VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

THAIS NOVAES CAVALCANTI

ALESSANDRA APARECIDA SOUZA DA SILVEIRA

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314

Teoria da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UMinho

Coordenadores: Alessandra Aparecida Souza da Silveira; Armando Albuquerque de Oliveira; José Filomeno de Moraes Filho; Thais Novaes Cavalcanti – Florianópolis: CONPEDI, 2017.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-502-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Crise. 3. Instituições da democracia. VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Minho
Escola de Direito
Centro de Estudos em Direito da União Europeia

Cento de Estudos em Direito da
União Europeia
Braga – Portugal
www.uminho.pt

VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

Este livro congrega ensaios que abordam os grandes desafios políticos e jurídicos atuais em torno dos temas da democracia e dos direitos políticos. São colaborações apresentadas no Grupo de Trabalho intitulado "Teorias da Democracia e Direitos Políticos", por ocasião do VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de Braga, Portugal, nos dias 7 e 8 de setembro de 2017.

O GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos teve o início das suas atividades no Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, realizado no primeiro semestre de 2015. Naquela ocasião, seus trabalhos foram coordenados pelos Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR) e Matheus Felipe de Castro (UFSC).

A partir de então, além do Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho, coordenaram o GT nos eventos subsequentes, os Professores Doutores Rubens Beçak (USP), Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UFPB), Adriana Campos Silva (UFMG) e Yamandú Acosta (UDELAR – Uruguai).

No VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, o referido GT teve a honra de contar com a coordenação das Professoras Doutoras Alessandra Aparecida Souza da Silveira (Universidade do Minho) e Thais Novaes Cavalcanti (Universidade Católica de Salvador), além dos Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho e Armando Albuquerque de Oliveira.

O GT vem se consolidando no estudo e na discussão dos diversos problemas que envolvem a sua temática. Não há dúvida que, mesmo após a terceira onda de democratização ocorrida no último quarto do século XX, o mundo se deparou com uma grave crise das instituições da democracia e, por conseguinte, dos direitos políticos e da cidadania, concebida mais amplamente, em vários países e em diversos continentes. O atual contexto, no qual se encontram as instituições político-jurídicas brasileiras, ilustra bem esta crise.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Profa. Dra. Alessandra Aparecida Souza da Silveira

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UFPB)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR)

Profa. Dra. Thais Novaes Cavalcanti

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O ESTATUTO DE IGUALDADE ENTRE BRASILEIROS E PORTUGUESES FRENTE AO DIREITO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS IMIGRANTES NO BRASIL E EM PORTUGAL

THE STATUTE OF EQUALITY BETWEEN BRAZILIANS AND PORTUGUESE IN FACE OF THE RIGHT TO POLITICAL PARTICIPATION OF IMMIGRANTS IN BRAZIL AND PORTUGAL

Marcelo Roseno de Oliveira [1]

Resumo

Pretende-se, neste artigo, realizar uma análise comparativa de como as ordens jurídicas brasileira e portuguesa têm tratado o tema do direito à participação política dos imigrantes, tomando como ponto de partida a sinalização de ambos os países a uma visão inclusiva de direitos a estrangeiros residentes em seus territórios, consubstanciada pela Convenção sobre Igualdade, firmada em 1971. Por meio de análise da legislação editada desde então, e revisão bibliográfica de contribuições doutrinárias produzidas nos dois países, busca-se examinar qual o atual estágio quanto ao reconhecimento da dignidade humana por meio da participação política de imigrantes no Brasil e em Portugal.

Palavras-chave: Direito à participação política, Imigrantes, Brasil-portugal

Abstract/Resumen/Résumé

The aim of this article is to perform a analysis of how the Brazilian and Portuguese juridical orders are treating the right to political participation of immigrants, taking as a starting point the signaling of both countries to an inclusive vision of rights to foreigners residing in their territories, embodied in the Convention on Equality, signed in 1971. Through an analysis of the legislation and a bibliographical review of doctrinal contributions produced in both countries, it is sought to examine the current stage in the recognition of human dignity through the political participation of immigrants in the Brazil and Portugal.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to political participation, Immigrants, Brazil-portugal

[1] Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Professor de Direito Eleitoral da Universidade de Fortaleza. Juiz Estadual no Ceará.

Introdução

Firmada em 7 de setembro de 1971, a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses deve ser considerada um marco na garantia do direito de voto a imigrantes no Brasil. Mesmo diante de um arcabouço constitucional que circunscrevia o universo de eleitores aos brasileiros maiores de 18 anos (art. 147, da Emenda nº 1/69) – mas, por outro lado, vedava restrições de direitos a portugueses, desde que admitida a reciprocidade em favor dos brasileiros (art. 199) –, o referido instrumento assegurou aos lusos residentes no Brasil o gozo de direitos políticos em igualdade de condições com os nacionais (à exceção do acesso aos cargos públicos privativos de brasileiros natos), sem que tal estivesse condicionado à perda da nacionalidade originária.

As bases da referida Convenção seriam mantidas quando da assinatura, em 22 de abril de 2000, do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre Brasil e Portugal, reafirmando-se, mais uma vez em nome da reciprocidade (então já prevista no art. 12, § 1º, da Constituição Federal de 1988), a igualdade de direitos políticos entre brasileiros e portugueses, bem como a possibilidade de que tais imigrantes participassem das eleições no Brasil, sem embargo de que o direito de voto por estrangeiros originários de outros países permanecesse vedado sob a égide da ordem constitucional inaugurada em 1988, desta feita por regra expressa (CF/88, art. 14, § 2º), a qual se mantém hígida até os dias atuais.

A possibilidade de que imigrantes exerçam o direito de voto no Brasil, não obstante remonte, como visto, ao início da década de 70 do século XX, não avançou desde então, de modo que, estando direcionada a grupamento específico (alcançando apenas cidadãos portugueses e, ainda assim, mediante reciprocidade em favor de brasileiros), não foi ampliada para beneficiar outros estrangeiros residentes no país, nem mesmo quanto à participação nas eleições municipais. Constata-se que as tentativas de mudança do parâmetro constitucional em vigor, de modo a afastar a inalistabilidade dos imigrantes, não têm gozado de prioridade no Congresso Nacional, além de não terem ganho maior visibilidade os reclamos dos coletivos que defendem a causa.

