entre as duas nações, e embora com o tratado obviamente forjar-se-ia uma rede mais ampla de contatos profissionais e de laços sociais através da expansão de negócios, turismo, intercâmbio científico e cultural, as autoridades dos Estados Unidos, de alguma maneira, queriam crer que esta nova integração não ia dar passo a um movimento transnacional de forças de trabalho. De fato, havia um ditado comum que dizia que o Nafta faria possível que o México “exportasse bens, mas não gente”.[12]

[12] Tradução livre. Do original: “Incluso mientras se dirigía progresivamente hacia la implantación de políticas de inmigración más restrictivas, de manera simultánea Estados Unidos se comprometía con un proceso más amplio de integración económica con México lo que se instauraría una era de profunda ambivalencia en lo que respecta a la migración México-Estados Unidos. A pesar del hecho evidente de que el nafta inevitablemente daría origen a una red de transportes más elaborada y eficiente y a lazos más estrechos de comunicación entre las dos naciones, y aunque con el tratado obviamente se forjaría una red más amplia de contactos profesionales y de lazos sociales a través de la expansión de negocios,

Por sua vez, sintetizando o cenário da globalização atual e desta contradição, diz Velasco (2008, p. 24)

> A atual intensificação das migrações internacionais seria um efeito da globalização, apesar de que esta, na sua mais recente fase histórica, caracterize-se pela fluidez das correntes financeiras e comerciais, e, de maneira simultânea – e de uma forma enormemente paradoxal – pelas restrições à mobilidade internacional da mão de obra. A supressão de barreiras e a liberalização de fluxos, que são consubstanciais às dinâmicas da globalização, não se estenderam às migrações internacionais. Esta flagrante contradição de uma globalização assimétrica e mutilada serve de fundo a uma série de perguntas e desafios que afetam aos atuais fluxos migratórios e que têm seu reflexo nas condições de irregularidade, discriminação e vulnerabilidade que nos nossos dias padecem com farta frequência as pessoas migrantes.[13]

Conhecidas as contradições (algumas das) do modelo de Estado-nação dominante hoje, é possível questionar as premissas que embasam uma institucionalização jurídica da ideia de nacionalidade e sua vinculação com reconhecimento de direitos. Estes mecanismos jurídicos, embora baseiem-se em uma grande ficção da ideia de Estado e em uma conhecida história de exclusão da diversidade, seguem hoje como grandes pedras angulares dos sistemas jurídicos e da definição do *status* de pessoas. Fala-se,

---

turismo, intercambio científico y cultural, las autoridades de Estados Unidos, de alguna manera, querían creer que esta nueva integración no iba a dar paso a un movimiento transnacional de fuerza de trabajo. De hecho había un refrán común que decía que el nafta haría posible que México "exportara bienes pero no gente"."

[13] Tradução livre. Do original: "La actual intensificación de las migraciones internacionales sería un efecto de la globalización, a pesar de que ésta, en su más reciente fase histórica, se caracterice por la fluidez de las corrientes financieras y comerciales, y de manera simultánea -y de una forma enormemente paradójica- por las restricciones a la movilidad internacional de la mano de obra. La supresión de barreras y la liberalización de flujos, que son consustanciales a las dinámicas de globalización, no se han extendido a las migraciones internacionales. Esta flagrante contradicción de una globalización asimétrica y mutilada sirve de trasfondo a una serie de interrogantes y desafíos que afectan a los actuales flujos migratorios y que tienen su reflejo en las condiciones de irregularidad, discriminación y vulnerabilidad que en nuestros días padecen con harta frecuencia las personas migrantes."

exatamente, desta relação simbiótica entre nacionalidade e cidadania, entre nacionalidade e acesso a direitos.

Hannah Arendt (1989, p. 327), em meio a todo o contexto do Holocausto, constatou que

> Os Direitos do Homem, supostamente inalienáveis, mostraram-se inexequíveis — mesmo nos países cujas constituições se baseavam neles — sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado soberano. A esse fato, por si já suficientemente desconcertante, deve acrescentar-se a confusão criada pelas numerosas tentativas de moldar o conceito de direitos humanos no sentido de defini-los com alguma convicção, em contraste com os direitos do cidadão, claramente delineados

A despeito de ter uma proposta que vincule seu reconhecimento à condição de ser humano, os direitos humanos – fala-se em sentido amplo, não apenas os decorrentes da Declaração Universal dos Direitos Humanos ou outras declarações, mas alcançando direitos fundamentais reconhecidos no interior de cada Estado – estão, historicamente, ligados de forma estrita com o vínculo de nacionalidade. É a nacionalidade que dará o tom e definirá quais direitos uma pessoa possui perante o Estado. Os Estados são livres, via de regra, para determinar se uma pessoa *estrangeira* poderá ou não possuir os mesmos direitos que seus nacionais ou se será considerado como uma pessoa de menos direitos. Não há como falar sequer em igualdade formal tratando-se desta matéria, uma vez que se entende por legítimo que cada Estado outorgue mais direitos e privilégios aos *seus cidadãos*.

Pereira (2015, p. 151), tratando do tema, especialmente com o olhar sobre a questão da apatridia, considera que

> Ter pátria significa ter ao menos uma porta de acesso ao direito. Como a configuração e formatação de toda ideia de estado de direito está vinculada à ideia de nacionalidade, não ter uma pátria significa estar à margem da proteção jurídica. (...) É notório que a vinculação a uma cidadania é algo demasiadamente precioso para alguém em qualquer lugar do planeta.

Neste sentido, o sistema de direitos humanos e o sistema de direitos da pessoa, em um sentido mais amplo, é rigorosamente dependente da nacionalidade. Ou por deixar de reconhecer direitos, ou por não ter uma instituição que os assegure que não o Estado-nação, a nacionalidade é hoje o critério básico para definir a amplitude dos princípios do direito.

Esta problemática se reflete especialmente importante quando se coloca em questão a mobilidade humana internacional e, propriamente, a imigração. A agenda migratória é norteada por um sistema onde não se parte de um sujeito de direito, mas sim de pessoas que são construídas como submissas à discricionariedade de um Estado do qual são *estrangeiras*. O debate sempre é, primeiramente, um debate tratado não como uma questão jurídica ou de justiça, mas sim como um debate referente à vontade do Estado, onde este pode tratar com ampla liberdade negocial com relação aos estrangeiros. Muito pouco se questiona a validade de legislações que deixam de reconhecer uma série de direitos aos imigrantes, mas sim se trata isso a partir da arena política e do perfil que cada Estado deseja assumir.

Redin (2013, p. 21) é precisa ao afirmar que

> Os movimentos da migração humana econômica internacional constituem uma realidade social que denuncia os limites estruturais do Estado de Direito moderno como garantidor e promotor dos direitos humanos. A própria concepção de direitos humanos tem sido compreendida, afirmada e estruturada a partir de um modelo de racionalismo de Estado e sociedade que vela uma violência "legitimada". Por essa razão, o modelo político-jurídico atual do Estado e do sistema internacional da proteção da pessoa humana revela um limbo onde a pessoa do imigrante econômico está confinada: um "não sujeito", isto, é um objeto da produção econômica.

É preciso, entretanto, abrir um parêntese na discussão: toda esta problemática do não reconhecimento de direitos perante o Estado sofrido pelos imigrantes internacionais em razão de sua

nacionalidade ou *estrangeiridade* aqui tratada atinge, principalmente, imigrantes pobres e racializados do Sul global. O sistema atinge, em diferentes graus, todos os imigrantes, de fato, mas a situação mais extrema que se revela no contexto atual das migrações se conecta especialmente com um perfil de imigrante, com um imigrante adjetivado, o pobre e racializado que provém do Sul global.

Os imigrantes nunca são apenas considerados em sua individualidade, mas sim tem seu futuro em seu país de residência determinado por um conjunto de relações de poder que podem o colocar em uma escala de privilégios ou em uma articulação de dominação constante. Sayad (1998, p. 244-245) observou o que considerava uma divisão do mundo, ao estabelecer que

> (...) pode-se dizer que o mundo está dividido em dois: de um lado, um mundo dominante (política e economicamente) que produziria apenas turistas – e todo estrangeiro oriundo desse mundo poderoso, mesmo se residir em país estrangeiro durante toda a sua vida, seria tratado com o respeito devido a sua qualidade de “estrangeiro” -; de outro lado, um mundo dominado que só forneceria imigrantes, e todo estrangeiro proveniente desse mundo, mesmo se vier como turista e só permanecer durante o tempo autorizado ou o tempo atribuído aos turistas, é considerado como um imigrante virtual ou um “clandestino” virtual. A lei que deseja estabelecer, nos fatos, essa distinção, que se quer simples, entre os verdadeiros turistas e os “falsos turistas”, sob os quais se escondem os falsos imigrantes, adota esta filosofia social (e política) de um mundo bipolarizado, de um mundo cindido em duas metades assimétrica e antitéticas.

Como dizia o sociólogo argelino (1998), a imigração envolve sempre as relações internacionais que os países de origem e destino estabelecem no sistema internacional e as relações de poder que daí decorrem. Isto torna-se muito evidente ao se considerar que as migrações que tradicionalmente são alvo de políticas de controle são as migrações Sul-Norte, que, entretanto, representam pouco mais que 1/3 do total das migrações no globo hoje. Há um intenso fluxo

de migração Norte-Norte, especialmente na União Europeia, o qual não sofre com rigorosas políticas anti-imigração ou com o as manifestações mais violentas de xenofobia. Ao se analisar as estatísticas, isto torna-se ainda mais evidente, percebendo-se, por exemplo, que, segundo a Divisão de População da ONU (2016), dos estimados 244 milhões de imigrantes internacionais existentes em 2015:

-104 milhões ou 43% nasceram na Ásia;
- 62 milhões ou 25% nasceram na Europa;
- 37 milhões ou 15% nasceram na América Latina e Caribe;
- 34 milhões ou 14% nasceram na África.

Uma quantia significativa de imigrantes são, portanto, de origem europeia, fluxo que, todavia, não entra para os cômputos comuns da "crise migratória", discutidos apenas quando envolvem imigrantes do Sul global. Vale ressaltar que milhões de pessoas migram dentro do próprio continente europeu, onde há circulação facilitada para os nacionais dos países que compõem a União Europeia. A questão, portanto, das "crises", não é sobre os imigrantes daquele continente. Tudo isto corrobora para o diagnóstico de que, para um lado do mundo, do Norte global em especial, a imigração é facilitada. Por outro lado, para a imigração do Sul global, resta o poder do Estado soberano.

Isto fica ainda mais evidente ao observar-se o "Observar-se o "Ranking de Passaportes", anualmente divulgado pela "Arton's Capital Passport Index", que toma por base o número de países com os quais cada passaporte dá acesso sem exigir visto e as restrições de ingresso ao longo do globo a cada Estado/passaporte. A lista tem como primeiros colocados/passaportes mais poderosos, por regra, países do Norte global (no sentido político), a saber os cinco primeiros colocados: 1º. Cingapura; 2º. Alemanha; 3º. Coréia do Sul; e Suécia; 4º. Dinamarca; Espanha; França; Itália; Japão; Noruega; e Reino Unido; 5º Áustria; Bélgica; Luxemburgo; Holanda;

Portugal; e Suíça. Veja-se, basicamente, países do Norte global e em posição de domínio econômico e político. Os cinco últimos, por sua vez, são: 95º. Afeganistão; 94º. Iraque; e Paquistão; 93º. Síria; 92º Somália; 91º Iêmen; e Bangladesh (ARTON’S CAPITAL PASSPORT INDEX, 2017). Ou seja, basicamente, países do Sul global.

Toda esta questão envolve, ao fim e ao cabo, o outro lado da Modernidade, seu complementar constitutivo, colonialismo e colonialidade. O fato de uma imigração acionar ou não ideias de ameaça ou controle decorre das relações em que cada imigrante é inserido no sistema da colonialidade de poder. Grosfoguel, Cervantez-Rodríguez e Mielants (2009, p. 10) lembram que

> O argumento da colonialidade do poder permite a nós distinguir entre migrantes baseados nas suas experiências coloniais, ou a falta dela. A partir desta perspectiva, a principal diferença entre migrantes europeus ocidentais (para os Estados Unidos e outras áreas do mundo) e migrantes caribenhos não depende primeiramente do momento das suas experiências, mas no fato de que as populações caribenhas tenham sido colonizadas/racializadas como outros inferiores e agora migram para suas respectivas áreas metropolitanas e neometropolitanas. Os europeus ocidentais historicamente moveram-se (e foram percebidos como movendo-se) de centros de riqueza e influência nas hierarquias globais e têm sido racializados como superiores. Migrantes das áreas coloniais e ex-colônias, contudo, não são apenas outro grupo de imigrantes; eles são sujeitos ao tratamento como “sujeitos colonizados/racializados do império” – isto é, sujeitos dentro de um império como parte de uma longa história colonial (Grosfoguel, 2003). O imaginário colonial metropolitano, a hierarquia racial/étnica, e os discursos racistas são frequentemente construídos em relação a estes sujeitos. Uma longa história de racialização e inferiorização dos “sujeitos coloniais/raciais do império” informam, constituem e determinam relações de poder presentes. A colonialidade do poder do país metropolitano é organizada em torno e contra estes sujeitos coloniais. Eles estão frequentemente na parte de baixo da hierarquia racial/étnica. E migrantes de localizações periféricas que nunca foram diretamente colonizados pelos países metropolitanos para os quais eles migraram são racializados de maneiras similares aos

> "sujeitos coloniais raciais do império" que estiveram lá por um tempo mais longo (GROSFOGUEL 2003, 2004).[14]

É evidente, aliás, que a margem e poder dado ao Estado para definir a questão da imigração internacional abre espaço justamente para que este cenário se concretize. Sua autonomia política para decidir sobre qual imigrante é desejado ou indesejado permite que processos de dominação e de colonialidade de poder sejam reproduzidos, com suporte no próprio ordenamento jurídico, sem ofender nenhuma obrigação legalmente prevista (em tese). A problematização principal do presente estudo, neste sentido, olha especialmente para o grupo de imigrantes do Sul global, que tradicionalmente é rejeitado pelas estruturas institucionais, como demonstrado, uma vez que estes são os que mais sofrem com as consequências da simbiose entre nacionalidade e cidadania, onde o afastamento de direitos fundamentais é mais rigorosamente concretizado no cotidiano das políticas migratórias.

Dito isto, sabe-se que as principais violações aos princípios jurídicos aqui tratadas se referem especialmente a um perfil de imigrante, a um imigrante adjetivado, o que reflete inúmeras relações de poder historicamente consolidadas na sociedade

---

[14] Tradução livre. Do original: "The coloniality of power argument allows us to distinguish between migrants based on their colonial experiences, or lack thereof. From this perspective, the main difference between Western European migrants (to the United States and other areas of the world) and Caribbean migrants does not rely primarily on the timing of their experience but on the fact that Caribbean populations had been colonized/racialized as inferior others and now migrate to their respective metropolitan and neo-metropolitan areas. Western Europeans historically have moved (and have been perceived as moving) from centers of wealth and influence in the global hierarchies and have been racialized as superior. Migrants from colonial and former colonial areas, however, are not just another group of immigrants; they are subjected to treatment as "colonial/racialized subjects of empire"—that is, subjects inside the empire as part of a long colonial history (Grosfoguel 2003). The metropolitan colonial imaginary, racial/ethnic hierarchy, and racist discourses are frequently constructed in relation to these subjects. A long history of racialization and inferiorization of "colonial/racial subjects of the empire" informs, constitutes, and determines present power relations. The coloniality of power of the metropolitan country is organized around and against these colonial subjects; they are frequently at the bottom of the racial/ethnic hierarchy. And migrants from peripheral locations who were never directly colonized by the metropolitan countries to which they have migrated are racialized in ways similar to the "colonial racial subjects of empire" that were there for a longer time (Grosfoguel 2003, 2004)."

ocidental. Tudo isto poderá ser melhor compreendido no item 2.3 do presente trabalho, onde será falado das consequências do modelo institucionalizado do princípio da nacionalidade e poderá ser visto que os principais dados e eventos listados referir-se-ão a imigrantes do Sul global.

No prosseguimento da análise, é necessário entender que um dos grandes núcleos que permitem a redução de direitos por razão de nacionalidade refere-se, fundamentalmente, a ausência do reconhecimento do princípio da igualdade formal na relação nacionais/não-nacionais. Ainda que algumas legislações internas possam falar de algum princípio de igualdade, este reconhece-se apenas por vontade política, na medida em que não há ainda uma obrigação vinculante ao Estado[15] de reconhecer a igualdade formal, de modo que pode, no mesmo sentido, determinar o afastamento de direitos em razão de nacionalidade.

A igualdade formal entende-se meramente como igualdade de direitos, igualdade perante a lei, igualdade de tratamento perante o Estado. Não se fala sequer de igualdade de condições, como se aborda na dimensão da igualdade material, mas sim da mera igualdade em um plano formal, que, ao longo de séculos, veio alicerçando-se nos ordenamentos jurídicos para ser sua pedra angular em relação à pessoa.

Historicamente, muitos critérios foram utilizados para negar a igualdade formal a determinados grupos sociais pelo Estado: fatores de gênero, raça, classe social, religião, entre outros, foram utilizados como fundamentos pelo Estado, por meio de suas elites dirigentes, para determinar que certas pessoas possuiriam menos direitos que outras, ou, dito de outro modo, são menos humanas que outras, e vice-versa. A luta política destes grupos permitiu que estas desigualdades formais[16] fossem, em regra, superadas ao longo das

[15] A exemplo do próprio art. 35 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, tratado no decorrer do estudo.

[16] A desigualdade formal foi, de fato, superada nestes casos, sendo que hoje, em grande parte do mundo ocidental, não se aceita mais distinções jurídicas por fatores de gênero, raça, classe social, religião,

últimas décadas, muito embora muitas lutas remanesçam. A nacionalidade, entretanto, segue sendo utilizada como critério válido para determinar quem possui mais ou menos direitos, quem é mais ou menos humano perante o Estado. Como refere Velasco (2016, capítulo 1, versão Kindle),

> Embora a compreensão contemporânea da cidadania, introduzida no âmbito jurídico-político como conquista social por influência direta das grandes revoluções que puseram ponto final ao *Ancien Régime*, implique a abolição dos privilégios de herança com o fim de garantir a igualdade de oportunidades, esta instituição jurídico-política se converteu, para muitos efeitos, <<no arquiteto de uma desigualdade social legitimada>>. Esta afirmação adquire pleno sentido aplicada ao mundo das migrações. A história nem sempre corre de maneira linear, e a nacionalidade – e os direitos de cidadania associados a ela – constitui um remanescente sem atualizar da estrutura social de antigos tempos caracterizada pela estratificação do *status* (...). No lugar de ser uma condição atribuída a todos os seres humanos que vivem em um mesmo espaço político, a instituição da cidadania pode ser interpretada como um privilégio particular de alguns determinados estamentos sociais, por muito numerosos que estes sejam. Nas sociedades mais prósperas, apesar de se definirem como democráticas, o *status* de nacionalidade representa de algum modo o equivalente moderno do <<privilegio feudal>> que uns poucos gozavam na época medieval: um *status* herdado por nascimento cuja posse amplia consideravelmente o ventilador de oportunidades na vida (...) Reservar certos direitos aos nacionais de um país implica automaticamente deixar de fora de seu disfrute muitas pessoas (residentes estrangeiros autorizados, refugiados e solicitantes de asilo, estrangeiros irregulares, etc.). E exclui-las, portanto, de todas as vantagens associadas à pertença ao clube social, por mais que seja questionável que os Estados, enquanto coletividades de

entre outros. Por certo, alguns grupos ainda lutam por esta igualdade formal no próprio Estado, a exemplo das/dos transexuais, que passam pela desumanização pela sua performance de gênero, como explica, por exemplo, Butler (2000). Por certo, também, razões de gênero, raça, classe social, religião, entre outros, ainda suscitam muitas desigualdades de ordem material, o que é facilmente constatável na sociedade contemporânea. Todavia, trata-se de desafios ligados diretamente à igualdade material, não mais à igualdade formal, aqui abordada.

