



UM DESAFIO PARA UMA DEMOCRACIA INCLUSIVA: O RECONHECIMENTO DO DIREITO DE VOTO PARA REFUGIADOS

A CHALLENGE FOR AN INCLUSIVE DEMOCRACY: THE RECOGNITION OF THE RIGHT TO VOTE TO REFUGEES

George Rodrigo Bandeira Balindo

Mestre e Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1998), mestrado em Direito pela Universidade de Brasília (2001), doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2006) e pós-doutorado em direito internacional pela Universidade de Helsinki (2010) e pela Universidade de Bremen (2014).

Ana Paula da Cunha

Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba.

Resumo

O presente trabalho propõe o estudo do reconhecimento do direito de voto para refugiados no Estado de acolhida. Inicialmente, o artigo aborda experiências já existentes de reconhecimento do direito fundamental de voto a estrangeiros, de modo a demonstrar que tal prática não constitui uma anomalia no sistema internacional. O trabalho prossegue detendo-se sobre a figura-limite do refugiado, o qual, pela sua simples existência, demonstra a fragilidade de um sistema de organização política e de reconhecimento de direitos fundamentais calcado em legados da modernidade, como Estado-nação e nacionalidade. O artigo põe em discussão argumentos favoráveis e contrários ao reconhecimento do direito de voto a refugiados, de modo a suscitar o debate. Em suma, o trabalho propõe repensar os fundamentos de organização política e a vinculação entre direitos e nacionalidade.

Palavras-chave: Direito. Voto. Refugiados.

Abstract

This paper proposes the study of the recognition of the right to vote for refugees at the receiving State. First of all, it discusses some experiences of recognition of the fundamental right to vote to

foreigners, in order to demonstrate that such a practice does not constitute an anomaly in the international system. The paper continues focusing the analysis on the refugee, which, by its very existence, demonstrates the fragility of a system of political organization and recognition of fundamental rights paved on legacies of modernity, as the Nation-State and nationality. The article mentions arguments for and against the recognition of the right to vote to refugees in order to provoke the debate. In short, the paper proposes rethinking the fundamentals of political organization and the link between rights and nationality.

Key-words: right. Vote. refugees.

1 INTRODUÇÃO

Desde suas origens modernas, nacionalidade e cidadania construíram-se historicamente amarradas, numa pretensa relação de indissociabilidade. Todavia, o vínculo entre esses dois elementos estruturantes da organização política moderna vem passando por certa flexibilização desde o século XIX, culminando, atualmente, no reconhecimento de direitos políticos a estrangeiros por parte de diversos Estados.

Na última metade de século XX, mais de 30 (trinta) Estados democráticos reconheceram o direito de sufrágio a estrangeiros, ao menos em nível local, sendo que alguns deles estenderam tal direito a eleições nacionais, como as parlamentares (EARNEST, 2008, p.2). Earnest aponta somarem pelo menos 45 (quarenta e cinco) os Estados que reconhecem o direito de estrangeiros regularmente residentes votarem, ao menos em eleições locais (EARNEST, 2008, p.13).

Como se demonstrará mais adiante, o reconhecimento do direito de voto a estrangeiros não é, atualmente, nenhuma anomalia no sistema internacional. Antes, diversos Estados já incorporaram tal prática, relativizando o vínculo entre nacionalidade e cidadania, reconhecendo a estrangeiros direitos tradicionalmente considerados exclusivos dos nacionais.

Posto isso, e considerando ser a nacionalidade, desde suas origens modernas, a tradicional porta de acesso a direitos políticos, o presente trabalho pretende analisar a prática de reconhecimento do direito de voto a estrangeiros a partir da figura-limite do refugiado, migrante forçosamente deslocado de seu Estado de origem ou de residência habitual em razão de um fundado temor de perseguição perpetrada pelo próprio Estado ou escorada na omissão dele¹.

1 O termo “refugiado” vem definido na Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Status de

Admitir o reconhecimento do direito de voto para refugiados parece pressupor, em termos concretos e práticos, uma etapa prévia, qual seja, a extensão de idêntico direito a estrangeiros em geral, migrantes comuns. O debate, porém, é focado na condição de refugiado porque ela revela um *status*-limite da modernidade, que põe em xeque tanto o modelo de organização política quanto de reconhecimento de direitos atualmente vigente. Ao fim e ao cabo, o artigo questiona as bases puramente nacionalistas para o acesso aos direitos fundamentais.

A importância do tema é patente, pois a migração transnacional, aí incluídos os fluxos de migrantes forçados, é uma realidade no sistema internacional contemporâneo², impondo-se o dever de o Estado reconfigurar tradicionais institutos, sobretudo de conformação da soberania popular, de sorte a buscar a máxima efetividade dos direitos fundamentais.