Ainda que se possa mencionar que alguns obstáculos à participação política dos imigrantes no Brasil foram ou estão sendo removidos, inclusive, pela recém-sancionada Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), que entrará em vigor em novembro de 2017, o direito de voto dos estrangeiros, à exceção dos portugueses equiparados, segue interditado, produzindo um cenário em que se apresenta potencial a violação ao princípio da universalidade do sufrágio, caminhando em sentido oposto ao denominado garantismo

eleitoral, que tem impulsionado vários países a estender o direito de voto aos nacionais de diferentes origens.

Nesse aspecto, a ordem constitucional portuguesa logrou avançar mais do que a brasileira, o que pode ser atribuído, dentre outros fatores, ao movimento de integração dos países da Europa, com a consequente superação dos paradigmas tradicionais do Estado Nacional, dentre os quais o da (falta de) rigidez de suas fronteiras.

Desse modo, além de contemplar a extensão a cidadãos originários de países de língua portuguesa de alguns direitos não conferidos aos demais estrangeiros, desde que haja reciprocidade (art. 15º, nº 3) – o que confere lastro a iniciativas como a do estatuto de igualdade de direitos entre brasileiros e portugueses, e, por consequência, à possibilidade de que brasileiros residentes em Portugal possam participar de eleições em diversos níveis – a CRP, a partir da Revisão Constitucional de 1989, possibilitou que a lei atribua a estrangeiros residentes no território nacional, "a capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais", desde que haja tratamento recíproco aos emigrantes portugueses (art. 15º, nº 4).

Já na Revisão Constitucional de 1992, um novo avanço foi registrado, desta feita para assegurar que cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal tivessem assegurado, nos termos da lei, o direito de eleger e ser eleitos deputados para o Parlamento Europeu.

Constata-se, assim, que Brasil e Portugal, embora tenham inicialmente caminhado juntos no sentido de assegurar a possibilidade ampla de participação eleitoral dos seus nacionais residentes no território do outro, acabaram se distanciando no que toca à possibilidade de extensão do direito de voto a imigrantes originários de outros países, uma vez que avanços já consolidados em Portugal ainda não foram assegurados no Brasil, onde ainda se convive, ao contrário, com situações reveladoras de cerceamento de direitos e de reforço a uma visão excludente e discriminatória, que, além de interditar o direito de voto, durante muito tempo criminalizou o estrangeiro que exercesse atividade de natureza política, inclusive submetendo-o à possibilidade de expulsão (arts. 107 e 125, inciso XI, do Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815/80, apenas recentemente revogada pela Lei de Migração).

Pretende-se, neste artigo, realizar uma análise comparativa de como as ordens jurídicas brasileira e portuguesa têm tratado o tema do direito à participação política dos imigrantes, tomando como ponto de partida a sinalização de ambos os países a uma visão inclusiva e, como tal, garantista de direitos a estrangeiros residentes em seus territórios, consubstanciada pela Convenção sobre Igualdade, firmada em 1971.

Por meio de análise da legislação editada desde então, com especial enfoque das normas constitucionais, e revisão bibliográfica de contribuições doutrinárias produzidas nos dois países, buscar-se-á examinar qual o atual estágio quanto ao reconhecimento da dignidade humana por meio da participação política de imigrantes no Brasil e em Portugal, analisando em que medida a iniciativa adotada na década de 70, do século passado, foi acompanhada de outras no mesmo sentido.

1. O estatuto de igualdade de direitos políticos entre brasileiros e portugueses

O estatuto de igualdade de direitos entre brasileiros e portugueses está contemplado nos arts. 12 a 22, do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, celebrado em 22 de abril de 2000, na cidade Porto Seguro, Estado da Bahia, por ocasião das comemorações do quinto centenário do descobrimento do Brasil.

O referido acordo bilateral ampliou as bases da Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, assinada em 7 de setembro de 1971, e que fora internalizada no Brasil por meio do Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972, após prévia aprovação do Congresso Nacional e troca de instrumentos de ratificação, entrando em vigor em 22 de abril de 1972.

Enquanto a Convenção estava voltada especificamente à igualdade de direitos e deveres, o Tratado de Amizade, que a revogou expressamente, abarca objeto mais amplo, estabelecendo, além das regras sobre os direitos assegurados aos nacionais residentes num e noutro países, mecanismos de cooperação em diversas áreas, como: cultural, científica, tecnológica, econômica e financeira, tendo sido internalizado no Brasil por meio do Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001, após a anuência do Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 165, de 30 de maio de 2001. Já em Portugal, foi aprovado pela Resolução nº 83, de 28 de setembro de 2000, da Assembleia da República, e internalizado por meio do Decreto nº 79, de 14 de dezembro de 2000, assinado pelo Presidente Jorge Sampaio.

No que toca, especificamente, à igualdade de direitos entre brasileiros e portugueses, o Tratado de Amizade estabelece que os beneficiários do estatuto de igualdade gozarão dos mesmos direitos e estarão sujeitos aos mesmos deveres dos nacionais dos respectivos Estados, sem que tal importe em perda das respectivas nacionalidades, excetuando-se, contudo, direitos privativos de cidadãos dos respectivos países, como ocorre no Brasil e em Portugal quanto ao acesso a alguns cargos públicos.

De acordo com Rezek (2000, p. 181), o estatuto altera a "clássica noção da nacionalidade como pressuposto necessário da cidadania", reunindo aspectos jurídicos que "são surpreendentes na sua criatividade", na medida em "conservando incólume o vínculo de nacionalidade com um dos dois países, o indivíduo passe a exercer no outro direitos inerentes à qualidade de cidadão". A igualdade no exercício dos direitos políticos está prevista no art. 17, do Tratado de Amizade, que estabelece:

> **Artigo 17**
>
> 1. O gozo de direitos políticos por brasileiros em Portugal e por portugueses no Brasil só será reconhecido aos que tiverem três anos de residência habitual e depende de requerimento à autoridade competente.
>
> 2. A igualdade quanto aos direitos políticos não abrange as pessoas que, no Estado da nacionalidade, houverem sido privadas de direitos equivalentes.
>
> 3. O gozo de direitos políticos no Estado de residência importa na suspensão do exercício dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade.

A exigência constante da Convenção sobre Igualdade de 1971 era de residência mínima de 5 (cinco) anos, a qual, como se vê, foi reduzida pelo Tratado de Amizade para 3 (três), sendo necessário, ainda, que o beneficiário seja civilmente capaz e esteja no gozo de direitos políticos no Estado da nacionalidade, os quais serão nele suspensos durante o período em que estiverem sendo exercidos no Estado de residência.