> direito público, possam considerar-se associações com direito reservado de admissão.[17]

A questão da nacionalidade suscita, portanto, diariamente, especialmente referindo-se à imigração internacional, a definição de qual extensão de direitos cada grupo de *estrangeiros* poderá ter. O sistema jurídico referente a sujeitos de direito, sua consolidação em constituições, códigos civis ou legislações especiais não se aplica diretamente aos não-nacionais em sua plenitude, mas apenas na medida e no grau em que o Estado o determinar. Exceções na aplicação não são, via de regra, questionadas juridicamente como ofensas ao princípio da igualdade formal, já que este não se entende como aplicável automaticamente por razão de nacionalidade. Trata-se de uma arquitetura jurídica remanescente que, ainda hoje, cria desigualdades entre pessoas por seu *status* pessoal.

Mezzadra (2005, p. 98) é pontual ao pensar a questão a partir da tensão entre inclusão e exclusão de imigrantes (que se refere, portanto, a em que medida se reconhece o imigrante como sujeito de direitos) com que se depara o Estado diariamente:

---

[17] Tradução livre. Do original: “Aunque la comprensión contemporánea de la ciudadanía, introducida en el ámbito jurídico-político como conquista social por influjo directo de las grandes revoluciones que pusieron punto final al *Ancien Régime*, implica la abolición de los privilegios de la herencia con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades, esta institución jurídico-política se ha convertido, para muchos efectos, <<en el arquitecto de una desigualdad social legitimada>>. Esta afirmación adquiere pleno sentido aplicada al mundo de las migraciones. La historia no siempre discurre de manera lineal, y la nacionalidad- y los derechos de ciudadanía asociados a ella- constituye un remanente sin actualizar de la estructura social de antiguos tiempos caracterizada por la estratificación de estatus (...) En lugar de ser una condición atribuida a todos los seres humanos que viven en un mismo espacio político, la institución de la ciudadanía puede ser interpretada como un privilegio particular de unos determinados estamentos sociales, por muy numerosos que éstos sean. En las sociedades más prósperas, incluso aunque se definan como democráticas, el estatus de nacionalidad representa de algún modo el equivalente moderno del <<privilegio feudal>> que unos pocos gozaban en la época medieval: un estatus heredado por nacimiento cuya posesión amplía considerablemente el abanico de oportunidades en la vida. (...) Reservar ciertos derechos a los nacionales de un país implica automáticamente dejar fuera de su disfrute a muchas personas (residentes extranjeros autorizados, refugiados y solicitantes de asilo, extranjeros irregulares, etc). Y excluirlas, por lo tanto, de todas las ventajas asociadas a la pertenencia al club social, por más que sea cuestionable que los Estados, en cuanto colectividades de derecho público, puedan considerarse asociaciones con derecho reservado de admisión.”

> A definição dos códigos de inclusão dentro do espaço da cidadania e, contextualmente, a regulação dos mecanismos de exclusão, são as grandes questões que o Estado está cotidianamente obrigado a "pensar" e a repensar por causa da presença de "estrangeiros" em seu território. Em última análise, isto corresponde a um trabalho continuo no qual participam as normas constitucionais, leis ordinárias e "escritórios" administrativos de conceitualização da "pertença". Sobre os corpos dos estrangeiros, na penumbra em que opera a polícia de fronteira e, no que diz respeito à Europa contemporânea, nos centros de detenção para migrantes em espera de expulsão que surgiram por todos os lados dentro do "espaço Schengen", encontra em sua última instância sua própria sanção na forma específica de equilíbrio entre universalismo dos direitos e particularismo da pertença que define a cidadania[18]

Isto se materializa em múltiplas questões com as quais os imigrantes se deparam no seu processo imigratório. Em relação ao ingresso, há rígidas legislações e procedimentos previstos para obtenção de vistos (especialmente quanto aos imigrantes do Sul global, como já tratado já tratado), que invertem princípios básicos do sistema jurídico. Por regra, o imigrante precisa provar ser uma pessoa que não oferece risco ao Estado, por comprovações documentais e, até mesmo, entrevistas; todavia, ainda que o "comprove", o Estado não é obrigado a concedê-lo visto se ainda assim entendê-lo como ameaça. Trata-se de uma inversão rigorosa do princípio da presunção de inocência que norteia o próprio direito penal interno dos países ocidentais, que, entretanto, em relação à imigração, não se aplica, não tendo o Estado qualquer dever de não

[18] Tradução livre. Do original: "La definición de los códigos de inclusión dentro del espacio de la ciudadanía y, contextualmente, la regulación de los mecanismos de exclusión, son las grandes cuestiones que el Estado está cotidianamente obligado a «pensar» y a repensar a causa de la presencia de «extranjeros» en su territorio. En definitiva esto corresponde a un trabajo continuo en el que participan normas constitucionales, leyes ordinarias y «oficinas» administrativas de conceptualización de la «pertenencia». Sobre los cuerpos de los extranjeros, en la penumbra en la que opera la policía de frontera y, por lo que respecta a la Europa contemporánea, en los centros de detención para migrantes en espera de expulsión que surgieron por todos lados dentro del «espacio de Schengen», encuentra en última instancia su propia sanción la forma específica de equilibrio entre universalismo de los derechos y particularismo de la pertenencia que define la ciudadanía".

presumir qualquer solicitante de visto como ameaça. Esta é uma questão de sua liberdade discricionária, o que é, em última análise, uma grosseira violação do princípio da igualdade perante a lei/igualdade formal. A própria solicitação de vistos é entendida como faculdade do Estado, sendo que, ainda que o solicitante preencha os requisitos, o Estado tem a discricionariedade para conceder ou não o visto. Caso o denegue, não há, por regra, hipótese do solicitante requerer judicialmente sua concessão por preencher os critérios, já que é questão colocada na faculdade soberana estatal. Uma vez mais, o não-nacional não é reconhecido como sujeito de direitos perante o Estado, nem este tem obrigações de cumprir com critérios de legalidade com relação a ele, o que, em uma interpretação ampla, constitui uma vez mais uma violação ao princípio da igualdade formal.

Em relação ao direito interno, outras tantas são as limitações a direitos em relação aos *estrangeiros*. Questões como a extensão de direitos sociais, postos em cheque em diversos países em relação aos *estrangeiros*, liberdades individuais e o próprio direito ao trabalho são apenas alguns exemplos de limitações de direitos em razão da nacionalidade. A questão é ainda mais intensa quando se refere a indocumentados, onde o acesso aos mecanismos de garantia de direitos do Estado torna-se ainda mais dificultada pelo não cumprimento de requisitos administrativos para o ingresso, podendo atingir inclusive a possibilidade de acesso ao judiciário. Em relação aos procedimentos de deportação e expulsão, sucessivas são as denúncias[19] de violações ao devido processo legal, além da própria detenção de imigrantes indocumentados, inclusive crianças, o que faz questionar pressupostos básicos do direito penal ao tipificar

[19] A exemplo, há muitas denúncias neste sentido em relação à deportações e expulsões coletivas, como em relação a haitianos residentes na República Dominicana (OHCHR, 2015) e a um acordo celebrado entre a União Europeia e a Turquia para reenviar muitos dos imigrantes indocumentados que lá chegam para a Turquia (AFP, 2016a). Há, igualmente, inúmeras denúncias em relação a deportações promovidas pelos Estados Unidos contra pessoas oriundas da América Central, especialmente de El Salvador e Honduras, que estão em situação de refúgio e mesmo assim são deportadas, colocando em risco suas vidas.

condutas por descumprimento de meros requisitos administrativos e do sistema protetivo de crianças e adolescentes. Mesma situação relata-se com relação ao refúgio, onde os procedimentos também passam pela faculdade discricionária do Estado e não seguem, necessariamente, o devido processo legal, mas sim sua vontade política. Em diversos processos, aliás, os procedimentos limitam-se à esfera administrativa sem maiores previsões de aplicação do devido processo legal, como na deportação, expulsão e solicitação de vistos em muitos países.

Isto se concretiza, ainda, nos direitos políticos, onde, apesar da reconhecida fundamentalidade destes para o ser humano, escassamente se estendem aos *estrangeiros* residentes no país. Como explica Redin (2013, p. 30), "o pertencer do estrangeiro não é um pertencer na acepção da palavra "participar", mas um pertencer de apoderação, como um objeto de produção", revelando o sintomático contexto onde os *estrangeiros* não são pensados como sujeitos de direito em igualdade perante a lei.

Em síntese, princípios basilares, garantias constitucionais e direitos individuais, sociais e políticos não são plenamente reconhecidos aos imigrantes em razão de sua nacionalidade, uma vez que, por esta condição pessoal, não são pensados a partir do princípio da igualdade formal. Isto compõe elemento básico para a construção de *fronteiras internas*, fronteiras não físicas, mas sociais, internas ao território de um Estado, que reforçam diariamente que o *estrangeiro* é um sujeito de menos direitos em relação ao seu cidadão. Velasco (2016, prefácio, versão Kindle) afirma que

> Marcam laços invisíveis, que unem aqueles que falam a mesma língua e compartilham certas tradições e separam e excluem ao resto, aos outros. São linhas quiçá mais sutis, mas que conseguem igualmente distinguir e separar, algumas vezes com maior nitidez e outras com menor claridade, aqueles que são membros plenos de uma comunidade política daqueles outros que, embora convivam diariamente em seu seio, não pertencem formalmente a ela. É ali onde a instituição jurídica da nacionalidade serve de segunda

> fronteira, de barreira interna que compensa os efeitos inclusivos da entrada de imigrantes estrangeiros, cuja presença pode se admitir, mas sempre que não sejam equiparados com os nacionais do país. Isto experimentam em primeira pessoa os migrantes, pois migrar não é apenas cruzar fronteiras, mas também estabelecer-se do outro lado delas e conviver com as pessoas que o habitam.[20]

Nos principais espaços de diálogo e tratados internacionais em matéria migratória, esta arquitetura é reproduzida. Neste sentido, a mesma ideia de que o princípio da igualdade formal não incide em matéria de nacionalidade é mantida em espaços que deveriam tratar de direitos humanos. Como refere, tratando amplamente da questão, Ghosh (2008, p. 39-40),

> A lei internacional se enfoca tradicionalmente nos Estados como seus principais sujeitos, contudo, desde o estabelecimento das Nações Unidas e da adoção da Declaração universal dos Direitos Humanos, surgiu um significativo corpus de legislação internacional que dedicou sua atenção aos direitos dos seres humanos como indivíduos. Estes instrumentos obrigam o Estado a proteger um conjunto de direitos humanos básicos para "todos os indivíduos dentro de seu território e sujeitos a sua jurisdição". O problema não previsto reside em que a maioria deles não reconhece explicitamente a aplicabilidade também aos não nacionais. Como consequência, não é estranho que os migrantes se encontrem em uma espécie de limbo judicial.[21]

---

[20] Tradução livre. Do original: “Marcan lazos invisibles, que unen a quienes hablan la misma lengua y comparten ciertas tradiciones y separan y excluyen al resto, *a los otros*. Son líneas quizá más sutiles, pero que logran igualmente distinguir y separar, algunas veces con mayor nitidez y otras con menor claridad, a quienes son miembros plenos de una comunidad política de aquellos otros que, aunque convivan a diario en su seno, no pertenecen formalmente a ella. Es ahí donde la institución jurídica de la nacionalidad funge de segunda frontera, de barrera interna que compensa los efectos inclusivos de la entrada de inmigrantes extranjeros, cuya presencia puede que se admita, pero siempre que no sean equiparados con los nacionales del país. Esto lo experimentan en primera persona los migrantes, pues migrar no es sólo cruzar fronteras, sino también establecerse al otro lado de ellas y convivir con la gente que lo habita.”

[21] Tradução livre. Do original: “La ley internacional se ha enfocado tradicionalmente en los estados como sus principales sujetos, sin embargo, desde el establecimiento de las Naciones Unidas y la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ha surgido un significativo corpus de legislación internacional que ha dedicado su atención a los derechos de los seres humanos como individuos. Estos instrumentos obligan al estado a proteger un conjunto de derechos humanos básicos

Assim, em nível internacional, a questão não é tocada em seu âmago. Muito embora anunciem buscar promover direitos humanos, os tratados seguem legitimando o princípio da nacionalidade como requisito para acesso a direitos como um mecanismo justificável para uso dos Estados. Não há nada que vincule qualquer Estado a garantir a aplicação do princípio da igualdade formal entre nacionais e não-nacionais consolidado em nível internacional. Muito embora existam instrumentos tratando de questões específicas, como a dos refugiados e a da apatridia, nenhum deles toca na questão do princípio da nacionalidade; são apenas mecanismos que buscam prover direitos e garantias mínimas às pessoas que enfrentem determinada situação fática, mas não mexem na questão mais ampla da imigração internacional.

Em termos de imigração internacional, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias de 1990 anunciou-se como um possível marco de direitos humanos na matéria. Entretanto, em suas disposições, o princípio da nacionalidade e da soberania dos Estados ainda permanece como elemento balizador das disposições. Explica Redin (2013, p. 115),

> Verifica-se que a Convenção é fiel a uma lógica onde o estrangeiro que é incluído para ser excluído representa um instrumento biopolítico do Estado. Essa realidade está presente na reafirmação das categorias: "clandestino" ou "indocumentado"; e "em situação irregular". Aliás, o próprio art. 35 enfatiza que "nada na presente Convenção será interpretada como forma de regularização da situação do imigrante trabalhador e membros de sua família que estejam não documentados ou em uma situação irregular ou sem direito para regularizar sua situação" (...)

para "todos los individuos dentro de su territorio y sujetos a su jurisdicción". El problema no previsto estriba en que la mayoría de ellos no reconoce explícitamente su aplicabilidad también a los no nacionales. Como consecuencia, no es extraño que los migrantes se encuentren en una especie de limbo judicial".

Muitos outros instrumentos poderiam ser citados no mesmo sentido, a exemplo dos Protocolos de Palermo de 2000, especialmente na parte relativa a contrabando de migrantes (Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea), onde o foco, basicamente, é a contenção da migração e a penalização de coiotes, sem tocar em nenhum momento na questão da documentação e nas práticas discricionárias dos Estados referentes à concessão de vistos que estão na origem deste contexto. Nas discussões mais atuais referentes ao Pacto Global para Migrações, a mesma discussão se estabelece, não tocando no princípio da nacionalidade ou na soberania dos Estados, buscando, em última análise, manter a regulação da migração a partir dos interesses de Estado. No documento “Pacto Global para Migração: Aportes da Academia ao Debate” (2017), aliás, a crítica ao projeto do Pacto é feita demonstrando o quão calcados na lógica de proteção de Estado estão as suas propostas e o quão afastados estão do reconhecimento do sujeito migrante enquanto sujeito de direito.

Conhecida esta realidade das migrações, passa-se agora a pensar no que isto significa, no cotidiano, nas trajetórias de imigrantes. Inúmeros relatórios, dados e acontecimentos poderão ilustrar, no próximo tópico, os reflexos e resultados diretos do entendimento corrente de que o não-nacional não possui os mesmos direitos que o cidadão e que o Estado tem liberdade para delimitar sua extensão de direitos pelo seu *status* pessoal de *estrangeiro*.

2.3 Consequências humanas decorrentes da “legítima” desigualdade por razão de nacionalidade

Na data em que este trecho é escrito, 121 pessoas foram resgatadas na Ilha de Lesbos e na Ilha de Castelorizo, nas águas da Grécia e da Turquia (AGÊNCIA EFE, 2017). Por sorte, não se tornaram mais dados nas estatísticas de mortos em travessia. Hoje,

igualmente, divide espaço nas manchetes jornalísticas internacionais o flagra da reportagem da CNN (ELBAGIR; RAZEK; PLATT e JONES, 2017), que gravou um leilão de imigrantes oriundos do continente africano em Trípoli, na Líbia. A reportagem testemunhou 12 pessoas sendo vendidas em apenas sete minutos.

Estes fatos, que diariamente reproduzem-se, estão diretamente conectados com a arquitetura jurídico-política do Estado-nação e do sistema internacional de hoje. Todas as reflexões feitas em torno do princípio da nacionalidade nos tópicos passados não representam um mero exercício teórico, mas sim representam uma das origens de múltiplas violências relatadas hoje nos processos migratórios. O tratamento dos *estrangeiros* no sistema jurídico, hoje, resulta diretamente na morte de milhares de pessoas e na ocorrência de fatos que significam violações extremas aos princípios mais fundamentais de direitos humanos. A ausência de obrigações relevantes dos Estados com relação à garantia de direitos dos não-nacionais faz com que, hoje, ninguém possa ser efetivamente cobrado ou responsabilizado por políticas migratórias criminosas que cotidianamente são construídas e aplicadas.

É isto que torna esta pesquisa tão urgente. Não apenas a contradição em termos do Estado-nação precisa ser questionada. É a vida ou morte anual de milhares de pessoas que está em jogo ao discutir-se a igualdade formal independentemente de nacionalidade. Este tópico pretende, assim, demonstrar com dados as consequências humanas do que foi discutido previamente.

De acordo com o *Missing Migrants Project*, da OIM (Organização Internacional para as Migrações) (2017), de janeiro de 2017 até a presente data (15 de novembro de 2017), 5.014 imigrantes morreram ou desapareceram em travessias. O principal local de fatalidades é a Europa, especialmente no Mar Mediterrâneo, com 2.966 ocorrências. Os dados são seguidos por ocorrências no Norte da África (487), na África subsaariana (387) e na fronteira do México com os Estados Unidos (328), depois completados por eventos em diversas partes do globo. Estes números já se repetem a anos, sendo

que anualmente milhares de pessoas, por regra oriundas do Sul global, morrem ao tentar cruzar fronteiras territoriais.

Ao longo destes anos, muitos eventos de maior projeção midiática surgiram, como a famosa foto do menino sírio Aylan Kurdi, que, em 2015, morreu ao tentar chegar à Europa com sua família. A despeito da comoção que estas informações possam causar, nunca se chama efetivamente à responsabilidade os Estados ou coloca-se em discussão o sistema que permite que isto ocorra. O sistema permanece, enfim, intacto.

Os dados de morte de imigrantes respondem, basicamente, a algo já conhecido na teoria das migrações: o fortalecimento de fronteiras não contém a imigração. Esta apenas ocorrerá por outras vias não-institucionais e mais perigosas. As políticas rígidas de controle de fronteiras pelos países do Norte global, portanto, estão no cerne da ocorrência destas milhares de mortes que anualmente são registradas. Apesar disto, nada coloca-se em questão. No plano internacional, as respostas que se consegue buscar são a procura pelo simples controle de coiotes, ou chamado combate ao contrabando de migrantes. Nada pontua-se sobre as políticas migratórias desenvolvidas por alguns Estados que, diariamente, impedem que pessoas possam cruzar as fronteiras por vias institucionais.

Sobretudo, a responsabilidade dos Estados com relação aos *estrangeiros* não é pontuada. Não se entende ordinariamente que os Estados precisam dar uma resposta de garantia de direitos para a questão da travessia das migrações, mas sim resume-se a questão à busca de conter estes fluxos, reforçando o princípio da nacionalidade. Não se coloca em cheque políticas de vistos que não estabelecem mínimas condições para adquiri-los nem a ausência de obrigação do Estado concedê-lo ao preencher-se requisitos. A lógica não é, de nenhuma forma, proteger direitos humanos, mas sim “conter o problema”. Mesmo raciocínio ocorre quando se fala, sucessivamente, em “crise das migrações”, quando, na realidade, trata-se de uma política deliberada dos Estados, principalmente do

Norte global, de fechar suas fronteiras para um determinado perfil de imigrantes e fazer com que eles tenham de recorrer a perigosas rotas para poder lutar por sua sobrevivência ou para realizar seus sonhos.

Entre estas políticas, a nível de União Europeia, relata-se a terceirização de fronteiras, estabelecendo parcerias com países de trânsito para que estes executem o controle de fronteiras prévio – à margem da opinião pública e de um sistema mais vigilante sobre garantia de direitos básicos, com os quais os Estados não se comprometem por envolver *não-nacionais*.

> Um copo de água e um pedaço de pão era o que lhe davam todos os dias nos dois meses em que Abou esteve no gueto. Ali se amontoavam, segundo estima Abou, umas 300 pessoas, todos homens. Aqueles que iam morrendo os demais tinham de retirar do local e queimar em um descampado contíguo ao centro. "Todos os dias chegavam homens árabes, às vezes com guarda-costas, e então nos levavam ao pátio. Ali tínhamos de nos sentar assim –Abou se senta no chão, com as pernas abertas–, em fila, cada um entre as pernas do que estava atrás. Era como um trem que formávamos no chão." Abou retorna à sua cadeira e continua o relato: "O homem árabe passeava entre nós e escolhia alguns. Escolhia os fortes, os que não pareciam que iriam morrer em dois dias. Ele os escolhia como quando você escolhe manga no mercado de frutas. Depois pagava às pessoas do gueto e os levavam. Todo dia chegavam homens árabes para nos comprar" (CARRETERO, 2017)

Este relato, retirado de uma reportagem do periódico *El País*, revela as condições a que milhares de imigrantes são submetidos na travessia da África para a Europa. O endurecimento das políticas migratórias no Norte do globo favorece a atuação dos chamados coiotes e expõe os imigrantes a uma situação de ainda maior vulnerabilidade. Apesar disso, a conexão entre o princípio da nacionalidade, o papel dos Estados receptores e sua responsabilidade com a garantia de direitos de pessoas imigrantes não é levada significativamente às esferas institucionais. A Líbia, país de trânsito para a Europa de onde sai o relato, apresenta

sucessivas denúncias a respeito das condições enfrentadas pelos imigrantes que chegam ao extremo do relato transcrito. Apesar disso, a política da União Europeia é de estabelecer cooperação com o país para combater a imigração ao seu continente. Com esta cooperação, os imigrantes resgatados no Mar Mediterrâneo são levados diretamente para a Líbia, não para a Europa, onde enfrentarão as “consequências” (leia-se, violências) de sua indocumentação. Os imigrantes não são tratados, de forma alguma, pela ótica de direitos, mas sim pela ótica de contenção.

Recentemente, em relação à política da União europeia, o Alto-Comissário de Direitos Humanos da ONU, Zeid Al Hussein, considerou “um ultraje à consciência da humanidade” (DELGADO, 2017) a situação dos migrantes na Líbia, falando em relação ao contexto da cooperação estabelecida com a União Europeia, para interceptar migrantes no Mediterrâneo e levá-los à Líbia, o qual considerou ser, em suas palavras, desumano (AFP, 2017). Recentemente, no mesmo sentido, a procuradora-chefe do Tribunal Penal Internacional, Fatou Bensouda, afirmou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas que os crimes graves cometidos contra migrantes poderão cair na jurisdição do TPI (DELGADO, 2017). Em que pese isso, resta a dúvida sobre se algum dirigente político da União Europeia, diretamente responsável pelos fatos, será responsabilizado pelos crimes ou se estes ficarão imunes a qualquer sanção jurídica como historicamente vêm sendo.

No contexto dos Estados Unidos-México, o Plano Fronteira Sul, elaborado na gestão de Obama e Peña Nieto, também representou a mesma lógica, onde o México assumiu o papel de realizar o controle migratório de imigrantes centro-americanos em troca de massivos investimentos dos Estados Unidos na área. Em consequências, muitas foram as denúncias de detenções e violações de direitos humanos executadas nestas ações de controle de fronteiras (Cf. MORA; IRIARTE; DÍAZ e YANIZ, 2015)

Os fatos podem ser relatados em uma extensa e quase infinita lista de acontecimentos que colocam em cheque toda a

principiologia do sistema de direitos humanos. Deportações ilegais, violações ao devido processo legal, detenções, entre outros, fazem parte da realidade cotidiana enfrentada por milhares de imigrantes em trânsito neste globo.

A situação se repete e, apesar de declarações institucionais de indignação, sabe-se que muito pouco para além da concreta vontade política dos Estados pode mudar a situação. A falta da afirmação do imigrante internacional como um sujeito de direitos segue a legitimar situações extremas que não chamam, até o momento, qualquer agente estatal à responsabilidade em um plano mais concreto. Observe-se, esta questão apenas pode ser discutida em relação a *estrangeiros*. Não se trata do processo de deslocamento que, em si, é perigoso, mas sim do modo pelo qual estes precisam deslocar-se no território pela razão de não serem reconhecidos como sujeitos de direito e não terem sequer acesso a vistos. Esta condição faz com que o Estado, consequentemente, não tenha responsabilidade para construir políticas para garantia de seus direitos. De foram alguma, portanto, os relatos, que resumem muito sucintamente a situação, são mero acaso.

Em síntese, como expõe Feldman-Bianco (2014, p. 616)

> Como resultado da crescente vigilância nas fronteiras, homens, mulheres e crianças foram detidos confinados em campos de detenção ou deportados, enquanto arriscavam suas vidas cruzando fronteiras para escapar dos conflitos violentos em seus países de origem ou, simplesmente, para realizar sonhos, esperanças e projetos de uma vida melhor. Muitos morrem, às vezes brutalmente assassinados, durante essas passagens.[22]

No mesmo sentido, nos últimos anos, a xenofobia vem crescendo. O sentimento de aversão ao *estrangeiro* (estrangeiro

[22] Tradução livre. Do original: "Como resultado de la creciente vigilancia en las fronteras hombres, mujeres y niños fueron arrestados, confinados en campos de detención o deportados, mientras arriesgaban sus vidas cruzando fronteras para escapar de los conflictos violentos en sus países de origen o, simplemente, para realizar sus sueños, esperanzas y proyectos de una vida mejor. Muchos mueren, a veces brutalmente asesinados, durante esos passajes".

adjetivado, como já dito, por regra) vem tomando conta de debates políticos e repercutindo em ações concretas que, uma vez mais, voltam a desafiar a principiologia dos direitos humanos. Em diversas eleições presidenciais no Norte do Globo, candidatos com agendas anti-imigração e retórica xenófoba tiveram votações de grande expressão, revelando o quão grave é a situação atualmente. O exemplo de maior expressividade, neste sentido, é a eleição estadunidense, onde o candidato Donald Trump elegeu-se tendo por uma de suas principais plataformas políticas a construção de um muro na fronteira com o México e como grande marca no discurso a aversão a mexicanos e imigrantes latinos em geral ou muçulmanos.

Na Finlândia, Noruega e Dinamarca, surgiram “patrulhas anti-imigrantes”, grupos autônomos de inspiração xenófoba, nomeados como *Soldiers of Odin* (WALLIN, 2016). Na Alemanha, o *Pegida*, *Patriotas Europeus Contra a Islamização do Ocidente* realizou manifestações contra imigrantes com a presença de número significativo de pessoas (em torno de 6 mil pessoas nos principais locais de manifestações, segundo estimativas), que também ocorreram em outros locais do continente (AFP, 2016b). Na Dinamarca, anunciou-se o confisco de bens de refugiados acima de um determinado valor (equivalente, à época, a menos de 6.000 reais) (OTERO, 2016). Na Hungria, o governo emprega “caçadores das fronteiras”/*Border Hunters* para impedir que imigrantes cheguem ao país (AGÊNCIA TÉLAM, 2017). Uma vez mais, exemplos não faltam para revelar o quanto o sentimento de xenofobia vem alimentando ações práticas que vulneram direitos básicos da população imigrante.

O filme “*Desierto”*, lançado em 2016 e protagonizado pelo ator mexicano Gael García Bernal, retrata também realidades que podem ser vivenciadas pela população imigrante em razão da xenofobia e em razão de não serem considerados sujeitos de direito perante o Estado. A narrativa envolve um grupo de imigrantes cruzando de forma indocumentada, com a ajuda de coiotes, a fronteira entre o

México e os Estados Unidos. Já dentro do país de destino, cruzando longas extensões despovoadas ao longo do deserto, os imigrantes deparam-se com um estadunidense, de inclinação xenófoba e ligado ao movimento de supremacia branca, que passa a, literalmente, caçá-los. Um a um, com a ajuda de um cachorro de caça, vai assassinando os imigrantes em sua travessia em uma longa trilha de horror e exterminando seus sonhos.

Apesar de ser um filme considerado de terror, suas premissas não estão distantes da realidade. Há fartos relatos de violências físicas sofridas por imigrantes por razões de xenofobia em diversos lugares do mundo, mostrando o quão grave é a situação que é retratada na película. Apenas para citar alguns exemplos: em 2016, na Alemanha, pessoas aplaudiram o incêndio de um abrigo para refugiados. A suspeita foi de que o incêndio foi criminoso, certamente movido por xenofobia (R7, 2016). Aliás, há diversos registros de incêndios em abrigos de refugiados na Alemanha nos últimos anos. Nos Estados Unidos, uma das tragédias relacionadas mais recentes é que um imigrante da Índia foi assassinado e outro ferido por um homem que gritou a eles "Fora de meu país!" (BBC MUNDO, 2017).

Até mesmo no Brasil, por ocasião dos momentos antecedentes da sanção da Nova Lei de Migração, ocorreu uma marcha anti-imigração na cidade de São Paulo, pedindo que a legislação fosse vetada pela Presidência da República, sob o pretexto de que esta seria uma lei que abriria o país à entrada de "terroristas", com discursos e cartazes tipicamente xenófobos (Cf. SABOYA, 2017). Esta manifestação, por via direta ou indireta, teve acolhida em vetos realizados à lei no momento de sua sanção, que serão tratados posteriormente.

O arcabouço jurídico permite, neste sentido, que o sentimento xenófobo tenha ampla liberdade para buscar seus objetivos. A ausência do reconhecimento do imigrante como sujeito de direito e a sua construção como uma pessoa sem o direito à igualdade formal/com menos direitos permite que agendas xenófobas tenham

grande facilidade para pautarem e cristalizarem institucionalmente suas agendas. O *status* pessoal de estrangeiro permite que se retire dele direitos fundamentais legitimamente, o que, como visto, vem ocorrendo com cada vez maior intensidade no Norte do globo.

Vale lembrar, ainda, o que destacou a Declaração Final do XII Fórum Social Mundial das Migrações (2016),

> As e os migrantes e refugiados reunidos no Fórum denunciamos que continua a xenofobia, o racismo e o sexismo, muitas vezes provocados por distintas formas de violência e opressão que imperam na sociedade de destino, assim como pela precariedade em que ocorre regularmente a mobilidade humana. Assim como o mito estendido que associa a migração com a delinquência, alimentado pelos meios de comunicação hegemônicos e reforçado por leis de securitização dos governos neoliberais, o que permite justificar a necessidade de intensificar a militarização das fronteiras.

Ironicamente, é necessário registrar, esta mesma cidadania que gera a morte diária de dezenas de pessoas também pode ser comprada por meio de investimentos. Há países que estimulam a imigração para investimento oferecendo sua cidadania/passaporte mediante um determinado valor financeiro, como Chipre, Malta, São Cristóvão e Névis, Antígua e Barbuda e Dominica. Não só estes, mas também os Estados Unidos se destacam por ter medidas neste sentido. Pereira (2014, p. 67-68) explica

> A aquisição de visto permanente nos Estados Unidos, a título exemplificativo, também pode representar um bom negócio tanto para o país quanto para os estrangeiros que buscam lá os direitos de cidadão. Em 1990, os Estados Unidos lançaram o programa de concessão de “visto de investidor” (o EB-5), projetado para estimular a economia do país, atraindo estrangeiros com capacidade de injetar grandes quantias de dinheiro e criar novos postos de trabalho. É a chamada “*cidadania por investimento*”. Um atrator que vem se tornando comum em diversos países. (...) Essas são mais algumas amostragens da dimensão fictícia da nacionalidade, que pode ser comprada e adaptada às rédeas do espectro consumerista que circunscreve o mundo”

A situação enfrentada pelos imigrantes aproxima-se muito, ademais, do que Boaventura de Sousa Santos colocou como linhas abissais, linhas de divisão de humanidade que dividem entre lógicas de regulação/emancipação e lógicas de apropriação/violência. Em suas palavras, refere que

> O pensamento moderno ocidental continua a operar mediante linhas abissais que dividem o mundo humano do sub-humano, de tal forma que princípios de humanidade não são postos em causa por práticas desumanas. As colónias representam um modelo de exclusão radical que permanece actualmente no pensamento e práticas modernas ocidentais tal como aconteceu no ciclo colonial. Hoje, como então, a criação e ao mesmo tempo a negação do outro lado da linha fazem parte integrante de princípios e práticas hegemónicos (SOUSA SANTOS, 2007, p. 10).

Os imigrantes internacionais (adjetivados) enfrentam a lógica de apropriação e violência em seu cotidiano, lógica que é legitimada pelas instituições modernas ocidentais sem pôr em questão, necessariamente, seu funcionamento. Apesar das conhecidas violências, o sistema funciona como se fosse natural o tratamento desumano a milhares de pessoas. Estas pessoas sofrem com a desumanização, oriunda do histórico colonial que intersecciona a vida dos imigrantes, afastando-os de linhas básicas que definiriam o tratamento a um ser humano. Na prática, é como se houvesse um ordenamento jurídico para os cidadãos, plenos de humanidade, e outro para os estrangeiros, onde impera o domínio do Estado sobre qualquer noção de humanidade.

O sociólogo porto-riquenho Ramón Grosfoguel (2011, p. 100), a partir da obra de Boaventura e Fanon, ainda, explica que

> Os conflitos na zona do não-ser são geridos pela violência perpétua e somente em momentos excepcionais usam-se métodos de regulação e emancipação. Dado que a humanidade das pessoas classificadas na zona do não-ser não é reconhecida, dado que são tratados como não-humanos ou sub-humanos, é dizer, sem

> normas de direitos e civilidade, então permitem-se atos de violência, violações e apropriações que na zona do ser seriam inaceitáveis. Para De Sousa Santos, ambas as zonas são parte do projeto da modernidade colonial. Por outro lado, para Fanon, a dialética de mútuo reconhecimento do “Eu” e do “Outro” que existe na zona do ser colapsa, despenca na zona do não-ser ao não haver reconhecimento da humanidade do outro.[23]

As inúmeras situações aqui tratadas fazem perceber, exatamente, a desumanização de imigrantes a partir de múltiplas políticas migratórias desenvolvidas por países ocidentais. Esta desumanização, parte do *lado escuro da Modernidade*[24], é viabilizada por meio do afastamento de institutos jurídicos básicos, como o princípio da igualdade formal, por razão de nacionalidade. A discricionariedade que o Estado tem em relação ao tratamento dos *não-nacionais* permite que mecanismos de apropriação/violência sejam a resposta dada aos fluxos indesejáveis. Para que a situação seja revertida, é necessário repensar estes mecanismos, do contrário, é o mundo da colonialidade do poder que definirá o futuro e a sorte de milhares de imigrantes que diariamente estão em travessia.

Tudo isto leva, aliás, a pensar sobre o papel do direito. Se o direito deve assumir o compromisso do Estado ou se deve tomar o compromisso com um sujeito de direitos. Se deve legitimar processos de colonialidade, ou se deve avançar para uma agenda de direitos humanos independentemente de nacionalidade. Se, por um lado, não se deixa de entender a importância da nacionalidade em termos de identidade, por outro, não se pode mais entendê-la como

[23] Tradução livre. Do original: “los conflictos en la zona del no-ser son gestionados por la violencia perpetua y solamente en momentos excepcionales se usan métodos de regulación y emancipación. Dado que la humanidad de la gente clasificada en la zona del no-ser no es reconocida, dado que son tratados como no-humanos o subhumanos, es decir, sin normas de derechos y civilidad, entonces se permiten actos de violencia, violaciones y apropiaciones que en la zona del ser serían inaceptables. Para De Sousa Santos, ambas zonas son parte del proyecto de la modernidad colonial. Por otro lado, para Fanon, la dialéctica de mutuo reconocimiento del “Yo” y el “Otro” que existe en la zona del ser, colapsa, se desploma en la zona del no-ser al no haber reconocimiento de la humanidad del otro.”

[24] Para mais debates sobre o *lado escuro da Modernidade*, Cf. PINTO; MIGNOLO, 2015.

critério que por si só pode afastar o reconhecimento de direitos ou, mesmo, pertença ao Estado ou ao espaço público em que se vive. No mesmo sentido, não pode mais o Estado nacional entender que possui responsabilidade apenas com aqueles "do seu povo, da sua nacionalidade". O Estado precisa, de fato, tomar compromisso com o sujeito – e um sujeito sem adjetivos; um sujeito independentemente de sua nacionalidade, e neste caminho o direito precisa dar respostas. As muitas violências que aqui foram muito sucintamente relatadas seguirão ocorrendo enquanto isto não se enfrentar. Daí a urgência do debate. Ou discute-se o instituto da nacionalidade, ou o direito, e, especificamente, os direitos humanos, terão seu conteúdo esvaziado e seus objetivos perdidos.

Em meio a tantos relatos de desumanização, é muito emblemático, por fim, lembrar da frase escrita em um dos milhares de metros de muro entre o México e Estados Unidos, de autoria do grupo *Acción Poética*:

"También de este lado hay sueños"

3

Nacionalidade, imigração no Brasil e o princípio da nacionalidade

3.1 Breves apontamentos sobre a questão do *estrangeiro* no estado-nação brasileiro

A construção/formação do Estado-nação brasileiro acompanha, em muitos pontos, a formação do Estado-nação latino-americano e os processos de colonialidade envolvidos. É certo que a realidade histórica do país possui algumas diferenças em relação a história do resto do continente, como o fato de que foi colonizado por Portugal, não pela Espanha, tornou-se sede do reino (no início do século XIX), manteve-se como Estado federado, sem passar por divisão territorial, e teve um Império após a independência nacional. Apesar disso, elementos característicos da história do continente, como a escravidão, o extermínio de populações indígenas, a espoliação pelo colonialismo e os processos de colonialidade posteriores fazem parte também de sua realidade.

A formação do Estado-nação, portanto, insere-se justamente neste contexto de processos de dominação, com exclusão das diferenças. O Brasil, desde o início de sua colonização até tempos atuais, embora com proporções numéricas diferentes ao longo do tempo, sempre foi um país com diversos povos e comunidades de diferentes culturas em seu tecido social, que, entretanto, foram deixados às margens institucionais à época da formação da nação. Apesar de ser um Estado com diversos povos em seu interior, sua

construção não ocorre de uma forma democrática e inclusiva, mas sim ligada a processos de colonialidade.