Para os portugueses residentes no Brasil, o gozo das prerrogativas do estatuto de igualdade deve ocorrer mediante prévia decisão do Ministério da Justiça, enquanto que, para os brasileiros residentes em Portugal, a competência para decidir será do Ministério da Administração Interna (art. 15, do Tratado), observada a regulamentação constante do Decreto-Lei n° 154, de 15 de julho de 2003, que dispõe sobre o "regime processual de atribuição e registro do estatuto de igualdade aos cidadãos brasileiros residentes em Portugal bem como o reflexo em Portugal da atribuição do estatuto de igualdade a cidadãos portugueses residentes no Brasil".

Após o deferimento das prerrogativas do estatuto, o exercício dos direitos políticos deve ser precedido de requerimento à autoridade competente, a qual, no Brasil, será o juiz da Zona Eleitoral em que o cidadão português equiparado estiver domiciliado (seja em razão de nela residir, seja porque nela possua vínculos), que é o responsável por determinar a inscrição de eleitores (Código Eleitoral, art. 35, inciso VIII). Enquanto que, em Portugal, a concessão e a extinção da igualdade de direitos políticos devem ser comunicadas à autoridade

administrativa central com competência em matéria de recenseamento, para que esta promova as diligências legalmente adequadas (art. 36º, do Decreto-Lei nº 154/2003).

O deferimento das prerrogativas do estatuto de igualdade habilitará brasileiros e lusos ao direito de voto nas mesmas condições dos nacionais (inclusive, no caso dos portugueses equiparados, ao regime de obrigatoriedade de comparecimento às urnas no Brasil, sob pena de que incorram nas sanções legalmente previstas), excetuando-se, como se verá adiante, embora envolta em certa controvérsia, a possibilidade de que brasileiros residentes em Portugal possam participar das eleições para o Parlamento Europeu.

No caso do Brasil, o rigor da regra do art. 14, § 2º, da Constituição Federal, a estabelecer que estrangeiros não podem se alistar como eleitores, acaba abrandado pela incidência do previsto no art. 12, § 1º, segundo o qual: "Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição", não se podendo olvidar, ademais, a cláusula aberta de direitos fundamentais, prevista no art. 5º, § 2º, a garantir que, sem embargo do rol originalmente contemplado na Lei Maior, não serão excluídos outros direitos decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, como ocorre com o Tratado de Amizade, a resguardar, portanto, que os portugueses equiparados possam votar nas eleições para todos os cargos.

Do mesmo modo, a igualdade atingirá o exercício da capacidade eleitoral passiva nos Estados de residência, tendo-se por suprida a exigência quanto ao critério da nacionalidade, muito embora esteja interditado o acesso aos cargos públicos privativos dos respectivos nacionais.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 12, § 3º, os cargos públicos privativos de brasileiros natos, quais sejam: Presidente e Vice-Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado Federal; Ministro do Supremo Tribunal Federal; carreira diplomática; e oficial das Forças Armadas. Conforme anotam Mendes e Branco (2012, p. 742): "No que tange aos cargos públicos, o beneficiário português do estatuto pleno poderá ter acesso a todas as funções, excetuadas aquelas conferidas apenas aos brasileiros natos".

Dentre eles, são eletivos pelo voto direto apenas os de Presidente e de Vice-Presidente da República, os quais, nessa condição, não poderão ser disputados por portugueses equiparados, nem mesmo por brasileiros naturalizados. [1]

1 Embora o art. 12, 3º, da CF/88, também faça referência aos cargos de Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal como privativos de brasileiros natos, não há impeditivo para que portugueses equiparados ou brasileiros naturalizados disputem os cargos de Deputado Federal e Senador, bastando que, caso eleitos, não

Já o art. 15º, nº 3, da CRP, estabelece como privativos de cidadãos portugueses os cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática, os quais, nessa condição, não podem ser ocupados por brasileiros equiparados.

Ao excetuar do regime de equiparação "os direitos expressamente reservados pela Constituição de cada uma das Partes Contratantes aos seus nacionais", a convenção bilateral, segundo Rezek (2000, p. 183), "deixa claro que os demais privilégios da cidadania estão franqueados ao titular do estatuto pleno, ressalvadas as peculiaridades previstas pelo próprio texto constitucional". O Tratado de Amizade também excluiu expressamente a possibilidade de que o estatuto albergue o ingresso no serviço militar no respectivo Estado de residência (art. 19).

Conforme alinhado, os brasileiros e portugueses equiparados terão assegurado o direito de voto nas eleições dos mais diversos níveis nos respectivos Estados de residência. É o que sustenta Miranda (2003, p. 51), ao assentar que as prerrogativas habilitam o brasileiro equiparado a votar nas eleições para Presidente da República em Portugal, mesmo diante da redação do art. 121º, nº 1, da CRP, que se reporta apenas à participação de "cidadãos portugueses eleitores recenseados no território nacional, bem como cidadãos portugueses residentes no estrangeiro"[2]:

> […] esse preceito deve ser interpretado em conjugação com o art. 15º, nº 3. Uma leitura literal do art. 121º, nº 1 ainda se compreenderia antes de 2001; não agora, quando um brasileiro com estatuto de igualdade pode ser Deputado, Ministro, Juiz de Tribunal Constitucional[3].

De igual modo, Miranda (2003, p. 52) sustenta a possibilidade de que brasileiros beneficiários do estatuto de igualdade possam votar nas eleições para o Parlamento Europeu, o que se justificaria em razão do princípio fundamental das relações especiais de Portugal com os países de língua portuguesa. A participação dos brasileiros equiparados nessa eleição,

venham a disputar ou ser investidos nos postos de maior comando das casas legislativas, ou, eventualmente, ocupar-lhes a linha sucessória.

2 CRP, Artigo 121º:

1. O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos portugueses eleitores recenseados no território nacional, bem como dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro nos termos do número seguinte.

2. A lei regula o exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, devendo ter em conta a existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional.