Schwarcz e Starling (2015, p. 501), em rica análise da história brasileira, explicam que

> (...) se a construção de um sentimento de nacionalidade acabou por ser a tarefa prioritária do Segundo Reinado – com a voga do indigenismo romântico -, foi com a República que se cultivou certa “brasilidade”: o sentimento de fazer parte de uma comunidade imaginada, a noção de pertencimento a uma sociedade que se reconhecia como unida a partir do compartilhamento de uma mesma condição de ser brasileiro. Brasileiros não eram mais súditos, pois com o novo regime se tornavam, formalmente, cidadãos da República – um grupo de homens associados uns aos outros pela adesão à mesma lei e pela valorização da vida em comum. O processo seria, entretanto, à sua maneira, tortuoso, já que com a Primeira República novas formas de subcidadania se introduziram no país. Os ex-escravos, num primeiro momento, em vez de serem reconhecidos como iguais, foram nomeados como libertos ou então, de forma derrogatória, os “treze de maio”, numa referência jocosa ao Dia da Abolição. O suposto era que, se estava decretada a liberdade, a igualdade, no entanto, não existia; suposto esse reforçado pelas teorias raciais em voga naquele contexto, que passavam a justificar, em nome da ciência, diferentes humanidades. Por outro lado, se a experiência republicana se iniciava nesse contexto, com os primeiros embates por igualdade, direitos de trabalho e de cidadania plena, e se o momento político deu ocasião a greves e a todo tipo de manifestação pública – liderados por brasileiros e imigrantes estrangeiros -, políticas de exclusão social também mostraram novas faces do regime que apenas se instaurava.

A formação da cidadania brasileira se acompanha, portanto, de processos de exclusão e marginalização de parcela da sociedade, mostrando o perfil que assumiu o Estado-nação na América Latina, ou seja, um Estado-nação que reproduz elementos típicos do colonialismo de racialização e desumanização de grandes partes de

sua população, que eram subordinadas por relações de poder às elites dominantes.

Neste sentido, Quijano (2005, p. 134) considera que

> Nesses países, ao começar a Independência, principalmente aqueles que foram demográfica e territorialmente extensos em princípios do século XIX, aproximadamente um pouco mais de 90% do total da população era de negros, índios e mestiços. Contudo, em todos estes países, durante o processo de organização dos novos Estados, a tais raças foi negada toda possível participação nas decisões sobre a organização social e política. A pequena minoria branca que assumiu o controle desses Estados viu-se inclusive com a vantagem de estar livre das restrições da legislação da Coroa Espanhola, que se dirigiam formalmente à proteção das raças colonizadas. A partir daí chegaram inclusive a impor novos tributos coloniais aos índios, sem prejuízo de manter a escravidão dos negros por muitas décadas. Claro que esta minoria dominante se encontrava agora livre para expandir sua propriedade da terra às custas dos territórios reservados aos índios pela regulamentação da Coroa Espanhola. No caso do Brasil, os negros não eram nada além de escravos e a maioria dos índios constituía-se de povos da Amazônia, sendo desta maneira estrangeiros para o novo Estado.

Apesar de suas peculiaridades com a formação do Império brasileiro a partir da independência de Portugal, portanto, o perfil da formação do Estado segue conexo com o perfil do Estado-nação desenvolvido nas ex-colônias espanholas. Um Estado-nação forjado à base da exclusão de significativas partes da população em nome do poder de elites coloniais que seguiram no poder após as independências. Vale lembrar, ainda, que as populações que foram excluídas do poder político à época seguem hoje sendo excluídas, embora de formas diferentes, o que se revela em múltiplos relatórios anuais sobre a questão dos indígenas e da população negra no país[1], em meio a um contexto onde o racismo ainda é um elemento com

[1] Nesse sentido, Cf. CHADE, 2014. PALOSCHI, 2015.

força nos imaginários de significativa parte da população, com repercussão em diversas instituições estatais, e onde a diferença indígena é constantemente desumanizada em diversas lutas políticas que enfrenta.

Neste contexto, a estrutura política do Estado que então surgiu foi a estrutura do Estado-nação europeu, com seus princípios de povo, soberania e território. É a partir disso, então, que os seus princípios básicos, que aqui vêm sendo discutidos a partir do princípio da nacionalidade, vão ser incorporados no Estado brasileiro pós-independência e até hoje remanescem como elementos basilares da composição política do país. A manutenção da dependência epistêmica e política do mundo europeu mesmo após a independência nacional fez com que sua estruturação tomasse por base não modelos construídos de forma autóctone, mas sim modelos surgidos naquele continente e aplicados à despeito de todas as suas incompatibilidades derivadas da composição social diversa do país.

É neste sentido também que o tema da imigração vai surgir no país, ou seja, de forma dependente do que vai sendo construído e colocado nas agendas do Norte do globo. O mecanismo da nacionalidade vai gradativamente instalando-se no país de forma similar ao proposto no manual do Estado-nação europeu, assim como o tratamento com relação à imigração. A análise do histórico de políticas migratórias brasileiras revela que muitas das ações empreendidas e mecanismos jurídicos construídos estiveram em sintonia com as pautas desenvolvidas especialmente na Europa ou nos Estados Unidos. No mesmo sentido, os objetivos da imigração e públicos-alvo também refletem relações de racismo, em estreita sintonia com o eurocentrismo colonial dominante na região há séculos.

O início da discussão em torno da imigração no Brasil independente dá-se em um contexto de busca de povoamento do país, de substituição da mão-de-obra escrava (considerando que os ex-escravos não foram incluídos pelo Estado após sua libertação) e

de tentativa de formar um "povo" brasileiro com uma raça pretensamente superior, originária da Europa. O século XIX, especialmente em seu final, já em período republicano, e a primeira metade do século XX, vai ter como grandes características estes objetivos em políticas migratórias.

Anteriormente a este período, a imigração era tratada a partir da figura do colono, como tratada por Seyferth (2008), bem como não haviam significativas restrições ao ingresso em território nacional. Claro (2015) identifica, no século XIX, 6 legislações referentes à imigração no Brasil. Neste período, registra legislações tanto no sentido de exigir-se passaporte para ingresso no país quanto de livre ingresso no país para estrangeiros em tempos de paz (ou seja, sem precisar possuir algo como o "visto"). A autora destaca como importantes temas da legislação migratória no século XIX:

> - Uso de passaporte por estrangeiro – para entrada e saída do território brasileiro;
> - Impedimento de estrangeiro ocupar determinados cargos;
> - Extradição de estrangeiro e banimento de brasileiro do território nacional;
> - Direitos dos estrangeiros em consonância com os direitos dos brasileiros; e
> - Expulsão de estrangeiros "indesejáveis". (CLARO, 2015, p. 127)

É nos momentos posteriores que a discussão e institucionalização do tema da imigração (e, com isso, do princípio da nacionalidade) vai se tornar mais intenso. Os ideais de eugenia foram ganhando força no corpo político brasileiro a ponto de cristalizarem-se na formação do perfil do imigrante ideal que será atraído pelo governo brasileiro para povoar o país (muito embora já fossem presentes, em certa medida, desde o transcorrer do século XIX), como demonstra Seyferth (2000). Toda esta questão, ainda, é atravessada pela preocupação com a formação de uma identidade nacional, razão pela qual havia temores de que estes imigrantes considerados ideais mantivessem sua cultura e lealdade com seus

países de origem e não “*abrasileirassem-se*”. O curso da primeira metade do século XX vai ser caracterizado por esta questão, embora também haja tentativas de mascará-la. Como fala a antropóloga,

> O tema do branqueamento atravessa a primeira metade do século XX, apesar da mudança da retórica racista a partir da década de 1930, quando a honra racial do caboclo e de outros mestiços menos cotados foi parcialmente resgatada pela elite em nome da saúde pública e da educação – mas também da eugenia racial – e as “raças inferiores” de antes – negros, índios e seus mestiços – passaram à condição de meros portadores de culturas pouco avançadas ou não civilizadas. Resumindo, o eixo da “inferioridade” desloca-se da raça para a cultura; o ideal de caldeamento e assimilação que marca os discursos nacionalistas inclusive, no Estado Novo ainda contém a premissa do desaparecimento futuro de todas as “inferioridades”. Eufemismos foram utilizados para diluir possíveis injunções racistas, mas as práticas voltadas para a imigração e para os imigrantes e seus descendentes já estabelecidos no país mostram a persistência do mito e a preocupação com a homogeneidade nacional: mecanismos legais e a ação das representações diplomáticas no exterior impediram ou dificultaram a entrada dos “indesejáveis”, isto é, dos não-brancos, uma categoria que incluía também os judeus da Europa e os árabes.
>
> *Miscigenação* e *assimilação* são as palavras-chave do discurso nacionalista republicano, oficial ou não, e na própria instituição das quotas de imigração, na década de 1930, que limitou a entrada dos estrangeiros em geral, as correntes imigratórias possíveis eram avaliadas, entre outras coisas, por suas supostas condições de caldeamento. (SEYFERTH, 2000, p. 91-92)

Com o fortalecimento deste imaginário racial em torno do imigrante ideal, portanto, diversas articulações jurídicas vão ser formuladas ao longo da primeira metade do século XX para realizá-lo. Os poderes Legislativo e Executivo ocupam-se, propriamente, de criar ações para concretizar estas finalidades durante este período histórico, bem como para tratar da questão do *estrangeiro* no território nacional e garantir sua assimilação. Neste sentido, Claro (2015) lista diversas normas surgidas à época referentes a seleção de

imigrantes, atração de imigrantes desejados, expulsão dos indesejados, cotas para ingresso e vedação de direitos políticos. Em resumo, lista como características do período

> - Incentivo à imigração de europeus;
> - Cotas para admissão de estrangeiros no país;
> - Extradição;
> - Expulsão de "estrangeiros indesejáveis";
> - Concessão de vistos de entrada para estrangeiros, com seus respectivos procedimentos, taxas e multas;
> - Concessão de direitos aos estrangeiros, nos termos daqueles dos brasileiros, com exceção do exercício de direitos políticos;
> - Adaptação, ao meio nacional, de estrangeiros descendentes de brasileiros; e
> - Órgãos federais competentes sobre políticas e procedimentos de imigração. (CLARO, 2015, p. 137)

Neste sentido, o art. 2º do Decreto-Lei 7.967/45 previa, por exemplo, que

> Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional. (BRASIL, 1945)

A política de cotas, por sua vez, surgida na Era Vargas, referia-se a porcentagens permitidas de ingresso de estrangeiros no ano no país, determinadas por nacionalidade. A exemplo, a Constituição de 1934 previa, em seu art. 121, § 6º, que

> A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinqüenta anos. (BRASIL, 1934)

Importante ressalvar-se que esta política se concretizou após grandes discussões na Assembleia Constituinte, com notáveis discursos eugênicos e com propostas de impedir a imigração de indesejados. Geraldo (2009, p. 177-178) destaca que

> A Assembléia Nacional Constituinte foi instalada em finais de 1933, e diversos membros apresentaram emendas e propostas, manifestando suas posições sobre as políticas relacionadas à imigração. Temas como trabalho e povoamento suscitaram a elaboração de discursos e debates que abordavam desde a miscigenação e a assimilação até propostas de proteção ao trabalhador nacional. Por ocasião da sessão de instalação da Assembléia, Getúlio Vargas, então chefe do Governo Provisório, discursou a respeito dos assuntos que seriam tratados na elaboração da Carta Magna, por meio de uma exposição de atos já tomados por seu governo. Essa fala inaugural já apresentava indícios das polêmicas que marcaram a questão imigratória. Por um lado, Vargas defendia que o Brasil ainda constituía um país de imigração devido à necessidade de povoar seu vasto território e pela necessidade de braços “numerosos e adestrados” para o cultivo da terra. Por outro lado, procurava ressaltar que a orientação dada à política imigratória até então não poderia mais continuar, isto é, com a livre entrada de imigrantes.

Vale destacar, ainda, que esta lei de cotas segue um modelo de política migratória surgida nos Estados unidos, que aplicou, a partir do início do século XX, cotas para ingresso de imigrantes em seu território nacional, como explicado por Alarcón (2011). Esta relação de reprodução de agendas migratórias revela o quão ligado com relações de poder em nível internacional (colonialidade) está o tratamento da questão da imigração no Brasil – e em boa parte do mundo ocidental -, onde as medidas consideradas adequadas no Norte do globo vão também sendo aplicadas ao Sul como modelos básicos de gestão das migrações, e, fundamentalmente, de olhar sobre o que significa a figura do não-nacional. A ideia de assimilação de imigrantes, debate enraizado nos Estados Unidos, bem como a proibição de imigrantes de origem asiática e africana, também

oriunda do mesmo país, que chegou a ser debatida no Brasil, também seguem a mesma ordem de reprodução de modelos na matéria migratória e revelam o eurocentrismo (neste caso, em relação ao Norte do globo como um todo) envolvido na formação e desenvolvimento dos Estados.

Definitivamente, neste momento histórico, a figura do não-nacional como um sujeito que pode ser tratado discricionariamente pelo Estado afirma-se no mundo jurídico. As normas construídas à época evidenciam, em última análise, a construção do imigrante não como um sujeito de direito, mas antes como um objeto a ser tratado conforme os interesses políticos estatais. A definição do sistema de cotas, a institucionalização de medidas para conter os indesejados e a construção de mecanismos voltados para a assimilação revelam um olhar que enxerga a condição de não-nacional como uma condição que legitima submeter as pessoas com este *status* à toda sorte de ações consideradas necessárias ao interesse nacional, uma vez que não são parte da *nação*. O sujeito de direitos é, então, apenas o nacional (e, no caso brasileiro, pode-se dizer apenas o nacional não racializado).

Lembra-se, ainda, que neste período concretizam-se os mecanismos da deportação e expulsão, voltados para a ideia de controle da imigração dos indesejáveis. São medidas coercitivas que afirmam, em si, que determinadas pessoas não possuem o direito de ingressar no Estado, em razão de diversos critérios, inclusive, à época, eugênicos. Explicando em relação ao contexto que também era vivenciado na América do Sul como um todo (que, influenciada pelo Norte, como tratado, possuía conjuntura similar em matéria de política migratória), Domenech (2015, p. 26) considera que

> As mesmas políticas de fomento da imigração, cuja definição de "imigrante" supunha certa seleção, continham implicitamente uma fórmula de exclusão: todos os estrangeiros eram bem-vindos, salvo "exceções", representadas pelos imigrantes "indesejáveis" ou que fugiam à definição do "bom imigrante". Com o incremento das exigências burocrático-administrativas para o ingresso, a

> legislação migratória nacional de diferentes países começou a inserir um conjunto de indivíduos que deviam ser impedidos de entrar. Foram aqueles que não se enquadravam na definição de "imigrante" representada, em geral, na legislação migratória da segunda metade do século XIX. Estes eram os indivíduos que não eram "aptos para o trabalho", ou que poderiam causar "encargos públicos". Paulatinamente, surgiram longas listas de indivíduos ou grupos sociais cuja entrada ao território nacional não era adequada conforme os parâmetros oficiais e, consequentemente, tinha de ser restringida e, em alguns casos, proibida.
> (...)
> Nos diferentes países, as proibições ou restrições estabelecidas para o ingresso ao território nacional, além dos limites impostos pela própria definição de imigrante (desejável), estavam influenciadas pelas ideias eugenistas e higienistas características da época (a legislação geralmente indicava os "loucos", "otários", "imbecis", "cegos", "surdos", "mudos", "vagabundos", "incapazes de trabalhar devido à doença ou má condição física", "mendigos profissionais" etc).

Passado este período, na segunda metade do século XX, a questão da imigração e da *estrangeiridade* passa a ser vista a partir da ótica da segurança nacional, especialmente a partir da Ditadura Militar. Esta ótica se alinha com o período interno vivido, de alta repressão e violências buscando a manutenção do regime e o extermínio de ideologias consideradas subversivas, bem como o contexto de Guerra Fria, a ligação com os Estados Unidos e a continuidade do alinhamento com as políticas migratórias do Norte ocidental.

Já em 1969, o Decreto-Lei 941 surge tratando de regular e controlar o ingresso e a permanência do estrangeiro em território brasileiro, partindo-se do pressuposto que este poderia colocar em risco a segurança nacional. Em 1980, é o Estatuto do Estrangeiro que, pormenorizadamente, irá tratar de regular a imigração no Brasil sob a mesma inspiração e considerar o não-nacional não como um sujeito de direitos, mas sim, uma vez mais, como objeto à livre disposição dos interesses do Estado.

O Estatuto do Estrangeiro traz a imigração como uma questão de segurança nacional, com um olhar que coloca o imigrante como ameaça. Além disso, determina que a imigração deve atender aos interesses nacionais, reforçando a ideia dos "desejáveis" e "indesejáveis", muito embora com uma nova roupagem discursiva que tira do plano formal ideais eugênicos. Nesta legislação, o imigrante segue sendo colocado como um objeto, ao qual diversos direitos fundamentais são limitados, à exemplo do direito de livre manifestação de pensamento. Os mecanismos da deportação e expulsão, igualmente, seguem como parte nuclear da legislação. Para compreender a racionalidade da legislação, basta conferir os seus artigos 2º e 3:

> Art. 2º 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.
> Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais. (BRASIL, 1980)

As palavras-chave para pensar a imigração a partir de então passam a ser segurança nacional, interesses nacionais e defesa do trabalhador nacional. É a partir disso que são estruturadas as 141 disposições da lei, bem como de seu respectivo regulamento (Decreto 86.715/81). O imigrante é pensado a partir de sua funcionalidade com o Estado, o que reflete diretamente a aplicação da lógica de que os não-nacionais não são iguais aos nacionais/cidadãos, ou seja, possuem menos direitos, possuem menor estatuto de humanidade.

Comentando sobre o Estatuto, Césaro e Gularte (2015, p. 115), consideram que

> As características de alinhamento entre segurança nacional e desenvolvimento econômico por parte do regime militar brasileiro expressam bem as dinâmicas internacionais do momento, que

> necessariamente implicavam alguns reflexos no manejo político de fronteiras e mobilidade humana

Além do mais, destacam que, na legislação, estão presentes

> Aqueles elementos de priorização da imigração como incremento de mão de obra, de preocupação com a manutenção da segurança nacional e ordem pública e, finalmente, um grau de discricionariedade incompatível para o tratamento de um tema que envolve direitos humanos, que representam o tom securitário do documento (CÉSARO e GULARTE, 2015, p. 115)

O Estatuto norteou o tratamento da situação jurídica do imigrante no Brasil por mais de 27 anos, sendo que apenas no final de 2017 deixou de ter vigência. Portanto, este olhar sobre o imigrante consolidou-se no país mesmo em tempos de sociedade democrática e de vigência da Constituição Federal de 1988, o que evidencia a relativamente pacífica convivência entre uma ordem principiada por direitos fundamentais para os cidadãos e uma ordem marcada pela livre discricionariedade do Estado para o não-nacional. Trata-se dos reflexos do princípio da nacionalidade, que permitem que coexistam pacificamente duas lógicas de Estado, uma de cidadania, para seus nacionais, e outra de apropriação do ser, em relação aos estrangeiros. Em outras palavras, uma zona do ser e uma zona do não-ser.

É bem verdade, entretanto, que alguns mecanismos inspirados no reconhecimento de diretos de imigrantes foram construídos nesta época. Neste sentido, em 1997, a Lei 9.474/97 foi sancionada, a Lei do Refúgio, que é reconhecida como um grande modelo de aplicação do Direito Internacional dos Refugiados. A legislação internaliza diversos compromissos internacionais do país com a matéria e busca construir mecanismos para que o Estado possa proteger a situação da pessoa em refúgio. Para Moreira (2008, p. 415-416),

> (...) o Brasil foi o primeiro país da região a elaborar uma legislação nacional para refugiados, a Lei Federal n. 9.474 de 1997. O Programa Nacional de Direitos Humanos, estabelecido no ano anterior, havia previsto a elaboração de projeto de lei para regulamentar o estatuto dos refugiados como proposta de ação governamental a ser executada em curto prazo. A rápida aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei n. 1936/96, formulado com a colaboração técnica do ACNUR, deveu-se também à pressão exercida pela Igreja Católica. A lei brasileira se insere nos marcos dos regimes internacional e regional para refugiados, contemplando em sua definição de refugiado tanto os motivos de refúgio clássicos (dados pela Convenção de 1951) quanto os ampliados (dados pela Declaração de 1984)
> (...)
> Nesse sentido, a lei nacional é considerada inovadora e avançada, não só por conta desta definição abrangente, mas também por ter criado um órgão colegiado para analisar e julgar os pedidos de refúgio: o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)

Na área da integração regional, a consolidação do Acordo de Residência do Mercosul e sua internalização no país (Decreto 6.975/09) permitiu a facilitação da circulação e ingresso de imigrantes do bloco no país, simplificando a burocracia e estendendo direitos antes negados pelo Estatuto. Desta maneira, em relação aos imigrantes de países vizinhos, a situação jurídica pôde ser contornada a partir do Acordo para colocá-los em uma lógica diferente da representada pela legislação então vigente.

Ademais, o crescimento de fluxos migratórios no país fez com que, administrativamente, fosse preciso criar mecanismos alternativos para lidar com a situação e alinhar o país com a política externa que defendia. Neste sentido, diversas resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração estabeleceram ações pontuais para que diversos fluxos migratórios enxergados potencialmente como "indesejáveis" pelo Estatuto do Estrangeiro fossem documentados no país, a exemplo da Resolução nº 27/98 e da Resolução Normativa 97/12. No contexto,

> O tratamento jurídico para a imigração não forçada no Brasil tem encontrado eco na prática administrativa interministerial. (...) Atualmente, tem-se verificado que as respostas administrativas estão sendo norteadas por uma compreensão de acolhimento e proteção de direitos de imigrantes, ligadas com um entendimento de que os fluxos, caracterizados especialmente por vulnerabilidade socioeconômica, devem receber uma resposta humanitária. (REDIN; MINCHOLA, 2015, p. 207)

Apesar destes avanços relatados, o princípio da nacionalidade ainda restou intacto. Houve, de fato, a formulação de medidas pontuais que cristalizaram agendas de direitos humanos para determinadas situações, como a do refúgio, a do imigrante regional e a de novos fluxos migratórios. Estas medidas impactaram, de fato, em questões muito relevantes para garantir a documentação e acesso a direitos para estas populações. Todavia, o núcleo duro da ideia de Estado-nação e sua relação com o não-nacional seguiu pouco alterada. O Estado segue tendo a liberdade para tratar com o *estrangeiro* em geral e, em última instância, apenas sua vontade política pode decidir em variados assuntos determinantes. As próprias resoluções normativas, neste sentido, dependem da disposição do Estado em aplicá-las, sendo que nada o obriga a conceder vistos para pessoas nas condições que ela prevê. O avanço mais significativo, talvez, em relação aos refugiados, restringe-se à situação destes, de modo que é de grande validade para tratar das pessoas vítimas de deslocamento forçado, mas não da questão da imigração em geral, que segue adstrita às margens do interesse nacional.

Aliás, em que pese ter sido imaginado superado o Estatuto do Estrangeiro, em 2016, ele foi invocado sucessivas vezes para intimidar imigrantes a não manifestarem seus pensamentos políticos. Uma nota da FENAPEF (Federação Nacional dos Policiais Federais) (Cf. FENAPEF, 2016)[2], neste sentido, bem como a abertura

[2] O Migraidh manifestou-se criticamente à Nota da FENAPEF, Cf. MIGRAIDH, 2016.

de investigação contra uma professora universitária italiana que participava de eleição de sindicato da categoria (Cf. COUTINHO, 2016), representaram ameaças a imigrantes que exerciam seu direito fundamental de manifestar-se, a partir da ótica do Estatuto do Estrangeiro.

Em síntese, a história republicana do Brasil articulou seu tratamento da questão da imigração a partir da lógica de que este possui menos direitos que os nacionais. Desde que as primeiras medidas concretas relacionadas com a imigração foram tomadas, ainda entre o final do século XIX e o início do século XX, os princípios norteadores da política migratória nunca foram de reconhecer um sujeito de direito, mas sim de dar prioridade aos interesses de Estado. Neste ínterim, o princípio da nacionalidade revelou-se na sua face mais desumanizadora, ao legitimar a ideia segundo a qual os *estrangeiros* possuem menos direitos que os nacionais, permitindo que duas ordens jurídicas coexistam, uma para os cidadãos, marcada pela afirmação de um sujeito de direito (embora isso não tenha ocorrido com linearidade ou completude, ante especialmente a ruptura representada pela lógica autoritária da Ditadura Militar), e outra para o estrangeiro, marcada pela apropriação do ser pelo Estado ou, em outras palavras, pela sua desumanização. Todo este debate é muito contemporâneo, considerando-se que o Estatuto do Estrangeiro teve vigência até o final de 2017 e que, em que pese haver avanços na política migratória, estes foram apenas pontuais.

No próximo tópico, será discutida a Nova Lei de Migração, que se propõe a fazer frente a este cenário, anunciando-se como um instrumento de direitos humanos e como uma ruptura com a tradicional lógica securitária da política migratória brasileira. A grande pergunta que se estabelece, neste sentido, é em que medida, de fato, ela avança para reconhecer que nacionais e estrangeiros devem ser iguais perante a lei, ou seja, no plano formal, e em que medida, portanto, ela questiona o princípio da nacionalidade.

3.2 Brasil contemporâneo, nova lei de migração e princípio da nacionalidade

Desde o período da redemocratização e, especialmente, da ascensão de governos progressistas já no século XXI, o Brasil teve um notável avanço no sentido de aderir a agendas de direitos fundamentais. Legislações sobre questões de gênero e enfrentamento à violência contra a mulher, a implantação de sistemas de cotas e combate ao racismo, bem como a construção de políticas voltadas para pessoas com deficiência são apenas alguns dos exemplos de mecanismos que surgiram nas últimas décadas buscando afirmar sujeitos de direito que tradicionalmente foram esquecidos da estrutura do Estado-nação. Houve, de fato, a construção de muitas medidas inspiradas no rol de direitos fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988, o que caracterizou este período histórico brasileiro.

Em que pese isto, nos últimos anos, especialmente desde os momentos antecedentes ao *impeachment*, a agenda conservadora vem crescendo no país, buscando desestruturar uma série de avanços sociais dos últimos anos a partir de sua visão de mundo. Em razão disso, agendas da questão de gênero e relativas ao racismo vêm sendo colocadas em cheque nos poderes Executivo e Legislativo, o que se acompanha do crescimento no nível da população da adesão ao pensamento conservador. Avanços em direitos fundamentais e retrocesso ao conservadorismo, portanto, são as grandes características do momento histórico do direito vivenciado no Brasil contemporâneo.

Já em relação às migrações, o contexto vivenciado nos últimos anos é marcado pela chegada ao país de novos fluxos migratórios em diversas condições. Houve uma significativa chegada de pessoas em condição de refúgio no país, refletindo-se no atual número de 9.552 refugiados vivendo no Brasil com sua condição reconhecida (sob o abrigo da Lei de Refúgio, Lei 9.474/97) até dezembro 2016 (BRASIL, 2017). Já em relação a imigração de pessoas em condições

tradicionalmente classificadas como não forçadas, houve uma expressiva imigração de haitianos para o Brasil desde o terremoto no país em 2010, assim como de senegaleses e bengalis, entre outros, que vieram ao Brasil movidos, via de regra, por razões socioeconômicas. Estes fluxos migratórios chegaram ao país por diversas razões, como o fechamento cada vez maior de fronteiras de países historicamente procurados como destino ao Norte global, a boa imagem do país no cenário internacional e o bom momento econômico brasileiro vivido quando da chegada destes imigrantes.

A chegada destes novos fluxos migratórios tensionou significativamente as estruturas da política migratória brasileira, uma vez que, segundo a legislação então vigente, o Estatuto do Estrangeiro, estas pessoas teriam chances muito restritas de obter alguma documentação. Na ótica do Estatuto, estes fluxos de imigrantes, movidos por situações socioeconômicas, não constituiriam o perfil de imigrante desejado, o que fazia com que fosse muito difícil encontrar alguma alternativa documental dentro de suas previsões, somado ao fato de que o mesmo instrumento não fornecia hipóteses viáveis de documentação para quem chegasse ao país sem visto. Em razão disso, por regra, estes fluxos imigratórios utilizaram-se de uma possibilidade de documentação temporária trazida pela Lei do Refúgio, a solicitação de refúgio.

A solicitação de refúgio é reconhecida no Brasil como um direito universal, independentemente da pessoa preencher ou não as condições para ser reconhecida como refugiado. Com isso, o imigrante, ao chegar em território nacional, pode ir a um posto da Polícia Federal e solicitar o refúgio, mesmo que não tenha visto, e então receberá um protocolo de solicitação de refúgio, com o qual estará documentado no país e poderá exercer os atos da vida civil (obter CPF e Carteira de Trabalho, por exemplo) enquanto seu caso for apreciado pelo órgão competente, o Conare. Esta hipótese da legislação fez o número de solicitações de refúgio crescer exponencialmente no país, chegando ao número de 28.670 apenas em 2015 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA,

2017), uma vez que era a única via que oferecia a possibilidade destes imigrantes documentarem-se, ao menos temporariamente. O crescimento da demanda fez o Conare não conseguir atendê-la com agilidade, uma vez que o órgão possui ainda hoje pequena estrutura física frente aos milhares de casos a serem apreciados, o que resultou na demora do processamento dos pedidos que, em geral, passa de 2 anos.

Em que pese isso, a questão que a política migratória brasileira precisou enfrentar foi como tratar estes novos fluxos de imigrantes. Eles não se enquadravam no entendimento corrente sobre o conceito de refugiado, uma vez que seriam imigrantes movidos por razões socioeconômicas, não resguardados pelas hipóteses da Lei de Refúgio, a saber:

> Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
> I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
> II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
> III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Portanto, uma vez que não se enquadravam nestas hipóteses, as solicitações de refúgio deveriam ser indeferidas. A questão que se colocava então era, fundamentalmente, qual resposta dar a estas pessoas, se aplicar as rígidas disposições legais do Estatuto do Estrangeiro e deportá-las por indocumentação, ou se construir alternativas de documentação migratória.

Em relação aos haitianos, Jubilut e Loureiro (2015) pontuaram que era impossível aplicar aos haitianos as disposições do Estatuto do Estrangeiro, considerando-se a política externa brasileira referente ao Haiti e seu comando na Missão de Paz no país.

Em razão disso, como já mencionado, soluções administrativas são construídas. A partir do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão competente no Brasil para tratar da questão da imigração (que não na condição de refúgio), elabora-se então a Resolução Normativa 97/2012, que estipula a concessão de visto humanitário para imigrantes haitianos, viabilizando sua regularização documental no país.

Solução similar foi dada a outros fluxos migratórios que foram entendidos como motivados por razões econômicas, o que também levou o CNIg, em articulação com o Conare (que recebia as solicitações de refúgio e encaminhava ao CNIg nestes casos para averiguar a hipótese de ser concedida alguma documentação), a aplicar a Resolução Normativa 27/98, que permite que o órgão conceda vistos permanentes em casos omissos/casos não regulados pelo Estatuto do Estrangeiro. Com isto, foi possível que muitos imigrantes se documentassem no país, a partir do entendimento de que sua situação erauma situação humanitária ou caso especial e que exigia um tratamento cuidadoso do Estado.

Estas soluções, contudo, baseavam-se na vontade política do Poder Executivo em documentar estes fluxos migratórios, sendo que não havia segurança jurídica de que seriam aplicadas indefinida ou independentemente de qual governo estivesse no poder. Em razão disso, muitas críticas surgiram exigindo que fosse elaborada uma Nova Lei de Migração que contemplasse estes casos e mudasse o tratamento da questão da imigração no país. Como consideraram ao analisar a situação dos haitianos Jubilut e Loureiro (2015, p. 49),

> O visto humanitário concedido pelo Brasil aos haitianos traduz, apenas e tão somente, a premente necessidade de uma nova política migratória para o país. O improviso é o que existe de mais evidente nessas medidas governamentais, que sempre deixam patente não estarem os haitianos gozando de qualquer direito, mas sim de uma benesse temporária que pode ser modificada por simples Resolução e sem qualquer aviso prévio. (...)

> Os avanços legislativos são fundamentais para que uma mudança de abordagem nessa área se consolide, fazendo-se necessária a implantação de uma política clara no tocante à garantia de direitos aos imigrantes, até para evitar que no Brasil haja crescimento dos discursos xenófobos, que ultimamente têm ganhado enorme espaço na Europa

Além do mais, questões que não se limitavam à documentação precisavam ser enfrentadas, como o acesso à direitos fundamentais e o desenvolvimento de políticas de acolhida pelo governo brasileiro, temas que fortaleceram o debate em torno de uma Nova Lei de Migração. A ideia de elaboração de uma Nova Lei de Migração já vinha sendo colocada em agendas políticas ao menos desde 2009, quando o Poder Executivo apresentou o Projeto de Lei 5.655/09, assinado pelo então Ministro da Justiça, Tarso Genro. Este projeto, contudo, reproduzia muitas das disposições do próprio Estatuto do Estrangeiro, não tendo avançado em sua tramitação. Em 2013, foi apresentado o Projeto de Lei do Senado 288/13, de autoria do Senador Aloysio Nunes, que buscava propor uma legislação migratória mais adequada com a realidade política do país e que superasse o olhar conservador do Estatuto do Estrangeiro. É a partir deste momento que pode considerar-se que o debate em torno da Nova Lei de Migração, de fato, tomou rumo.

Neste ínterim, o Poder Executivo também tomou a posição de agir para construir uma proposta de legislação que, de fato, estivesse afinada com uma agenda de garantia de direitos. Para isto, promoveu a 1ª Comigrar, Conferência sobre Migrações e Refúgio, que buscava trazer ao debate sociedade civil, imigrantes, servidores públicos e governo em torno do tema da elaboração de políticas de migração e refúgio. Com um extenso processo de consultas em nível local, estadual e nacional e com uma massiva participação, a Comigrar resultou, em 2014, em um Caderno Final de Propostas na área. Para Redin (2015, p. 123-124),

> O ano de 2014 marcou a iniciativa do governo federal brasileiro em debater com a sociedade civil os rumos de uma nova Política Nacional para Migrações e Refúgio. (...) Ao eleger cinco eixos de diálogo, todos voltados à agenda dos direitos humanos, essa iniciativa denunciou o esgotamento do modelo político-normativo tradicional com que o tema da mobilidade humana internacional é tratado, baseado na segurança nacional e no chamado "legítimo interesse de Estado".

Simultaneamente, o Poder Executivo também constituiu uma Comissão de Especialistas para elaborar uma proposta de Nova Lei de Migração, que resultou, ao final, em uma proposta bastante similar ao do PLS 288/13. Com a intenção de ver o marco legal aprovado, o Poder Executivo acompanhou e incentivou os debates do próprio PLS, deixando de lado sua proposta, uma vez que, ao longo dos trâmites e alterações legislativas, ambos tiveram disposições cada vez mais próximas. Além do mais, esta convergência de ideias permitiu que diferentes espectros políticos pudessem reunir-se em torno de um consenso sobre a necessidade da alteração da legislação, o que viria a ser uma garantia de sua aprovação.

Após longo processo legislativo e a aprovação nas duas casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), com significativa participação de diversos segmentos da sociedade civil e do governo nos debates, a Nova Lei de Migração foi entrar em seu trâmite final apenas em 2017. Em meio ao confuso momento político *pós-impeachment* e sob muitas incertezas em torno das agendas legislativas, em abril de 2017, a Nova Lei de Migração foi aprovada e encaminhada para sanção presidencial.

Neste período antecedente à sanção, setores conservadores ganharam ainda mais força no país, promovendo uma Marcha Anti-Imigração em São Paulo (Cf. SABOYA, 2017) e, a partir de Ministérios, fizeram com que a nova lei fosse sancionada com vetos, ou seja, com restrições da Presidência da República que limitaram ou retiraram alguns de seus dispositivos. Apesar de ter poder

constitucional para rever os vetos, o Poder Legislativo nada fez, de modo que a Nova Lei de Migração entrou em vigor com seus vetos em novembro de 2017.

A proposta desta Nova Lei de Migração foi, de fato, reconhecer o imigrante como um sujeito de direitos e não mais olhá-lo a partir do viés da soberania e segurança nacional. Partiu-se do entendimento de que deveria ser construído um marco legal que reconhecesse direitos aos imigrantes e não mais deixassem-nos às margens da discricionariedade do Estado. Suas disposições deveriam estruturar-se, justamente, neste sentido. O maior desafio, contudo, tratou-se de superar o princípio da nacionalidade e a ideia de que não-nacionais podem ter menos direitos que os reconhecidos aos cidadãos. A análise que aqui segue toma por enfoque justamente esta questão.

A Lei 13.445/17 (Nova lei de Migração) traz, entre seus princípios:

> I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
> II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
> III - não criminalização da migração;
> IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
> V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
> VI - acolhida humanitária;
> VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
> VIII - garantia do direito à reunião familiar;
> IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
> X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;
> XI - 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;
> XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
> XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
> XIV - 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;
> XV - 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;
> XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
> XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
> XVIII - observância ao disposto em tratado;
> XIX - proteção ao brasileiro no exterior;
> XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
> XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e
> XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. (BRASIL, 2017)

Trata-se de um extenso rol de princípios que, sensivelmente diferente do que norteava o Estatuto do Estrangeiro, busca consolidar um novo modelo de política migratória. Neste mesmo sentido, uma série de direitos individuais e sociais são reconhecidos já no artigo 4° da Nova Lei, evidenciando a tentativa de concretizar esta principiologia nos mecanismos da lei. Apesar disso, alguns elementos tradicionais de discricionariedade de Estado não foram superados, de modo que o imigrante segue, na nova lei, dependendo fundamentalmente da vontade política do Estado, embora em menor grau, para ter seu ingresso no país garantido. Além do mais,

outras restrições a direitos mantiveram-se, o que se revelou ainda mais grave diante dos vetos presidenciais à nova lei.

Durante o trâmite do Projeto de Lei, o Migraidh, Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão apresentou Nota Técnica ao Projeto de Lei, fazendo a seguinte consideração:

> O Projeto de Lei de Migrações, tal como apresentado, avança em aspectos relativos à proteção da pessoa em mobilidade humana, reconhece alguns direitos subjetivos, inexistentes na legislação atual e busca contemplar uma nova racionalidade de resposta do Estado às migrações. Contudo, ainda reproduz significativa concentração de Poder Discricionário em matéria migratória. Essa realidade é notada da própria estrutura do Projeto de Lei, que contempla controle migratório, sanções e manutenção de institutos vigentes de securitização do tema migratório. Uma proposta de Lei de Migrações pautada pela promoção e proteção de Direitos Humanos de migrantes no Brasil deve estar fundada na compreensão e alcance do sentido do Direito Humano de Imigrar. Esse conceito exige o esforço de superação da estigmatização da pessoa do imigrante como ameaça, ou sujeito condicionado aos interesses nacionais. Portanto, reorienta o significado de Estado para assumir os seus compromissos diante de qualquer população que esteja ou deseje estar em seu território, independentemente de sua nacionalidade, pois direitos humanos não podem estar condicionados ao vínculo de nacionalidade. (REDIN; MINCHOLA, 2016)

Ocorre que, a despeito do avanço no reconhecimento de direitos e na facilitação dos procedimentos de documentação migratória, pode-se considerar que a Lei de Migração não chega a tocar em um ponto nevrálgico de qualquer política migratória, qual seja, o princípio da nacionalidade. Em que pese afirmar-se como um instrumento de direitos humanos, a Nova Lei de Migração avança apenas até o limite das coordenadas permitidas pelo princípio da nacionalidade, sendo que não chega a romper com a lógica segundo a qual o Estado não possui responsabilidade com os estrangeiros.