3. O direito de voto no território nacional é exercido presencialmente.

3 Em sentido contrário, todavia alinhado ainda sob a égide da Convenção sobre Igualdade, Costa (2000, p. 197) assevera que: "[…] os brasileiros residentes em Portugal titulares do estatuto especial de direitos dispõem de capacidade eleitoral activa para as eleições autárquicas, regionais e legislativas. Dispõem, ainda, de capacidade eleitoral passiva nas eleições autárquicas. Em face do artigo 121, n.º 1/CRP, não dispõem de capacidade eleitoral activa nas eleições presidenciais, dado que este restringe o corpo eleitoral aos 'cidadãos portugueses eleitores', nem de capacidade eleitoral passiva, dado que o artigo 122.º apenas considera elegíveis os 'portugueses de origem' ".

contudo, é tema bastante controverso e não tem sido aceita pela Comissão Nacional de Eleições (CNE). A dúvida parece decorrer da redação mesma do art. 15º, nos 3, 4 e 5, da CRP, que se apresentariam como contraditórios quanto à ideia de restringir aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal a participação na eleição para o Parlamento Europeu:

> 3. Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.
>
> 4. A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais .
>
> 5. A lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu.

Uma das interpretações possíveis é aquela segundo a qual o disposto nos nos 4 e 5 deve ser interpretado sem excluir o previsto no nº 3, o qual, como se vê, alberga, de forma ampla, o direito de voto de cidadãos de Estados de língua portuguesa, dentre os quais o Brasil, conferindo-lhes "direitos não conferidos a estrangeiros".

Desse modo, por ser mais amplo, seria possível compreender que os cidadãos contemplados no nº 3 poderiam votar nas eleições em todos os níveis, enquanto que os demais estrangeiros residentes, desde que haja reciprocidade, poderão participar apenas das eleições das autarquias, exceto os que sejam oriundos de Estados-membros da União Europeia, os quais poderão votar, também, nas eleições para o Parlamento Europeu.

Essa não tem sido, porém, a interpretação que tem prevalecido, uma vez que se tem compreendido que a restrição à participação de cidadãos não comunitários nas eleições é vedada pelo próprio Tratatado de Maastricht, de 1992. Nesse sentido, a Lei Eleitoral do Parlamento Europeu (nº 14/87) fixa, no artigo 3º, os cidadãos aptos a votar no referido pleito em Portugal, sem qualquer referência aos brasileiros beneficiários do estatuto de igualdade:

> Artigo 3º
> Capacidade eleitoral ativa
> 1 – São eleitores dos deputados ao Parlamento Europeu eleitos em Portugal:
> a) Os cidadãos portugueses recenseados no território nacional;
> b) Os cidadãos portugueses inscritos no recenseamento eleitoral português, residentes fora do território nacional, que não optem por votar em outro Estado membro da União Europeia;
> c) Os cidadãos da União Europeia, não nacionais do Estado Português, recenseados em Portugal.
> 2 – Os cidadãos referidos na alínea b) do número anterior exercem o direito de voto direta e presencialmente, sem prejuízo do disposto na lei em relação ao voto antecipado e ao voto dos deficientes.

Em pesquisa intitulada "Participação Eleitoral dos Emigrantes e Imigrantes de Portugal", realizada pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), com apoio da Direcção Geral de Administração Interna (DGAI-MAI) e da Comissão Nacional de Eleições, sob a coordenação científica do Professor Doutor André Freire, restou consignado o entendimento de que, nas eleições para o Parlamento Europeu, "[…] nenhum cidadão não-comunitário tem capacidade quer para eleger quer para ser eleito, seguindo o estipulado pelo Tratado de Maastricht (1992)".

O art. 8º-B, nº 2, do referido Tratado, ao disciplinar a "cidadania da União", prevê que "qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado". A interpretação que se tem dado, portanto, é a de que o colégio eleitoral, nas eleições para o Parlamento Europeu, somente pode ser composto por cidadãos da União, o que exclui os brasileiros equiparados.

Essa também é a posição sustentada por Costa (2000, p. 197), ao asseverar que, em face do Tratado da Comunidade Europeia, é muito dificilmente defensável a capacidade eleitoral ativa e passiva dos brasileiros, "[…] dado que o artigo 17.º é muito claro ao ligar a titularidade da cidadania europeia à posse da nacionalidade de um Estado membro, e o artigo 19.º, n.º 2, atribui o direito de eleger e ser eleito aos cidadãos da União Europeia", enquanto que, por outro lado, uma das características mais marcantes da titularidade do estatuto de igualdade entre brasileiros e portugueses é exatamente a de não gerar qualquer implicação em termos de nacionalidade, "dado que o seu titular mantém a nacionalidade de origem".

Forte nesse entendimento, a Comissão Nacional das Eleições (CNE) expediu, por ocasião das eleições de 2014 para o Parlamento Europeu, material explicativo dirigido ao eleitorado, sob o formato de perguntas frequentes respondidas (*frequently asked questions*), no qual consignou:

> **Sou cidadão estrangeiro e resido em Portugal, posso votar?**
>
> Sim, desde que inscrito no recenseamento português, seja nacional de Estado-Membro da União Europeia e tenha optado por votar nos deputados de Portugal.

No caminhar para o desfecho desse tópico, cumpre recordar que a extinção do estatuto de igualdade ocorre em caso de perda, pelo beneficiário, da sua nacionalidade ou pela cessação da autorização de permanência no Estado de residência. Em razão disso, o art. 13º, do Decreto-Lei nº 154/2003 estabelece que o estatuto de igualdade e o reconhecimento do

gozo de direitos políticos extinguem-se em caso de caducidade ou cancelamento da autorização de residência em território nacional ou quando o beneficiário perca a nacionalidade brasileira, bem assim que o gozo de direitos políticos extingue-se ou suspende-se em caso de privação dos mesmos direitos no Brasil.

E, por fim, cabe pontuar que, de acordo com o último relatório estatístico divulgado na página eletrônica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Portugal (SEF), e que toma por base os dados de 2015, a nacionalidade brasileira, "com um total de 82.590 [oitenta e dois mil, quinhentos e noventa] cidadãos, mantém-se como a principal comunidade estrangeira residente", o que representa aproximadamente 21% (vinte e um por cento) de todos os cidadãos com título de residência válido em Portugal. Por outro lado, quando considerados os dados sobre os portugueses residentes no Brasil, tem-se que, de acordo com o Censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), eles formavam, de igual modo, a maior comunidade de imigrantes residentes no país, com 137.973 (cento e trinta e sete mil, novecentos e setenta e três) pessoas, de um total de aproximadamente 592.000 (quinhentos e noventa e dois mil) imigrantes.

Esses números revelam, por si, a relevância das prerrogativas do estatuto de igualdade entre brasileiros e portugueses, uma vez que, compondo as maiores comunidades de estrangeiros residentes num e noutro países, têm assegurado o direito à participação política em igualdade de condições com os nacionais, com as ressalvas já apontadas.