O próprio Migraidh propôs, diretamente à Comissão que analisava o Projeto de Lei de Migração na Câmara dos Deputados, que fossem incluídos entre os princípios da Nova Lei as seguintes disposições:

> XXIII – a lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros e imigrantes;
> XXIV - progressiva redução da diferença entre brasileiros e imigrantes. (REDIN; MINCHOLA, 2015)

Apesar da sinalização favorável em um primeiro momento (Cf. COSME, 2016), ao longo do processo político de tramitação do projeto, esta proposta foi abandonada, o que revela os limites de avanço da Nova Lei de Migração. Estas propostas tocariam diretamente no princípio da nacionalidade, que foi, portanto, o limite que não pôde ser transposto no decorrer de sua discussão.

Neste sentido, por exemplo, a documentação seguiu estritamente ligada ao poder discricionário do Estado. A concessão de visto é entendida, na Lei 13.445/17, como uma faculdade soberana do governo brasileiro, uma vez que o visto "poderá ser concedido" mediante o preenchimento de determinados requisitos. Note-se que o "poderá" insere o elemento de discricionariedade do Estado, que faz com que, ainda que a pessoa preencha seus requisitos, o Estado possa negar o visto. Esta questão foi debatida na manifestação do Migraidh, que propôs que se utilizasse como texto a previsão "será concedido o visto" mediante o preenchimento de determinados requisitos, o que, todavia, uma vez mais não foi tocado por mexer sensivelmente no princípio da nacionalidade e na ideia de que o Estado não possui responsabilidade com os não-nacionais. O termo "será" remete a um ato administrativo vinculado, enquanto o "poderá" abre margem para a oportunidade e conveniência do ato administrativo discricionário, o que mostra a diferença de responsabilidades do Estado perante o estrangeiro que estava em discussão.

Na questão da residência, igualmente, a lei prevê que a autorização de residência não será concedida, salvo exceções, no caso de a pessoa ser “condenada criminalmente no Brasil ou no exterior por sentença transitada em julgado, desde que a conduta esteja tipificada na legislação penal brasileira” (art. 30, § 1º) (BRASIL, 2017), o que mostra que permanecem nela olhares de segurança nacional, seleção dos “desejáveis” e, principalmente, negação de direitos fundamentais. No direito penal, sabe-se que é vedada a dupla punição por um fato (vedação ao *bis in idem*), garantia básica que, contudo, é afastada neste caso, uma vez que a pessoa já condenada sofre nova punição ao não poder receber autorização de residência justamente por fato já julgado. Revela-se o quão subordinado à lógica do Estado segue o *estrangeiro* e como ainda se toma por legítimo retirar dele direitos e princípios fundamentais.

De forma mais suave, mas presente, a ideia de que os não-nacionais não possuem igualdade formal com relação aos nacionais por seu *status* pessoal e por seu vínculo com o Estado foi sendo mantida ao longo da Nova Lei de Migração, o que se mostrou em diversos momentos, como na ausência do reconhecimento do Direito Humano a Migrar e nas disposições em torno da concessão de vistos, na qual o Estado não se comporta em uma relação de prestação de serviço ou garantidor de direito a uma pessoa, mas sim de autoridade à qual a pessoa deve submeter-se.

Esta realidade restou ainda mais evidente por ocasião dos vetos presidenciais à nova lei[3], que retiraram das disposições da lei importantes mecanismos voltados para a integração regional e para a garantia de direitos em igualdade com os brasileiros. Neste sentido, as seguintes disposições do art. 4º foram vetadas

> § 2º Ao imigrante é permitido exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles

[3] O Migraidh manifestou-se sobre os vetos em nota, criticando a postura do Governo Federal. Cf. MIGRAIDH, 2017.

> 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."

Ao argumentar questões de competência, atribuições de edital e o fato de que estrangeiros não residentes poderiam vir a exercer do cargo, emprego ou função pública, o que supostamente feriria a Constituição Federal e o interesse nacional, este dispositivo ligado diretamente com a igualdade formal, ou seja, igualdade para concorrer a funções públicas, igualdade perante a lei, foi vetado, mantendo o entendimento de que não-nacionais possuem menos direitos do que os cidadãos brasileiros. Este veto originou-se da Advocacia-Geral da União, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e da Casa Civil da Presidência da República, ancoradas, fundamentalmente, nas possibilidades de negação de direitos decorrentes do princípio da nacionalidade.

Diversos outros vetos, como a Anistia a imigrantes que ingressaram no Brasil até 06 de julho de 2016, ao argumento de que esvaziaria a discricionariedade do Estado, foram concretizados, o que reforçou o olhar securitário e a mesma principiologia de Estado-nação no corpo da legislação. Portanto, em que pese seus avanços, ela não chega a tocar no núcleo duro da noção de Estado e de nacionalidade. Como pontua Domenech (2015, p. 28), ao pensar a manutenção dos dispositivos de deportação e expulsão em novas leis migratórias na América do Sul,

> (...) nos últimos dez anos foram aprovadas novas leis migratórias na Argentina, Uruguai e Bolívia e tem sido desenvolvidos diversos anteprojetos de lei que ainda estão em discussão no Chile, Brasil[4] e Equador. Outros países, como a Colômbia, têm modificado os regulamentos migratórios existentes ou emitiram normativas adicionais. Com importantes diferenças entre países, as novas leis

[4] Na época em que foi escrito este texto, a Nova Lei de Migração ainda estava em discussão.

> ou anteprojetos de lei diferem, em grande medida, da herança deixada pelas ditaduras militares da região sobre política migratória, esquecendo algumas normas que criminalizam a imigração e introduzindo outras que reconhecem explicitamente determinados direitos aos imigrantes e ao Estado como sua garantia. No entanto, essas reformas não atingiram o núcleo duro da “visão de Estado” em matéria de migração. A regulamentação estatal da migração e das vidas dos migrantes continua sujeita ao ingresso e residência legais, com garantias mínimas para aqueles que estão em uma “situação migratória irregular”. A expulsão do território nacional, entre outros instrumentos de controle social dos estrangeiros, subsiste como figura legal e prática estatal legítima. A noção de “irregularidade migratória” e suas diversas modalidades estão sempre entre as principais causas de inadmissibilidade, expulsão ou proibição de (re)ingresso. A figura da expulsão (junto à “expulsabilidade”) revela a “dupla pena” a que estão expostos os imigrantes estrangeiros além de sua situação jurídica e administrativa: a imigração é apresentada ali como “falta”, como o primeiro crime cometido, e a condição de imigrante como “agravante” das infrações cometidas. A ideia de que os sujeitos “expulsáveis” ou que podem tornar-se objeto de expulsões são aqueles “imigrantes que cometem crimes”, que violam as normas jurídicas estabelecidas, tem gerado uma ampla aceitação das medidas de expulsão – uma prática política escondida, negada, disfarçada – entre distintos atores e setores da sociedade.

Este raciocínio aplica-se não somente para a manutenção das previsões sobre expulsão e deportação, mas para toda a Lei de Migração que, em que pese traga avanços, ainda mantém pontos fundamentais da distinção nacional-estrangeiro em sua estruturação. Em relação ao regulamento da lei, muito pontuou-se sobre a ausência da participação da sociedade na sua construção (Cf. DELFIM, 2017), sendo que apenas foi aberto para consulta pública poucas semanas antes da entrada em vigor da Nova Lei. No que concerne às suas disposições, destaca-se que, uma vez mais, mantém-se nos limites da concepção de Estado discricionário. Destaca-se, em especial, uma das hipóteses de negativa de visto bastante reveladora:

> Art. 27 Não se concederá visto:
> (...)
> IV - a quem, ao solicitar o visto, comporte-se de forma agressiva, insultuosa ou desrespeitosa para com os agentes do serviço consular brasileiro.

Perceba-se: não se trata da aplicação de uma multa ou de alguma outra sanção por tratamento inadequado a servidor público, mas sim da negativa de visto pela exclusiva razão da pessoa não se portar conforme o que o agente do serviço consular entender por adequado. Em outras palavras, ou obedece-se inquestionavelmente aos representantes do Estado, ou não se concederá visto. Muito embora possa, de fato, ser exigida certa cordialidade na relação entre os prestadores de serviço do Estado e quem o demanda, não há qualquer justificativa que faça um direito perecer pelo comportamento da parte na relação com algum servidor público. Reforça-se, assim, que o solicitante de visto não possui qualquer direito perante o Estado, que apenas concede o visto na medida em que sua vontade política o orientar.

Aliás, de se destacar que a questão da solicitação de vistos em embaixadas já suscitou denúncias de imigrantes por eventuais práticas de corrupção para tramitar pedidos de visto, o que revela o quão impotente fica o imigrante perante o Estado por não ter qualquer direito ao visto e por ter de se submeter de forma obediente aos procedimentos estabelecidos na prática em embaixadas e consulados. De se destacar, aliás, que se desconhece atuação do Poder Judiciário para controlar as práticas dos agentes públicos nestes locais, que seguem tendo liberdade para tratar com o *não-nacional* de maneira discricionária, uma vez que o Estado não possui responsabilidade com este no entendimento corrente.

Em legislação esparsa, há, ainda, outros elementos que demarcam a desigualdade legitimada entre nacionais e estrangeiros, a exemplo da Lei 8.112/90, que determina que

> Art. 5º São requisitos básicos para investidura em cargo público:
> I - a nacionalidade brasileira;
> (...)

Exceto na condição de professor universitário, onde há exceções na lei, portanto, o não-nacional não pode ser servidor público no Brasil, o que constitui uma violação ao princípio da igualdade formal, na medida em que a pessoa não pode acessar a uma função burocrática, não ligada diretamente sequer à representação política, pela simples razão de sua nacionalidade. Como já tratado, isto também não foi superado na Nova Lei de Migração.

Na Constituição Federal de 1988, igualmente, reproduz-se esta estrutura em relação aos direitos políticos, prevendo que a nacionalidade brasileira é condição para votar e ser votado. O não-nacional, portanto, não possui direitos políticos, o que se constitui em mais uma esfera de direitos fundamentais negada pela simples razão da nacionalidade. Em que pese haverem propostas para a alteração destas disposições (Cf. DELIFM, 2017), até o momento, há uma relação de desigualdade formal reproduzida na própria Constituição, decorrente justamente do imaginário que gira em torno da questão do *estrangeiro*.

Ao se olhar a questão partindo de um pressuposto de igualdade formal independentemente de nacionalidade, estes critérios não podem mais subsistir. É evidente que outros critérios podem ser utilizados, todavia, não devem basear-se na simples condição pessoal de não-nacional do sujeito. Ao se falar em direitos políticos, por exemplo, a questão da condição de residente poderia ser um critério válido, pois justificável desde um ponto de vista de que a pessoa moraria no país com intenção de nele permanecer e participar, ao menos por certo período de tempo. Observe-se que este critério, meramente exemplificativo, refere-se ao vínculo da pessoa com o Estado a partir da sua intenção de nele residir, não a

partir de condições pessoais oriundas de uma determinada concepção de nacionalidade, superando esta estrutura tradicional.

Dito isto, portanto, é possível concluir-se que, em que pese haver avanços no tratamento da questão da migração no Brasil, com a humanização da sua agenda, o núcleo duro da definição de Estado-nação, nacional e não-nacional segue vivo, embora de forma mais sutil ou suave. O ordenamento jurídico brasileiro segue apresentando diversas distinções em termos de direitos entre nacionais e *estrangeiros*, o que reflete a contemporaneidade do princípio da nacionalidade e da legitimada desigualdade por razão de nacionalidade. Em diversos dispositivos, percebe-se que os não-nacionais, ora chamados de imigrantes, não possuem determinados direitos e precisam submeter-se à discricionariedade do Estado pela sua simples condição pessoal de não-nacional, o que deixa evidente que este grupo não teve ainda reconhecida a aplicação do princípio básico da igualdade formal.

Apesar de muito comentada, a igualdade perante a lei segue sendo excepcionada pela razão de nacionalidade, o que está ainda presente na Nova Lei de Migração brasileira e em outros instrumentos que limitam o acesso a direitos ou funções apenas a brasileiros. Em última análise, o sistema funciona como se houvessem duas ordens jurídicas, uma para os cidadãos, protagonizadas por um sujeito de direito, e outra para os *estrangeiros*, protagonizada pelos desejos de Estado; ou como se houvessem diferentes formas de cidadania, uma cidadania de primeira classe, outra (s) de segunda classe, uma com plenos direitos, outra com apenas alguns direitos e muitas restrições.

Se é preciso, por um lado, ressalvar-se que o século XXI traz princípios de direitos humanos à política migratória, é preciso também destacar que ela ainda segue legitimando a desigualdade por razão de nacionalidade no Brasil. No próximo tópico, serão discutidas alternativas para este paradigma de Estado-nação vigente ainda hoje, propondo-se o debate a partir de lógicas outras que possibilitem a fuga desta arquitetura moderno-colonial.

3.3 Desafios, resistências e alternativas

Pensar na superação do atual modelo de Estado-nação exige formas outras de se delimitar a questão do nacional e do não-nacional. Não se trata de advogar pela eliminação da identificação subjetiva entre uma pessoa e uma determinada nação, mas sim de propor-se que a simples condição pessoal da nacionalidade não seja um requisito válido para determinar diferentes extensões de reconhecimento de direitos. Em outras palavras, isto significa exigir que seja reconhecida a igualdade independentemente de nacionalidade.

A superação do princípio da nacionalidade é uma proposta que, para sua concretização, exigirá que se desafie estruturas muito arraigadas da Modernidade/Colonialidade. Neste contexto, certamente, serão travadas intensas lutas e disputas em torno da manutenção do sistema tal qual o é hoje, ou da sua reorientação para novos modelos de relação do Estado com a pessoa.

Este tópico pretende, neste sentido, exibir algumas iniciativas e alternativas nos diferentes níveis institucionais ou não-institucionais que reclamam pelo surgimento de um novo tratamento na questão da distinção entre o nacional e o não-nacional. Com isto, é possível enxergar que é possível escapar do modelo de Estado-nação tradicional no sentido de reconhecer-se a igualdade formal entre nacionais e não-nacionais, o que deve ser considerado nas futuras discussões em torno de política migratória no Brasil, como visto, ainda necessárias. Adverte-se, desde já, que os modelos e alternativas aqui tratados são apenas exemplificativos, de modo que, certamente, muitos outros exemplos poderiam ser utilizados. Ao mesmo tempo, são considerados a partir de suas propostas e discursos ideais, sendo que a análise em torno de sua prática não será feita por exigir profundas pesquisas que fugiriam aos objetivos deste trabalho e ao objetivo deste tópico de apenas exemplificar alternativas para estimular o debate.

Os processos de integração regional ofereceram, nos últimos anos, a extensão da noção de cidadania para além do território do Estado-nação, alcançando todo um grupo de países que está reunido em um bloco regional. Neste sentido, a Comunidade Andina criou a figura do cidadão andino, que possui uma série de direitos diante de todos os países do bloco, assim como o Mercosul vem implantando a noção de cidadão mercosulino, progredindo na mesma direção. Com estes mecanismos, passa-se a reconhecer um sujeito de direito com o qual todos os Estados dos blocos possuem responsabilidades, superando sua delimitação tradicional apenas aos nacionais.

Entretanto, estes processos de integração avançaram, até hoje, apenas até um determinado ponto, qual seja, de reconhecer a cidadania dos cidadãos nacionais do bloco. Não se vai além destes termos, de modo que pessoas não-nacionais destes países são excluídas dos benefícios dos acordos costumeiramente (por exemplo, imigrantes que morem em algum destes países mas não seja nacional deles não se beneficiam automaticamente de acordos de livre circulação), o que coloca a dúvida em torno do quanto estes acordos de integração contribuirão para efetivamente questionar o princípio da nacionalidade, ou se estes apenas o reconstruirão em novas bases – assim como vem sendo na União Europeia, onde os avanços na integração apenas beneficiaram os cidadãos comunitários, mantendo-se a postura conservadora frente aos *não-nacionais*, como demonstrou Silva (2015).

Sabe-se, contudo, que os processos de integração costumam levar muito tempo em desenvolvimento de mecanismos que deem o tom de seu perfil, de modo que a análise em torno de quanto estas cidadanias regionais poderão contribuir para se superar o princípio da nacionalidade ainda prescinde de conhecer quais serão os próximos passos que cada bloco dará neste sentido ou no sentido oposto.

Ainda em nível institucional, o Equador apresenta uma das propostas mais significativas de mudar o olhar em torno da questão do imigrante e do não-nacional. A partir da Constituição de

Montecristi, em 2008, o país, além de identificar-se como intercultural e plurinacional, assume princípios em matéria de imigração que desafiam diretamente o sentido tradicional de Estado-nação. Tomando o tema a partir da ideia de mobilidade humana, a Constituição reconhece como direitos e toma como princípio o direito humano a migrar, a cidadania universal, a recusa a considerar qualquer ser humano como ilegal por sua condição migratória, a progressiva eliminação da condição de *estrangeiro*, a livre mobilidade e oferece a abertura à direitos políticos, entre outros. Como diz Ramírez-Gallegos (2013, p. 20),

> O tema da mobilidade, tal como está colocado na Constituição, parte de uma premissa central que é reconhecer às pessoas, pela primeira vez na história, o direito a migrar: <<Não se identificará nem se considerará nenhum ser humano como ilegal por sua condição migratória>> (art. 40). Com o anterior, está des-criminalizando-se a mobilidade humana e impede-se que a condição migratória seja motivo de discriminação. Através dele tenta-se impedir práticas de expulsão do território nacional pela condição de indocumentado/a, assim como a privação de liberdade por falta de cumprimento dos requisitos administrativos.[5]

Trata-se, portanto, de uma autêntica mudança na racionalidade em torno de política migratória que coloca o Equador como um grande modelo a ser estudado ao se pensar a relação nacional/não-nacional. De fato,

> A partir da Constituição de Montecristi, consolida-se uma voz dissonante no mundo da soberania dos Estados-nação; os estrangeiros são tratados sob a perspectiva de direitos, não de soberania ou segurança nacional, ou seja, são também sujeitos de

[5] Tradução livre. Do original: “El tema de la movilidad, tal como está planteado en la Constitución parte de una premisa central que es reconocer a las personas, por primera vez en la historia, el derecho a migrar: «No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria» (art. 40). Con lo anterior, se está des-criminalizando la movilidad humana y se impide que la condición migratoria sea motivo de discriminación. A través de ello se intenta impedir prácticas de expulsión del territorio nacional por la condición de indocumentado/a, así como la privación de libertad por falta de cumplimiento de requisitos administrativos.”

> direito antes de serem uma população sujeita ao controle e discricionariedade do Estado. (MINCHOLA, 2015, p. 207)

Em 2017, com certo atraso, uma vez que leis anteriores não eram compatíveis com a principiologia constitucional, foi publicada a Ley Orgánica de Movilidad Humana do Equador, que traz como princípios:

> Art. 2. – Princípios – São princípios da presente lei:
> Cidadania universal.
> (...)
> Livre mobilidade humana.
> (...)
> Proibição da criminalização.
> (...)
> Proteção das pessoas equatorianas no exterior.
> (...)
> Igualdade perante a lei e não discriminação.
> (...)
> Pró-pessoa em mobilidade humana.
> (...)
> Interesse superior da criança e adolescente.
> (...)
> Não devolução.
> (...)
> Integração regional.
> (...) (EQUADOR, 2017)[6]

Apesar de merecer análises em torno de eventuais remanescências de elementos de discricionariedade de Estado e em torno de sua própria aplicação prática, pode-se afirmar que a lei de mobilidade humana do Equador toca, de fato, no princípio da nacionalidade, ao inspirar-se em princípios tão sensíveis como a

[6] Tradução livre. Do original: "Art. 2.- Principios.- Son principios de la presente Ley: Ciudadanía universal. (...) Libre movilidad humana. (...) Prohibición de criminalización. (...) Protección de las personas ecuatorianas en el exterior. (...) Igualdad ante la ley y no discriminación. (...) Pro-persona en movilidad humana. (...) Interés superior de la niña, niño y adolescente. (...) No devolución. (...) Integración regional. (...)"

cidadania universal, a livre mobilidade e a igualdade perante a lei. Estes princípios questionam o sentido da distinção entre nacional e não-nacional, de modo que podem ser considerados como grandes pontos de partida para a atribuição de outros sentidos à ideia de responsabilidade de Estado com as pessoas independentemente de nacionalidade.

Destaca-se o conceito de cidadania universal definido na própria lei:

> Cidadania universal. O reconhecimento do poder do ser humano para mover-se livremente por todo o planeta. Implica a portabilidade de seus direitos humanos independentemente de sua condição migratória, nacionalidade e lugar de origem, o que levará ao progressivo fim da condição de estrangeiro. (EQUADOR, 2017)[7]

Portanto, parte-se do princípio de que os direitos existem independentemente da relação de nacionalidade ou do *status* de estrangeiro, o que faz colocar em cheque todas as estruturas e pressupostos do sistema moderno-colonial de Estados-nação hoje conhecido. A partir disso, a distinção entre pessoas por razão de nacionalidade e o afastamento das responsabilidades de Estado pela condição de *não-nacional* devem deixar de ser reconhecidas como legítimas, o que toca no núcleo duro do olhar ocidental sobre políticas migratórias hoje e precisa ser levado em consideração na construção de agendas de direitos humanos.

A igualdade perante a lei, também princípio, aliás, orienta-se para não mais permitir *fronteiras internas*, como conceitualizado:

> Igualdade perante a lei e não discriminação. Todas as pessoas em mobilidade humana que se encontrem no território equatoriano gozam dos direitos reconhecidos na Constituição, em instrumentos internacionais ratificados pelo Equador e pela lei.

[7] Tradução livre. Do original: “Ciudadanía universal. El reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero.”

> Nenhuma pessoa será discriminada por sua condição migratória, origem nacional, sexo, gênero, orientação sexual ou outra condição social, econômica ou cultural.
> O Estado propenderá a eliminação de distinções desnecessárias em razão da nacionalidade ou a condição migratória das pessoas, particularmente aquelas estabelecidas em normas ou políticas públicas nacionais e locais.
> O Equador promoverá que as pessoas equatorianas no exterior recebam o mesmo tratamento que as pessoas nacionais do Estado receptor. (EQUADOR, 2017)[8]

Em se falando de mobilização social, diversos espaços já abordam o tema das migrações e propõem um novo olhar sobre a questão da relação do Estado com o não-nacional. Como referiu Feldman-Bianco (2014, p. 619), "a luta contra as fronteiras – todo tipo de fronteiras – se converteu em uma metáfora dos movimentos sociais atuais a favor da livre circulação de pessoas e, portanto, de justiça social"[9]. Neste sentido, o Fórum Social Mundial das Migrações, que reúne sociedade civil, movimentos sociais, imigrantes, academia e até mesmo representantes de órgãos governamentais, convida a pensar o tema das migrações a partir de um enfoque de direitos e reivindicando o direito humano de migrar. Sua última edição, a VII edição, realizou-se em 2016, em São Paulo, Brasil, reunindo milhares de pessoas de todos os continentes sob o tema "Migrantes construindo alternativas frente à desordem e a crise global do capital". Em seu documento final, a Declaração da

[8] Tradução livre. Do original "Igualdad ante la ley y no discriminación. Todas las personas en movilidad humana que se encuentren en territorio ecuatoriano gozan de los derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la ley. Ninguna persona será discriminada por su condición migratoria, origen nacional, sexo, género, orientación sexual u otra condición social, económica o cultural. El Estado propenderá la eliminación de distinciones innecesarias en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de las personas, particularmente aquellas establecidas en normas o políticas públicas nacionales y locales.El Ecuador promoverá que las personas ecuatorianas en el exterior reciban el mismo tratamiento que las personas nacionales del Estado receptor."

[9] Tradução livre. Do original: "la lucha contra las fronteras —todo tipo de fronteras— se convirtió en una metáfora de los actuales movimientos sociales a favor de la libre circulación de personas y, por tanto, de justicia social".

Assembleia dos movimentos sociais do VII Fórum Social Mundial das Migrações, constou que

> declaramos a importância de reconhecer as e os migrantes como sujeitos de direito e de políticas públicas inclusivas, entre outros, para meninos, meninas e adolescentes, combater a precarização dos direitos trabalhistas, das e dos migrantes e buscar uma melhoria de suas condições socioeconómicas. É fundamental reforçar também a formação política das e dos migrantes, garantir seu direito ao voto e a ser eleito, para sua inclusão plena como cidadão e cidadã nos países de residência (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL DAS MIGRAÇÕES, 2016).

O fórum faz apelo, portanto, ao reconhecimento do direito de plena igualdade aos imigrantes, o que toca diretamente no princípio da nacionalidade. Constitui-se, portanto, em um espaço de grande resistência e articulação política pela construção de outro mundo possível. Já em 2017, com inspiração similar, foi realizada a “Conferência Mundial dos Povos: por um mundo sem muros rumo à cidadania universal”, na cidade de Tiquipaya, Cochabamba, Bolívia, reunindo milhares de pessoas de diferentes continentes oriundas de movimentos sociais, imigrantes, representantes institucionais, dentre outros.

Em sua Declaração Final (2017), trouxe, entre as propostas:

- Superar a perspectiva hegemônica da política migratoria que propõe uma gestão da migração “regular, ordenada e segura” por uma visão humanista que permita “acolher, proteger, promover e integrar” as pessoas migrantes. Rejeitar a criminalização da migração que disfarça uma falsa segurança e controle. Em particular, exigimos a eliminação de “centros de detenção de migrantes”.
- Exigir a destruição de muros físicos que separam as pessoas; muros invisíveis legais que perseguem e criminalizam; muros mentais que usam o medo, a discriminação e xenofobia para separarnos entre irmãos. Da mesma forma, denunciamos os muros da mídia que desqualificam ou estigmatizam os

> migrantes, e apostamos pela promoçao da criaçao de meios de comunicação alternativos.
> - A criaçâo de uma Defenssoria dos Povos para os direitos dos migrantes, refugiados, requerentes de asilo, apátridas, vítimas de tráfico, que promova a livre circulação e os direitos humanos. (...)
> - Exigir dos governos a criação e / ou fortalecimento de Cidadanias Regionais que possam permitir a mobilidade intra-regional e o pleno exercício dos seus direitos, como uma ponte para uma Cidadania Universal.
> (...)
> - Promover a mobilização popular mundial, para obter o reconhecimento nos níveis intra e internacionais, dos direitos inalienáveis das pessoas em movimento, e derrubar os bloqueios, as intervenções e os muros, que unilateralmente levantam os poderosos para perpetuar a desigualdade e a injustiça social no mundo.

A Conferência vem reivindicar, portanto, o pleno reconhecimento dos imigrantes como sujeitos de direito, independentemente de nacionalidade ou de sua condição de não-nacional, o que toca, igualmente, no princípio da nacionalidade e no modelo tradicional de Estado-nação

Em nível interno, os espaços institucionais tiveram uma abertura maior para a discussão com a sociedade civil nos últimos anos, a partir de iniciativas do Poder Executivo. Neste sentido, a Comigrar, como já foi tratado, conclamou para a construção de uma política migratória que trouxesse o enfoque do imigrante como sujeito de plenos direitos, reivindicação que pôde ser levada ao governo federal, já que este mesmo a propôs.

Em 2015, foi criado o Fórum de Participação Social do CNIg, com caráter consultivo, que busca ampliar a participação da sociedade civil, imigrantes e entidades na formulação das políticas migratórias brasileiras. Este fórum é constituído a partir de reuniões sobre determinados temas a que as representações sociais são chamadas a participar. Em 2017, chegou a ser realizado um Fórum em torno da discussão do Regulamento da Nova Lei de Migração,

estruturando as consultas nos eixos de “1) Vistos e autorização de residência; 2) Segurança Jurídica, cidadã e técnica; 3) A Sociedade Civil na formulação das políticas migratórias e 4) O Brasil e o Pacto Global das Migrações” (CNIg, 2017), resultando em um documento com mais de 50 propostas. Estes espaços representam a abertura de brechas para que o princípio da nacionalidade seja colocado em questão a partir da mobilização social. O que resta saber é qual é seu real poder de influenciar a construção de políticas migratórias.

Para além disso, diversos coletivos de imigrantes e de organizações da sociedade civil no país também questionam, na luta cotidiana, o princípio da nacionalidade. Estes grupos reivindicam, nas mais diversas esferas, a igualdade de imigrantes em direitos em relação aos brasileiros, o que representa focos de resistência ao modelo legitimado de Estado ainda vigente. Refere-se, em especial, o papel das associações de imigrantes no Brasil, que representam um forte ponto de resistência e luta em prol dos direitos de imigrantes no país. Renel Simon, representante da Associação de Haitianos de Lajeado-RS, menciona sobre os desafios:

> Eu quero dizer que o governo brasileiro precisa prestar atenção a essa nova migração, principalmente à migração haitiana. Ela tem o propósito de crescer junto com o Brasil, não só na mão de obra mais braçal, mas também economicamente e profissionalmente. E os brasileiros que pensam que somos ignorantes, no sentido de nos discriminar, precisam procurar informações sobre nós, e dar-nos a oportunidade de mostrar nossas capacidades. A luta não é fazer violência; é o diálogo para expressar nossas necessidades e conseguir melhorar a nossa condição de vida aqui. Seguimos o exemplo de Martin Lutter King, que lutou pacificamente para melhorar a vida dos americanos negros nos Estados Unidos. Ele disse: *eu tenho o sonho de que um dia meus quatro filhos vivam em uma nação onde não sejam julgados pela cor da sua pele, mas pelo caráter*. Eu percebo que muitos brasileiros julgam os haitianos pela cor da pele, pela nacionalidade, não segundo nossa capacidade, conhecimento e cultura. Acredito que um dia isso vai mudar, e estamos batalhando para que essa mudança aconteça. (MEJÍA; SIMON, 2015, p. 69)

A mudança do tradicional modelo de diferenciação nacional/não-nacional, portanto, passa por conhecer modelos outros e por articulá-los com lutas e resistências que permitam que uma mudança propriamente de racionalidade ocorra. É a partir daí que se pode revisitar, repensar, desconstruir e reconstruir o significado do Estado diante dos processos migratórios. Tomás Hirsch Goldschmidt (2016), por ocasião do VII Fórum Social Mundial das Migrações, já argumentou que "Não deve haver diferenças de tratamento. Um país que trata mal seus imigrantes é um país que também trata mal seu próprio povo, embora isto nem sempre se compreenda. Observe-o!"[10] (informação verbal). O fortalecimento de outras lógicas de sentido de Estado e sentido de mundo precisa ser articulado para que a igualdade possa ser reconhecida, no plano formal, independentemente de nacionalidade.

Para isto, ainda, é preciso também olhar para outras noções de identidade, concepções que permitem olhar para além do enfoque excludente da Modernidade Ocidental. Em relação à filosofia Ubuntu, de origem africana, Kashindi (2015) considera que

> A identidade é um aspecto fundamental no Ubuntu. De fato, este último foi levado à arena política, na África do Sul, para também ajudar a repensar a identidade sul-africana. Era preciso sair da concepção de "cidadãos" separados, que está por trás da ideologia da segregação racial, para inventar uma identidade sul-africana includente; era preciso "criar" uma nova concepção da cidadania sul-africana. Nesta, deviam caber todas as cores, todas as culturas, todas as narrativas nacionalistas (africâner, britânica, zulu, xhosa, tswana, etc.) que compunham a África do Sul. Com o Ubuntu operou-se a mudança da concepção da identidade a partir do "eu sou porque tu não és" (concepção excludente) para o "eu sou

[10] Tradução livre. Do original: "No debe haber diferencias de trato. Un país que trata mal a sus inmigrantes es un país que también trata mal a su propio pueblo, aunque esto no siempre se comprenda. ¡obsérvenlo!".

> porque nós somos, e dado que somos então eu sou” (concepção includente).
> (...)
> Dado que em Ubuntu parte-se do aforismo “Umuntu ngumuntu ngabantu” (“a pessoa é pessoa no meio de outras pessoas” ou “eu sou porque nós somos”), entende-se que existe uma igualdade ontológica de todas as pessoas, e dentro dessa igualdade há uma relação existencial, vital, que permite que alguém seja o que é; por isso uma interdependência vital entre não só todos os humanos, mas também entre estes e outras entidades cósmicas.

A concepção de Estado, nesta perspectiva, precisa ser pensada a partir de formas outras de identidade, que agreguem a pluralidade e a diversidade como seu elemento constitutivo. A partir disso, é possível repensar o sentido da igualdade independentemente de nacionalidade. Como dizem os Zapatistas, “*El mundo que queremos es uno donde quepan muchos mundos*”, e a luta a que se conclama hoje nas migrações precisa construir-se a partir do reconhecimento de que, em um Estado, devem caber muitos povos.

4

Conclusão

Pa' una ciudad del norte
Yo me fui a trabajar
Mi vida la dejé
Entre ceuta y gibraltar

Soy una raya en el mar
Fantasma en la ciudad
Mi vida va prohibida
Dice la autoridade (MANU CHAO, 1998)

A música *Clandestino*, do cantor Manu Chao, ilustra a realidade enfrentada por milhares de imigrantes diariamente. A lógica de apropriação da pessoa pelo Estado a partir da sua condição de *estrangeiro* afasta destas pessoas sua condição formal enquanto sujeitos de direito. Vidas deixadas no caminho, vidas proibidas, este é um dos muitos retratos da aplicação do princípio da nacionalidade hoje pelos Estados-nação, especialmente ao deparar-se com imigrantes pobres e racializados.

Viu-se, no decorrer do trabalho, que, muito embora a cidadania tenha um significado diferente da nacionalidade, ao longo de muitos processos históricos elas tornaram-se sinônimos. Neste sentido, é a partir dos desdobramentos da Modernidade, especialmente após a Revolução Francesa, que a nacionalidade vai se tornar um requisito naturalizado para ter a cidadania dentro de um Estado-nação. Difundida por processos de colonialismo e colonialidade, a nacionalidade enquanto requisito para ter a

cidadania torna-se uma lógica hegemônica em grande parte do mundo ocidental ao longo do século XIX e do início do século XX.

O Estado-nação, neste sentido, tem como um de seus principais elementos a categoria povo, enquanto ideia de um agrupamento de pessoas relativamente homogêneo formando uma nação, ideia surgida na Modernidade europeia. Esta noção de Estado, incompatível com a realidade de muitos países do Sul global, onde havia uma diversidade de populações muito expressiva, foi aplicada igualmente em grande parte do mundo ocidental, seguindo e estimulando os mesmos processos de colonialismo e colonialidade que acompanharam a questão da simbiose nacionalidade-cidadania.

Neste contexto, o *estrangeiro* pode ser visto apenas como um objeto ao livre tratamento do Estado, uma vez que é considerado como uma anomalia dentro da ideia da vinculação Estado-povo. O Estado possui, portanto, liberdade para regular a questão do *estrangeiro* e determinar soberanamente qual a extensão de direitos e deveres que este tem. Na mesma ótica, o Estado não possui responsabilidades em garantir e promover direitos aos *estrangeiros*, mas sim tem faculdade legitimada juridicamente para tratar com a questão a partir de sua vontade política.

Não bastasse isso, esta lógica é aplicada com maior severidade em relação aos *estrangeiros* vindos do Sul global, que são os alvos principais de políticas migratórias restritivas e de medidas e discursos anti-imigração. Tudo isto aponta, igualmente, para o fato de que colonialidade e processos de racialização atravessam-se na questão da imigração, orientando qual postura cada Estado assumirá em relação a cada fluxo migratório.

Todo este pano de fundo tem por reflexo hoje a morte anual de milhares de imigrantes em travessia e graves e sucessivas violações de direitos humanos que não ensejam a responsabilização de qualquer Estado. Muito embora os Estados e os dirigentes políticos promovam acordos que repercutem, diretamente, na ocorrência de fatos de extrema violação de direitos humanos e de *desumanização*, a exemplo do acordo entre União Europeia e Líbia

e as denúncias de escravização de pessoas, entre outras, neste país, não há respostas jurídicas que os punam nem obrigações vinculantes que exijam que eles assumam outra postura. Em suma, entende-se que os Estados não possuem deveres de proteção de direitos destas pessoas pela sua simples condição pessoal de *estrangeiras*, o que decorre, no plano formal, do princípio da nacionalidade, repercutindo diretamente hoje em acontecimentos e estatísticas que põem em cheque todos os objetivos do sistema de direitos humanos.

O princípio da nacionalidade, neste sentido, legitima justamente que os Estados garantam, por um lado, direitos para os nacionais, encarados a partir da lógica de sujeitos de direito, enquanto por outro lado tratem os *estrangeiros* a partir da lógica da vontade política e da soberania do Estado. Forma-se o que pode ser encarado como uma zona do ser e uma zona do não-ser, de diferentes graus de humanidade, representada respectivamente pelos nacionais/cidadãos e não-nacionais (especialmente os adjetivados pela racialização e colonialidade) e dividindo o ordenamento jurídico em dois, um para os cidadãos, norteado por garantia de direitos da pessoa, e outro para os *estrangeiros*, norteado pela soberania estatal.

Neste ínterim, o princípio da nacionalidade faz com que a mera igualdade formal, ou seja, igualdade perante a lei, igualdade de tratamento, não seja aplicada pela simples razão da nacionalidade. É aceito juridicamente que a *estrangeiridade* seja condição que, por si só, faça uma pessoa ter menos direitos em relação aos nacionais e faça o Estado ausentar-se de responsabilidades perante a garantia de seus direitos. Trata-se, portanto, de um critério de discriminação/desigualdade entre as pessoas ainda hoje encarado como legítimo.

No Brasil, houve recentes movimentos políticos que buscaram pensar a questão das migrações e do *estrangeiro* a partir da lógica de sujeitos de direito. Historicamente, especialmente a partir do fim do século XIX e do início do século XX, o país teve políticas

migratórias e legislações baseadas na lógica da discricionariedade do Estado para tratar a questão do *estrangeiro*, ou seja, o Estado tinha liberdade para determinar quem era desejado e aceito no país e, igualmente, para determinar quais direitos cada imigrante poderia ter. Tudo isto consolidou períodos em que eugenia e segurança nacional foram palavras-chave no discurso institucional sobre a questão.

O momento vivenciado pelo Brasil exigiria, então, mudanças em sua política e legislação migratória, uma vez que, deparando-se com muitos fluxos de imigrantes atualmente, precisava assumir uma postura afinada com seus princípios internos de direitos fundamentais. Isto fez a Nova Lei de Migração ser construída e, finalmente, aprovada em 2017, buscando afirmar-se a partir de um discurso de que o imigrante seria tratado como um sujeito de direitos.

Em que pese seus avanços, a Nova Lei não superou o princípio da nacionalidade, sendo que, em diversos dispositivos, mantém presente a lógica da vontade política e soberania do Estado para tratar do não-nacional e mantém diversas previsões que impedem ou diferenciam o exercício de direitos por estes em relação aos nacionais. Isso faz ver que ainda segue sendo tomado por legítimo que os *estrangeiros* não tenham iguais direitos que os nacionais por sua simples condição de não-nacionais, o que ficou ainda mais evidente com os vetos presidenciais e com seu respectivo regulamento, que agravaram a situação.