2. O direito de voto para imigrantes de outras nacionalidades no Brasil e em Portugal

Consoante demonstrado no tópico anterior, Brasil e Portugal, ainda no século passado, irmanaram-se no sentido de assegurar aos seus nacionais residentes no território do outro o estatuto de igualdade de direitos políticos, possibilitando, em nome dos vínculos históricos, culturais e afetivos a unir as duas nações, que tivessem assegurado amplo direito à participação política no Estado de residência, manifestada, dentre outros, pelo exercício da capacidade eleitoral ativa, sem qualquer alteração de sua nacionalidade originária.

Não obstante isso, os pontos de aproximação parecem cessar por aí, pois se constata que, enquanto Portugal logrou avançar no sentido de adotar medidas inclusivas de ampliação da cobertura eleitoral, permitindo o direito de voto nas eleições autárquicas dos estrangeiros residentes[4], bem como dos cidadãos comunitários nos certames para escolha dos deputados

4 De acordo com o art. 2º, nº 1, da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica nº 1, de 14 de Agosto de 2011), que regula a capacidade eleitoral ativa; "1 - Gozam de capacidade eleitoral activa os cidadãos maiores de 18 anos a seguir indicados: a) Os cidadãos portugueses; b) Os cidadãos dos Estados membros da União Europeia quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no Estado de origem daqueles; c) Os cidadãos de países de língua oficial portuguesa com residência legal há mais de dois anos

portugueses no Parlamento Europeu, o Brasil segue atrelado a obstáculos que vedam a participação política dos imigrantes.

Mesmo diante da exigência de reciprocidade, os estrangeiros residentes em Portugal, ainda que não oriundos de países de língua portuguesa, têm assegurado, pelo menos, o direito de participação nas eleições dos órgãos das autarquias, o que, por outro lado, ainda não se logrou adotar no Brasil, nem mesmo para as eleições municipais.

Neste tocante, cumpre recordar que, no âmbito do Conselho da Europa, por atuação da Comissão de Veneza (corpo consultivo sobre questões constitucionais), mais especialmente por seu Conselho para Eleições Democráticas (*Council for Democratic Elections – CDE*), foi editado o Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral (*Code of good practice in electoral matters*), em maio de 2003.

O referido documento fixa linhas mestras para a construção dos sistemas constitucionais e legais dos diversos países do continente, relativamente ao exercício dos direitos políticos, destacando aspectos como o sufrágio universal, igual, livre, secreto e direto, além de eleições periódicas (*universal, equal, free, secret, direct suffrage and frequency elections*), destinando-se especial tratamento à proteção das minorias políticas.

Dele consta que, muito embora o requisito da nacionalidade seja previsto como condição para o exercício de direitos políticos, "[…] é desejável que, após um determinado período de duração de residência, os estrangeiros possam exercer o seu direito de voto em eleições locais".

Cumpre recordar, ainda, que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, de 7 de dezembro de 2000, que se tornou vinculativa após o Tratado de Lisboa, de 13 de dezembro de 2007, também contemplou expressamente a possibilidade de participação de cidadãos comunitários nas eleições locais no Estado de residência, nos termos do art. 40º:

> Artigo 40º
> Direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais
> Todos os cidadãos da União gozam do direito de eleger e de serem eleitos nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

Vê-se, portanto, que a previsão da CRP quanto à participação de estrangeiros residentes nas eleições para os órgãos das autarquias atende às diretrizes traçadas nos referidos documentos internacionais.

quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no respectivo Estado de origem; d) Outros cidadãos com residência legal em Portugal há mais de três anos desde que nacionais de países que, em condições de reciprocidade, atribuam capacidade eleitoral activa aos portugueses neles residentes".

Por outro lado, a vedação ao alistamento eleitoral dos estrangeiros mantém-se hígida na Constituição Federal de 1988, sem embargo das tentativas de alterá-la, dentre as quais merece referência a Proposta de Emenda Constitucional nº 25/2012, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, atualmente em tramitação no Senado Federal, mediante a qual os estrangeiros com residência permanente no país, para fins de participação nas eleições municipais, seriam incluídos dentre os alistados facultativos (art. 14, § 1º, inciso II), desde que houvesse reciprocidade em favor dos brasileiros.

A proposição legislativa, ao reforçar a exigência de reciprocidade, aproxima-se, bem se vê, da previsão consagrada na Constituição Portuguesa. Propõe, ainda, a PEC nº 25/2012, que os estrangeiros cujo direito de voto seja assegurado possam, também, exercer o direito de ser votado, razão pela qual alinha uma proposta de mudança do art. 14, § 3º, da CF/88, de modo a dispensar a nacionalidade brasileira como condição de elegibilidade no caso das eleições municipais.

Ao tempo em que esta pesquisa é realizada, a PEC nº 25/2012 já conta com mais de 5 (cinco) anos de tramitação, sem que tenha alcançado uma deliberação final do Plenário do Senado, estando, ainda, sob exame da Comissão de Constituição e Justiça, onde já recebeu parecer favorável do Relator, Senador Antônio Anastasia.

Se presente o fato de que ainda precisa ser aprovada em dois turnos no Senado e, também, na Câmara dos Deputados, com o *quorum* qualificado de 3/5 (três quintos) de cada uma delas, é possível prever que a alteração do parâmetro constitucional atualmente em vigor ainda se apresenta distante.

Enquanto a mudança não se opera, o Brasil tem convivido com episódios de cerceamento ao direito de participação política de estrangeiros residentes no país, como ocorreu com fato que ganhou repercussão nacional em 2016, envolvendo a Professora italiana Maria Rosário Barbato, da Universidade Federal de Minas Gerais, alvo da abertura de um inquérito pela Polícia Federal, sob o argumento de que estaria dedicada ao exercício de atividade sindical e política, o que contrariaria regras do Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815/80, notadamente os arts. 106, inciso VII, 107 e 125, inciso XI, que estabelecem:

> Art. 106. É vedado ao estrangeiro:
>
> VII - participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada;

> Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado:
>
> I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;
>
> II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país;
>
> III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo.
>
> Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica ao português beneficiário do Estatuto da Igualdade ao qual tiver sido reconhecido o gozo de direitos políticos.
>
> Art. 125. Constitui infração, sujeitando o infrator às penas aqui cominadas:
> XI - infringir o disposto no artigo 106 ou 107:
> Pena: detenção de 1 (um) a 3 (três) anos e expulsão.

Colhe-se da própria decisão judicial concessiva de *habeas corpus*, proferida pelo Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, um resumo da situação:

> *In casu*, a paciente Maria Rosário Barbato, cidadã italiana, titular do cargo efetivo de Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, classificada em 1º lugar no concurso público que lhe outorgou tal posição, teve contra si inquérito policial instaurado, a partir de representação anônima, por suposta violação aos artigos 106, inciso VII, 107, c/c art.125, XI do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), que veda ao estrangeiro a participação em sindicato ou associação profissional, entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada, bem como o exercício de atividade de natureza política, sujeitando-o à pena de detenção de 1 a 3 anos e expulsão.

A docente italiana teve impetrados em seu favor dois pedidos de *habeas corpus*, um dos quais pelo Ministério Público Federal, os quais foram apreciados em conjunto, com a concessão da ordem[5], para o fim de trancar e arquivar o inquérito policial. Em sua decisão, proferida em 1º de junho de 2016, o Juiz Federal Murilo Fernandes de Almeida destacou a observância dos princípios da dignidade humana, igualdade, tolerância e a liberdade de expressão, pronunciando a não recepção pela ordem constitucional vigente de dispositivos do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80):

5 Habeas Corpus nº 27270-21.2016.4.01.3800/MG – 9ª VARA – Impetrante: Ministério Público Federal; Impetradas: Lívia Drummond Rodrigues e Josélia Braga da Cruz, Delegadas de Polícia Federal de 1ª Classe; Paciente: Maria Rosária Barbato.
Habeas Corpus nº 27894-70.2016.4.01.3800/MG – 9ª VARA – Impetrantes: Cristina Paiva Matos Fontes e outros; Impetradas: Lívia Drummond Rodrigues e Josélia Braga da Cruz, Delegadas de Polícia Federal de 1ª Classe; Paciente: Maria Rosária Barbato

> O caput do art. 5º da nossa Carta Magna reconhece os direitos fundamentais "aos brasileiros e estrangeiros residentes no País". Desta forma, o respeito devido à dignidade de todos os homens não se excepciona pelo fator meramente circunstancial da nacionalidade. Sequer os estrangeiros, em trânsito na nossa pátria, estão excluídos de tal tratamento.
> [...]
> Desta feita, assiste veemente razão aos impetrantes quando afirmam que as vedações impostas aos estrangeiros pela Lei 6.815/80 não foram recepcionadas pela Constituição Federal. Este, sim, é o diploma legal adequado para positivar as normas asseguradoras da afirmação dos direitos fundamentais como núcleo da proteção da dignidade da pessoa humana.

O Estatuto do Estrangeiro foi editado ao tempo e sob os influxos da ditadura civil-militar que se instalou no Brasil entre 1964 e 1985, o que justifica, em boa medida, que muitas de suas normas, como as antes transcritas, imponham graves violações a diversos princípios constitucionais, dentre os quais o da igualdade e o da dignidade humana, além de farpear a liberdade de expressão.

Ainda que o art. 107, Parágrafo Único, ressalve expressamente a incidência das vedações ali estabelecidas quanto aos portugueses equiparados, parece evidente que a sua incidência sobre outros grupamentos de imigrantes seria apta a provocar diversas violações de direitos, razão pela qual a atuação do Poder Judiciário no sentido de proclamar a incompatibilidades desses comandos com a ordem constitucional de 1988 mostrou-se essencial para sanar a violação então em curso.

Esse parece ter sido, de igual modo, o sentimento que animou o legislador ao editar a Lei Federal nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), que revogou expressamente o Estatuto do Estrangeiro, cuidando, por outro lado, para não repetir as restrições antes mencionadas. Ao contrário, a nova legislação garante expressamente ao migrante no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à liberdade, bem como o direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos (art. 4º, inciso VII).

Contrapõe-se, desse modo, ao ranço autoritário que constituía a marca da legislação revogada, o qual se podia identificar, de igual modo, na tipificação, como crime eleitoral, da conduta do estrangeiro em participar de atividades partidárias, comícios e atos de propaganda, conforme previsão do art. 337, do Código Eleitoral:

> Art. 337. Participar, o estrangeiro ou brasileiro que não estiver no gozo dos seus direitos políticos, de atividades partidárias, inclusive comícios e atos de propaganda em recintos fechados ou abertos:
>
> Pena – detenção até seis meses e pagamento de 90 a 120 dias-multa.

> Parágrafo único. Na mesma pena incorrerá o responsável pelas emissoras de rádio ou televisão que autorizar transmissões de que participem os mencionados neste artigo, bem como o diretor de jornal que lhes divulgar os pronunciamentos.

O referido dispositivo fora proclamado pelo Tribunal Superior Eleitoral como não recepcionado pela ordem constitucional inaugurada em 1988, nos autos do Recurso Especial Eleitoral nº 361-73.2012.6.26.0354/SP, Relator Min. Dias Toffoli, julgado em 14 de outubro de 2014, em razão da violação à livre expressão do pensamento e à liberdade de consciência:

> Assim, o art. 337 do Código Eleitoral, que criminaliza a conduta de quem participa de atividade político-partidária ou se manifesta politicamente de forma pública, sendo estrangeiro ou estando com os direitos políticos suspensos, não encontra respaldo na ordem constitucional vigente, tendo em vista que representa restrição ilegítima a direito fundamental nela estabelecido.

Não obstante a garantia de que a legislação editada ao tempo do regime ditatorial brasileiro não mais venha a ser aplicada, é necessário reconhecer que um longo caminho ainda precisa ser percorrido no Brasil para que se assegure, de maneira firme, o direito à participação política dos estrangeiros residentes, permitindo aos imigrantes das diversas nacionalidades que se acham radicados no país, e que nele criaram laços afetivos e contribuem para o seu desenvolvimento econômico, recolhem tributos e desempenham atividade lícita, tenham assegurado o direito de sufrágio.

3. Sufrágio universal, garantismo eleitoral e o propósito inclusivo

À prerrogativa da participação dos cidadãos com o fim de influenciar a composição dos governos e interferir na formação da vontade política do Estado corresponde o que se denomina de direitos políticos ou, simplesmente, direito de sufrágio. Consoante anota Aragón (2007a, p. 162), o sufrágio é atribuído aos cidadãos, enquanto membros de uma comunidade política, para que adotem decisões também de natureza política, que vinculem o governo (em sentido lato) dessa comunidade.