Não bastasse isso, em legislação esparsa e na própria Constituição Federal há dispositivos que limitam o exercício de direitos também pela simples questão da nacionalidade, o que reforça a conclusão de que esta distinção segue sendo encarada como válida e o princípio da igualdade formal pode deixar de ser aplicado pela simples razão da nacionalidade.

Diante disso, conclui-se que o reconhecimento e aplicação do princípio da igualdade formal independentemente de nacionalidade tem por principal barreira o princípio da nacionalidade e a

respectiva arquitetura do Estado-nação moderno/colonial. O direito segue tomando por legítima esta diferenciação entre graus de direitos de pessoas pela aplicação do princípio da nacionalidade, o que se mantém presente no Brasil contemporâneo e mostrou-se mais evidente ao perceber os limites dos avanços contidos na Nova Lei de Migração. Apesar desta trazer garantias de direitos aos imigrantes, ela não consegue transcender os limites do princípio da nacionalidade, estabelece diferenças de direitos por razão de nacionalidade e permite que a vontade política do Estado determine, soberanamente, sobre questões fundamentais do *status* da pessoa perante o Estado, a exemplo de sua condição migratória.

O grande desafio, neste sentido, é fazer o Estado assumir outras lógicas e perfis, ou outra arquitetura, indo além do princípio da nacionalidade. Politicamente, isto é uma questão de luta, uma vez que o princípio da nacionalidade vem enraizado em imaginários coletivos e é pautado no cotidiano, especialmente pelos setores mais conservadores da sociedade. Em que pese isto, há exemplos que podem ser tomados por base para perceber-se que outro mundo é possível, tanto em nível institucional quanto não-institucional, que trazem como princípios reconhecer direitos independentemente de nacionalidade. A questão que hoje se deve colocar, então, é a superação deste modelo de Estado-nação e a luta política (travada não apenas nas arenas políticas, mas também nos imaginários coletivos, por certo) para que esta superação se torne possível no Brasil contemporâneo.

É preciso, portanto, tratar das "veias abertas" da cidadania e da sua simbiose com o princípio da nacionalidade. É preciso olhar para quem diariamente sofre com sua condição de não-nacional diante de Estados-nação modernos-coloniais. É preciso, portanto, reconhecer que direitos independem de nacionalidade.

Referências

ANDERSON, Benedict. **Imagined Communities:** reflections on the origin and spread of Nationalism. Verso: Londres, 2006.

AFP. ONU considera desumana a cooperação da EU com a Líbia para conter os migrantes. **UOL**. 14 nov. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2017/11/14/onu-considera-desumana-a-cooperacao-da-ue-com-a-libia-para-conter-os-migrantes.htm>. Acesso em: nov. 2017.

_____. ONU diz que expulsões coletivas do acordo EU-Turquia são ilegais. **G1**. 10 mar. 2016a. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/onu-diz-que-expulsoes-coletivas-do-acordo-ue-turquia-sao-ilegais.html>. Acesso em: nov. 2017.

_____. Protestos contra imigrantes levam milhares a ruas da Europa. **G1**. 06 fev. 2016b. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/02/protestos-contra-imigrantes-levam-milhares-ruas-da-europa.html>. Acesso em: nov. 2017.

AGÊNCIA EFE. Operações resgatam 121 imigrantes e refugiados nas águas da Grécia e Turquia. **EBC**. 15 nov. 2017. Disponível em: < http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-11/0peracoes-resgatam-121-imigrantes-e-refugiados-nas-aguas-da-grecia-e>. Acesso em: nov. 2017.

AGÊNCIA TÉLAM. Governo húngaro emprega "Caçadores das Fronteiras" para frear imigrantes. **EBC**. 05 jul. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-07/governo-hungaro-emprega-cacadores-das-fronteiras-para-frear-imigrantes>. Acesso em: nov. 2017.

ALARCÓN, Rafael. U. S. Immigration Policy and the Mobility of Mexicans (1882-2005). **Migraciones Internacionales**, n. 1, v. 6, Tijuana, jan.-jun. 2011, pp. 185-218.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. Tradução de Roberto Raposo.

ARTON’S CAPITAL PASSPORT INDEX **Global Passport Power Rank 2017**. 2017. Disponível em: < https://www.passportindex.org/byRank.php >. Acesso em: nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934.

_____. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.

_____. Decreto-Lei nº 7.967/45, de 27 de agosto de 1945. Dispõe sôbre a Imigração e Colonização, e dá outras providências.

_____. Lei Federal 13.445 (Lei de Migração), de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração.

_____. Lei Federal 9474/97 (Lei do Refúgio), de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

_____. Lei Federal nº 6815 (Estatuto do Estrangeiro), de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.

BUTLER, Judith. Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do sexo. *In*: LOURO, Guacira Lopes. **O corpo educado**. Pedagogias da Sexualidade. Autêntica: Belo Horizonte, 2000.

CARRETERO, N. Leilões de escravos às portas da Europa. **El País**, 2 jul. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/29/internacional/1498753080_705940.html>. Acesso em: nov. 2017.

CÉSARO, Filipe Seefeldt; GULARTE, Glauciele. A securitização do tema imigratório no Brasil. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. **Imigrantes no Brasil:** Proteção dos Direitos Humanos e Perspectivas Político-Jurídicas. Curitiba: Juruá, 2015.

CHADE, J. Racismo é 'estrutural e institucionalizado' no Brasil, diz a ONU. **O Estado de São Paulo**, 12 set. 2014. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,racismo-e-estrutural-e-institucionalizado-no-brasil-diz-a-onu,1559036>. Acesso em: nov. 2017.

CLARO, Carolina de Abreu. As migrações internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. **Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais**, 2015, v. 1, pp. 119-210.

CNIG, Fórum de Participação Social, 2017, São Paulo. **Documento de Propostas**. São Paulo: 2017.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DOS POVOS PARA UM MUNDO SEM MUROS ATÉ A CIDADANIA UNIVERSAL, 2017, Tiquipaya. **Declaração Final**. Tiquipaya: 2017.

COSME, L. Relator: Lei de Migração deve garantir que não haja distinção entre brasileiros e imigrantes. **Câmara Notícias**, 16 mar. 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/505439-RELATOR-LEI-DE-MIGRACAO-DEVE-GARANTIR-QUE-NAO-HAJA-DISTINCAO-ENTRE-BRASILEIROS-E-IMIGRANTES.html>. Acesso em: nov. 2017.

COUTINHO, M. Justiça barra inquérito contra professora italiana por atividades políticas. **Estadão**. 18 mai. 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-barra-inquerito-contra-professora-italiana-por-atividades-politicas/>. Acesso em: nov. 2017.

DAL RI JUNIOR, Arno. **História do Direito Internacional:** Comércio e Moeda. Cidadania e Nacionalidade. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2014.

DELFIM, R. Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços. **Migramundo**. 21 nov. 2017. Disponível em: <http://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>. Acesso em: nov. 2017.

_____. Proposta que permite voto do imigrante em eleições municipais passa em comissão do Senado. **Migramundo**. 16 jun. 2017. Disponível em: <http://migramundo.com/proposta-que-permite-voto-do-imigrante-em-eleicoes-municipais-passa-em-comissao-do-senado/>. Acesso em: nov. 2017.

DELGADO, L. Sofrimento de migrantes na Líbia é “ultraje” à consciência da humanidade. **Rádio ONU**, 14 nov. 2017. Disponível em: <http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2017/11/sofrimento-de-migrantes-na-libia-e-ultraje-a-consciencia-da-humanidade/>. Acesso em: nov. 2017.

_____. TPI continua preocupado com “crimes graves” contra migrantes na Líbia. **Rádio ONU**, 8 nov. 2017. Disponível em: <http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2017/11/tpi-continua-preocupado-com-crimes-graves-contra-migrantes-na-libia/index.html>. Acesso em: nov. 2017.

DEPARTAMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS – UN. **International Migrants Stock Dataset in 2015**. United Nations, 2016.

DESIERTO. Direção de Jonás Cuáron. Roteiro: Jonás Cuáron; Mateo Garcia. 2016. (94 min.), DVD, color.

DOMENECH, Eduardo. O controle da imigração “indesejável”: expulsão e expulsabilidade na América do Sul. **Ciência e Cultura**, n. 2, v. 67, São Paulo, abr.-jun. 2015, pp. 25-29.

DUSSEL, Enrique. **1492**. El encubrimiento del Otro. hacia el origen del “Mito de la Modernidad”. Biblioteca Indígena: La Paz, 2008.

EDENSOR, Tim. **National Identity, Popular Culture and Everyday Life**. Oxford: Berg, 2002.

ELBAGIR, N; RAZER, R.; PLATT, A.; JONES, B. People for sale: Where lives are auctioned for $400. **CNN**. 14 nov. 2017. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2017/11/14/africa/libya-migrant-auctions/index.html>. Acesso em: nov. 2017.

EQUADOR. Ley Orgánica de Movilidad Humana, de 31 de janeiro de 2017.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo**: construcción y desconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007

FELDMAN-BIANCO, Bela. La libre circulación de las personas debería ser considerada como uma utopía. **Crítica y Emancipación**. Buenos Aires: CLACSO, ano VI, nº 11, Jan-Jun. 2014, pp. 613-626.

FENAPEF. **Nota à imprensa:** estrangeiros que participarem de atos políticos podem ser detidos e expulsos do país. 2016. Disponível em: < http://www.fenapef.org.br/nota-a-imprensa-estrangeiros-que-participarem-de-atos-politicos-podem-ser-detidos-e-expulsos-do-pais/>. Acesso em: nov. 2017.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL DAS MIGRAÇÕES, VII, 2016, São Paulo. **Declaração Final**. São Paulo: 2016.

"¡FUERA de mi país!": el asesinato de un inmigrante indio en un bar de EE.UU. y el "héroe" que acabó herido. **BBC Mundo**, 25 fev. 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39085325>. Acesso em: nov. 2017.

GERALDO, Endrica. A "Lei de Cotas" de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. **Cad. AEL**, n. 27, v. 15, 2009, pp. 175-209.

GHOSH, Bimal. Derechos Humanos y Migración: el eslabón perdido. **Migración y Desarrollo,** 2008, 1º sem., pp. 37-63.

GOLDSCHMIDT, Tomás Hirsch. Palestra no **VII Fórum Social Mundial das Migrações**, São Paulo, 08 de julho de 2016.

GROSFOGUEL, Ramón. La Descolonización del Conocimiento: Diálogo Crítico entre la Visión Descolonial de Frantz Fanon y la Sociología Descolonial de Boaventura de Sousa Santos. In: **Formas-Otras**: Saber, nombrar, narrar, hacer. IV Training Seminar de jóvenes investigadores en Dinámicas Interculturales. Barcelona: CIDOB, 2011

_____; CERVANTES-RODRÍGUEZ, Margarita; MIELANTS, Eric. Introduction: Caribbean Migrations to Western Europe and the United States. *In*: GROSFOGUEL, Ramón; CERVANTES-RODRÍGUEZ, Margarita; MIELANTS, Eric. **Caribbean Migration to Western Europe and the United States**. Essays on Incorporation, Identity, and Citizenship. Philadelphia: Temple University Press, 2009.

HOBSBAWN, Eric. **Nations and Nationalism since 1780:** Programme, myth, reality. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

JUBILUT, Liliana Lyra; SILVA, José Carlos Loureiro. A recente migração haitiana para o Brasil e o Visto Humanitário. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. **Imigrantes no Brasil:** Proteção dos Direitos Humanos e Perspectivas Político-Jurídicas. Curitiba: Juruá, 2015.

KASHINDI, Jean Bosco Kakozi. Metafísicas Africanas. Eu sou porque nós somos. Entrevista especial com Jean Bosco Kakozi Kashindi.Instituto Humanitas Unisinos On-Line, 08 nov. 2015. Entrevista concedida a Ricardo Machado pelo Instituto Humanitas Unisinos. Disponível em: < http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/548478-metafisicas-africanas-eu-sou-porque-nos-somos-entrevista-especial-com-jean-bosco-kakozi-kashindi>. Acesso em: nov. 2017.

LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. *In*: LANDER, Edgardo. **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

MANU CHAO. **Clandestino**. Manu Chao, Clandestino, Capitol Latin, 1998.

MASSEY, Douglas; DURAND, Jorge; MALONE, Nolan. **Detrás de la trama**. Políticas migratorias entre México y Estados unidos. México D. F: Miguel Ángel Porrúa, 2009.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito internacional Público. 15. Ed. Rio de janeiro: Renovar, 2004.

MEZZADRA, Sandro. **Derecho de fuga:** Migraciones, ciudadania y globalización. Madrid: Traficantes de Sueños, 2005.

MIGNOLO, Walter; PINTO, Júlio Roberto de Souza. A modernidade é de fato universal? Reemergência, desocidentalização e opção decolonial. **Civitas**, Porto Alegre, n. 3, v. 15, jul.-set. 2015, 381-402.

MIGRAIDH. **Nota Técnica ao PL 2516/15**. Santa Maria, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-migraidh>.

_____. **NOTA**. Santa Maria, 2016. Disponível em: <https://www.facebook.com/MigraidhCSVMUFSM/photos/a.1466838233607276.1073741828.1411248359166264/1600519896905775/?type=3&theater>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Nota sobre sanção e os vetos à Lei de Migrações 13.445/2017**. Santa Maria, 2017. Disponível em: <http://www.migraidh.ufsm.br/index.php/2016-03-29-11-45-18/35-nota-sobre-sancao-e-os-vetos-a-lei-de-migracoes-13-445-2017>. Acesso em: nov. 2017.

MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Equador: o que há de novo e o que não é novo. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. **Imigrantes no Brasil:** Proteção dos Direitos Humanos e Perspectivas Político-Jurídicas. Curitiba: Juruá, 2015

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Refúgio em números**. Ministério da Justiça, 2017.

MORA, R.; IRIARTE, J.; DÍAZ, P. e YANIZ, L. Violencia, detenciones, deportaciones: Los problemas de los migrantes en su paso por México. **Animal Politico**. 25 nov. 2017. Disponível em: <http://www.animalpolitico.com/2015/12/violencia-detenciones-deportaciones-los-problemas-de-los-migrantes-en-su-paso-por-mexico/>. Acesso em: nov. 2017.

MOREIRA, Julia Bertino. Direitos Humanos e refugiados no Brasil. Políticas a partir de 1997. **REMHU**, ano XVI, n. 51, 2008, pp. 412-421.

NAÇÕES UNIDAS. **A cada 10 minutos, uma criança nasce sem nacionalidade**. 98 fev. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/a-cada-10-minutos-uma-crianca-nasce-sem-nacionalidade/>. Acesso em: nov. 2017.

OHCHR. **Dominican Republic:** UN experts concerned over fears of arbitrary deportation and racial profiling. 28 jul. 2015. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16270&LaLang=E>. Acesso em: nov. 2017.

OIM. **Missign Migrants Project**. 2017. Disponível em: < http://missingmigrants.iom.int/>. Acesso em: nov. 2017.

OTERO, L. Dinamarca aprova o confisco de bens dos refugiados. **El País**. 26 jan. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/01/26/internacional/1453796798_630517.html>. Acesso em: nov. 2016.

PALOSCHI, Dom Roque. Até quando? In: CIMI. **Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil**- dados de 2015. CIMI, 2015.

PACTO Global para Migração: aportes da academia ao debate. **Programa de Seminário do Observatório das Migrações**, Unicamp, 27 set. 2017. Disponível em: < https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2017/10/documento-preliminar_pacto-global-das-migraccca70cc83es.pdf>. Acesso em: nov. 2017.

PEREIRA, Gustavo. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos para os Apátridas e a Desconstrução da “Ficção” da Nacionalidade. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. **Imigrantes no Brasil:** Proteção dos Direitos Humanos e Perspectivas Político-Jurídicas. Curitiba: Juruá, 2015.

_____. **Direitos Humanos e Hospitalidade.** A proteção internacional para apátridas e refugiados. São Pulo: Atlas, 2014.

PESSOAS aplaudem enquanto abrigo para refugiados pega fogo na Alemanha. **R7**, 22 fev. 2016. Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/pessoas-aplaudem-enquanto-abrigo-para-refugiados-pega-fogo-na-alemanha-22022016>. Acesso em: nov. 2017.

QUIJANO, Aníbal. “Raza”, “Étnia” y “Nacion” en Mariategui: cuestiones abiertas. *In*: **JCM y Europa:** la otra cara del descubrimiento. Amauta. Lima, Peru, 1992.

_____. A colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, Edgardo. **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

RAMÍREZ GALLEGOS, Jacques P. **La política migratória em el Estado ecuatoriano:** Rupturas, tensiones, continuidades y desafios. Quito: IAEN, 2013.

REDIN, Giuliana. **Direito de Imigrar:** Direitos Humanos e Espaço Público. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

_____. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: por um Direito Humano de Imigrar. *In*: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. **Imigrantes no Brasil:** proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas. Curitiba: Juruá, 2015.

_____; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Imigrantes senegaleses no Brasil: tratamento jurídico e desafios para a garantia de direitos. In: HERÉDIA, Vania Beatriz Merlotti. **Migrações Internacionais:** o caso dos senegaleses no sul do Brasil. Caxias do Sul: Belas Letras, 2015.

RENAN, Ernst. O que é uma nação. **Revista Aulas**. Dossiê subjetividades, n. 02, 2016, pp. 87-102. Tradução de Glaydson José Martins.

SABOYA, É. Protesto da direita anti-lei de migração incorreu em crime, diz especialista. **El País**. 02 mai. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/04/politica/1493851938_726291.html>. Acesso em: nov. 2017.

SAYAD, Abdelamlek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.

_____. O Retorno. Elemento constitutivo da condição do imigrante. **Travessia**. São Paulo: CEM, ano XIII, número especial, jan./2000, pp. 7-32.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil:** uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEYFERTH, Giralda. Identidade nacional, diferenças regionais, integração étnica e a questão imigratória no Brasil. In: ZARUR, George de Cerqueira Leite. **Região e Nação na América Latina**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

_____. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. Porto Seguro: ABA, 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, 2008.

SILVA, João Carlos Jarochinski. As normas europeias sobre imigrações – uma análise para (re)pensarmos o modelo brasileiro e do Mercosul de regulação migratória. *In*: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. **Imigrantes no Brasil:** proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas. Curitiba: Juruá, 2015.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 78, out. 2007, pp. 3-46.

TRIANDAFYLLIDOU, Anna. **Immigrants and National Identity in Europe**. Routledge: Londres, 2003.

VELASCO, Juan Carlos. Desafíos políticos de los países de inmigración. **Confluencia XXI. Revista de Pensamiento Político** (México), n. 3, 2008, pp. 23-35.

_____. **El azar de las Fronteras:** políticas migratorias, ciudadanía y justicia. Fondo de Cultura Económica: Ciudad de México, 2016. Versão Ebook Kindle.

WALLIN, C. Patrulhas anti-imigrantes tomam as ruas de países nórdicos. **BBC Brasil**, 29 fev. 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/02/160229_patrulha_contra_imigrantes_fn>. Acesso em: nov. 2017.

WALSH, Catherine. Interculturalidad, Plurinacionalidad y Decolonialidad: las insurgências político-epistémicas de refundar el Estado. **Tabula Rasa**. Bogotá, n.9, jul-dez. 2008, pp. 131-152.

ZANINI, Maria Catarina; DE CÉSARO, Filipe Seefeldt. Cultura, cidadania e segurança: um debate acerca da imigração no mundo contemporâneo. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, n. 20, v. 1, 2015, pp. 38-71.