Não obstante a vinculação que se estabelece comumente entre o direito de sufrágio e o exercício do voto, ou o que se convencionou chamar de desempenho da capacidade eleitoral ativa, o sufrágio abrange, de igual modo, o exercício da capacidade eleitoral passiva, ou o direito de ser votado, além de todas as demais formas de participação política dos cidadãos.

Deve-se, portanto, tomar o sufrágio numa acepção ampla, a envolver todas as formas de participação dos cidadãos na definição dos destinos da atividade governamental,

superando, com efeito, acepções que o restringem ao mero aspecto eleitoral, ou seja, aos atos de votar e ser votado: o que se convencionou denominar de sufrágio ativo e sufrágio passivo[6].

Na concepção dita clássica, recordada por Fayt (2009, p. 133) a partir da construção doutrinária de Sánchez Agesta, o sufrágio seria um atributo da cidadania, surgindo como uma expressão da soberania popular, visão que teria sido instrumentalizada pela Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que o definiu como um direito a participar da formação da lei, esta tomada como expressão da vontade popular.

Já na definição atual, Fayt (2009, p. 131) aponta que o sufrágio tem uma função eleitoral, relacionada à seleção e nomeação das pessoas que exercerão o poder no Estado, a qual é, em regra, mais ressaltada, todavia envolve também uma função de participação, menos generalizada que aquela, relacionada a formas semidiretas de democracia, que consagram a intervenção do corpo eleitoral na formulação das decisões políticas. Segundo essa concepção, já não se trata de uma técnica para a seleção e nomeação de candidatos, de um procedimento para a eleição dos representantes, "*[...] sino de una participación directa en el processo de formulación de las decisiones políticas, jurídicas e administrativas del gobierno*".

A participação política e, em última análise, a democracia, materializam-se através do sufrágio, direito que assiste a todo cidadão de influenciar, de modo amplo, a formação da vontade política do Estado, e que transcende, como dito, o mero aspecto eleitoral.

Não obstante as dificuldades em se definir o conteúdo do que estaria compreendido sob a figura da "participação política", uma tentativa de delimitação que se apresenta adequada à linha argumentativa que se desenvolve neste artigo é aquela reportada por Thompson (2002, p. 84) e Picado (2007, p. 48), construída sob a influência de estudos e análises realizadas no âmbito do *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, segundo a qual:

> *[...] la participación política es una noción compleja, que se manifiesta en 'toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes'*.[7]

6 Nas palavras de Aragón (2007b, p. 180): "*Se puede definir el derecho de sufragio activo como el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección, o más exactamente, en cualquiera de las votaciones públicas que se celebren*". Já o direito de sufrágio passivo poderia ser conceituado como: "*[...] el derecho individual a ser elegible para los cargos públicos*" (p. 185).

7 A definição foi adotada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso YATAMA *versus* Nicarágua (julg. 23.6.2005, item 196): "*La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa*".

Nessa perspectiva, tem-se que o sufrágio assume, a um só tempo, a feição de prerrogativa de caráter subjetivo – dado que o cidadão, enquanto representação do soberano, deve ter respeitada e protegida a sua esfera de autonomia para exercer o direito à participação política (*status* ativo) –, mas também de instrumento que viabiliza a própria realização da democracia, numa relação de reciprocidade e interdependência (GUEDES, 2013, p. 1565), resultado de princípios, valores e opções do arranjo político-institucional que promana da Constituição.

Atua, com efeito, conforme asseveram Sarlet e Castro (2013, p. 383), como condição de operatividade e parâmetro de legitimidade do princípio democrático, a ponto de que se reconheça que onde não esteja assegurado, não haverá democracia.

Tomar o sufrágio como a superar a mera função eleitoral seria necessário, segundo Fayt (2009, p. 131), como uma resposta a uma tendência dos tempos presentes, identificados com o advento das sociedades de massa e da democracia social, nos quais o eleitor quer algo mais do que ser bem governado, quer governar:

> *En la estructura del gobierno de la sociedad de cuadros el sufragio se reducía al derecho a ser bien gobernado. En la estructura del gobierno de la sociedad de masas adquiere una dimensión nueva y se convierte en el derecho a gobernar y ser bien gobernado. El advenimiento de la democracia social ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico y obligará a reconocer a toda persona, legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el gobierno de su país, mediante el referendum o cualquier otro medio de consulta o participación popular. Es decir, el derecho no sólo a intervenir en la elección de sus representantes, sino también a participar en la actividad gubernativa.*

Vontade popular, participação direta no governo e eleições autênticas, periódicas e livres formam, de acordo com o citado autor argentino, o suporte da democracia social, estando contempladas no art. 21, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que assegura, de plano, que "[...] todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos", daí a necessidade de que a democracia contemporânea renove por completo suas técnicas de representação e participação política, "*[...] sumando a los procedimientos clásicos de selección y nominación de los gobernantes, nuevos métodos que aseguren la participación directa del pueblo en el gobierno*" (FAYT, 2009, p. 132).

Fayt (2009, p.129) recorda, ainda, que o sufrágio exterioriza um ato e uma atividade política que materializam o poder eleitoral. Estes dois aspectos permitem compreendê-lo como faculdade, por uma parte, e como atividade, de outra, e defini-lo como o direito que têm os cidadãos de eleger e ser eleitos, e participar na organização e atividade do poder do Estado,

ou ainda, como energia política reconhecida a certos homens para que elejam e participem do governo da comunidade.

Na mesma linha, aponta Aragón (2007a, p. 164), que o direito de sufrágio não está conectado exclusivamente com a democracia representativa, embora reconheça que sua principal função seja a de servir como meio para formalizar a representação política, pois também mediante o voto se exerce a participação direta, seja em assembleias abertas ou através de consultas populares, como o referendo.

O grau de abertura da participação política é, sem dúvida, fator que influencia a aferição do coeficiente democrático dos sistemas políticos. Nesta linha, quanto menos restritivas forem as condicionantes para o exercício dos direitos políticos, mais participativo e plural será o modelo adotado, rejeitando restrições fundadas em critérios desarrazoados ou desproporcionais, como riqueza, raça, gênero ou capacidade intelectual, que já pontuaram em diversos momentos da história política do Brasil, atuando como fatores de exclusão e desigualdade.

De igual modo, a ordem constitucional instaurada em 1988 abomina, de modo categórico, a cassação de direitos políticos, que materializa um ato de força por parte do Estado, fundado em motivação de natureza política, e que foi largamente utilizado durante os períodos de exceção como instrumento de perseguição e alijamento de pessoas da esfera decisional pública, como ocorreu durante a ditadura militar que imperou no país entre 1964 e 1985.

A universalização do sufrágio, que se impõe como um princípio e um objetivo sob a égide da Constituição Federal de 1988, há de contemplar uma perspectiva inclusiva, não apenas quanto ao componente eleitoral, mas quanto a todas as formas de participação política, edificando-se, sob o influxo de um paradigma garantista, o acesso das minorias políticas.

Nesse contexto, parece fundamental que se avance no Brasil, a exemplo do ocorrido em Portugal, quanto à participação política dos estrangeiros residentes. Trata-se, sem dúvida, de debate ainda pouco desenvolvido em *terrae brasilis*, ao contrário do que ocorre, como visto, no âmbito da União Européia, no qual as diretrizes traçadas para os diversos sistemas político-eleitorais do continente caminham no sentido da ampliação do direito de voto dos cidadãos comunitários residentes em outros Estados tanto nas eleições para o Parlamento Europeu, como nas locais.

Ainda que se possa argumentar que as características do processo de integração dos países europeus – e a consequente quebra de paradigmas quanto às fronteiras territoriais como limites ao exercício de direitos pelos nacionais – possa ter contribuído para esse avanço, o que

não se contesta, tem-se que, no Brasil, ainda se convive com a ausência de reivindicações mais robustas pela ampliação do sufrágio aos estrangeiros residentes, o que poderia ser atribuído, em parte, ao reduzido contingente populacional de imigrantes residentes no Brasil, que alcançava, de acordo com o Censo de 2010 (IBGE), aproximadamente 0,2% (dois décimos por cento) da população.

De qualquer modo, sendo um país de origem multiétnica, de dimensões continentais, com grande vocação para recepcionar imigrantes de todas as partes do mundo, bem como para figurar como destino de fluxos migratórios a partir de outros países da própria América do Sul, parece fundamental que se avance no Brasil para resguardar o direito à participação política dos estrangeiros residentes.

Nesse propósito, cumpre recordar com Kymlicka (1996, p. 25), que as sociedades modernas têm cada vez mais que fazer frente "*[...] a grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad y la acomodación de sus diferencias culturales*", o que tem resultado no abandono da ideia de neutralidade estatal, alcançando-se a noção de um Estado Democrático.

Com efeito, não parece desarrazoado afirmar que a garantia de participação política a grupos minoritários representa um passo indispensável para que alcancem visibilidade e para que tenham reconhecidos outros tantos direitos que dependem da atuação estatal, os quais têm sido historicamente negados e provavelmente continuariam a ser de modo indefinido, não fora o paulatino reconhecimento de possibilidades de exercício do sufrágio, entendido em sua acepção ampla.

Os intérpretes devem privilegiar, portanto, uma linha hermenêutica que privilegie a Constituição, afastando obstáculos que poderiam restringir o exercício do sufrágio universal, numa nítida manifestação do que se há construído modernamente acerca do "garantismo eleitoral", que nada mais é do que uma teoria que reconhece os efeitos das lições do jurista italiano Luigi Ferrajoli no campo do direito eleitoral, e que há recrudescido a partir de importantes manifestações hauridas na América Latina.

Uma hermenêutica constitucionalmente adequada e comprometida com uma linha garantista pode representar, a partir de uma atuação firme dos Poderes Legislativo e Judiciário, a efetividade da participação política das minorias, a partir da qual se pode antever um futuro com maior resguardo de direitos e respeito à diversidade cultural, caminhando-se paulatinamente para que se vença o "elemento marginal" que teima em caracterizar as minorias políticas no Brasil.

Conclusão

Os esforços conjuntos de Brasil e Portugal quanto ao estabelecimento do direito à participação política de seus nacionais residentes num e noutro territórios, garantindo-lhes a possibilidade de desempenho igualitário com cidadãos natos, sem que, para tanto, tivessem que ver alterada a sua nacionalidade, representou um claro ponto de aproximação entre as duas nações, ocorrido no final da década de 70, do século passado.

A partir de então, contudo, o que se pode observar é que os dois países caminharam com velocidades díspares com o intuito de ampliar a participação política dos imigrantes, constatando-se que, em Portugal, diversos avanços já foram consolidados, especialmente a partir de revisões constitucionais, enquanto que, no Brasil, para além da dificuldade de alteração dos parâmetros normativos, aqui e acolá avultam resquícios autoritários que teimam em destinar aos estrangeiros residentes um tratamento discriminatório e excludente, tolhendo-lhes o direito de manifestação política, com o que se lhes avilta a própria dignidade.

Os influxos do paradigma garantista, próprio das democracias constitucionais, cobra que se progrida, de forma decisiva, para assegurar direitos políticos aos imigrantes no Brasil, com o que se estará tornando efetivo o sentimento constitucional de universalização do sufrágio e erradicação de todas as formas de discriminação, assegurando-se em plenitude o valor da igualdade.

REFERÊNCIAS

ARAGÓN, Manuel. Derecho de sufrágio: principio y función. In: NOHLEN, Dieter et al. (Comp.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007a. p. 162-177.

_____. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo. In: NOHLEN, Dieter et al. (comp.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007b. p. 178-197.

COSTA, Paulo Manuel Abreu da Silva. A participação dos portugueses não residentes e dos estrangeiros residentes nas eleições portuguesas. **Boletim de Documentação e Direito Comparado**, Lisboa, n. 81/82, p. 179-216, 2000.

FAYT, Carlos Santiago. **Derecho político**. Tomo II. 12. ed. Buenos Aires: La Ley: 2009.

GUEDES, Néviton. Comentário ao artigo 14. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1558-1659.

KYMLICKA, Will. **Ciudadania multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorias**. Barcelona: Paidós, 1996.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III.** Direito Eleitoral. Direito Parlamentar. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

PICADO, Sonia. Derechos políticos como derechos humanos. In: NOHLEN, Dieter et al. (Comp.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007. p. 48-59.

REZEK, J. F. **Direito internacional público**: curso elementar. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

SARLET, Ingo; CASTRO, David Almagro. Los derechos políticos en España y Brasil: una aproximación en perspectiva comparada. **Revista Estudios Constitucionales**, Centro de Estudos Constitucionales de Chile – Universidad de Talca, Talca, ano 11, n. 1, p. 381-424, 2013.

THOMPSON, José. Participación, democracia y derechos humanos: un enfoque a partir de los dilemas de América Latina. **Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, San José, v. 34-35, p. 79-103, 2002.