O trabalho ampara-se no método de revisão bibliográfica. Em primeiro lugar, analisam-se experiências já existentes de reconhecimento do direito de voto a estrangeiros. No tocante à condição peculiar de refugiado, propõe-se o estudo da relação entre esse *status* pessoal e a fragilidade do atual modelo de reconhecimento de direitos fundamentais, pautado, desde sua gênese moderna, na nacionalidade. Em seguida, aborda-se a extensão da capacidade eleitoral ativa, de modo a, no Estado de acolhida, alcançar os refugiados, analisando-se o seu impacto do ponto de vista da integração local e da busca por autonomia política desse grupo de migrantes. Ao final, trazem-se à tona alguns argumentos contrários a essa prática, de maneira a suscitar o debate sobre o assunto.

2 A FLEXIBILIZAÇÃO DO VÍNCULO ENTRE CIDADANIA E NACIONALIDADE: UMA REALIDADE

Refugiado. Conforme o seu artigo 1º A, pode ser reconhecido como refugiado indivíduo que, por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opiniões políticas encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade, encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. A Declaração de Cartagena, de 1984, em seu artigo 3º, estende tal conceito e abarca também aqueles indivíduos que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

2 De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), há cerca de 10,4 milhões de refugiados em todo o mundo (UNHCR, *Global trends 2011*. Geneva, 2012. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>. p.13).

Muito embora as noções de nacionalidade e cidadania tenham se construído historicamente amarradas na modernidade, desembocando num enlace de pressuposta indissociabilidade entre uma e outra, o vínculo entre tais institutos vem passando por certa flexibilização desde o século XIX, culminando, atualmente, no reconhecimento do direito de voto a estrangeiros por parte de diversos Estados.

No século XVIII, os Estados Unidos da América reconheciam a imigrantes europeus o direito de votar como forma de estimulá-los a se instalarem naquele País e contribuírem para a expansão territorial rumo à costa ocidental. A mesma lógica perpetuou-se no século XIX, após o término da Guerra de Secessão, em que o reconhecimento de direito de voto a imigrantes constituiu-se um estímulo para a substituição da mão-de-obra escrava (HYDUCK, 2004, p.506). Hervé Andrès recorda que, entre 1776 e 1946, ao menos 40 (quarenta) estados ou territórios estadunidenses reconheceram o exercício do sufrágio a estrangeiros (ANDRÈS, 2007(a), p. 66). Nada obstante, como lembra David Earnest, os estrangeiros residentes nos Estados Unidos não podem – até os dias atuais - votar em eleições de nível nacional (EARNEST, 2008, p. 24).

Na década de 1990, a União Europeia positivou o reconhecimento do direito de voto a estrangeiros, exigindo, porém, que o estrangeiro, para tanto, possuisse nacionalidade de algum Estado do bloco. O Tratado de Maastricht, de 1993, assentou em seu artigo 8º: “É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro”.

Referido dispositivo, que criou a chamada “cidadania europeia”, representa uma mudança de paradigmas no que tange à relação Estado x nacionalidade x cidadania. Isso porque estrangeiros passaram a, no território do Estado em que se encontram, gozar de todos os direitos até então exclusivos dos cidadãos nacionais, como a liberdade de movimento e o direito de sufrágio. Ainda que restritiva – pois concernente somente a cidadãos nacionais de Estados europeus -, a cidadania europeia representou uma importante ruptura com as tradicionais bases nacionalistas da cidadania.

Andrès destaca que, muito antes do estabelecimento da cidadania europeia, pelo Tratado de Maastricht, o Reino Unido já havia garantido o sufrágio para estrangeiros provenientes dos Estados componentes da *Commonwealth* e da Irlanda (ANDRÈS, 2006-2007, p.64). Seguindo a designação proposta por Earnest, trata-se

de um modelo discriminatório (EARNEST, 2008, p.23), pois restrito a cidadãos de determinadas nacionalidades, como a própria cidadania europeia. Nada obstante, o sufrágio, nesse caso, pode ser considerado amplo, pois passível de ser exercido inclusive em eleições nacionais (ANDRÈS, 2006-2007, p. 64).

Ainda no contexto europeu, destaque-se que os cidadãos de Estados membros do Conselho Nórdico – Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia – gozam do direito de sufrágio, em nível local e regional, em todos os Estados membros do Conselho (ANDRÈS, 2006-2007,p. 62).

Também a título de exemplo, Andrès cita os cantões suíços de Neuchâtel e Jura, os quais permitem que estrangeiros residentes votem nas eleições dos respectivos cantões (EARNEST, 2008, p.22).

David Earnest apresenta a tabela abaixo, que ele denomina de “Escala de direitos”, a qual lista os Estados que reconhecem o direito de voto a estrangeiros e, ainda, em qual nível (EARNEST, 2008, p. 23).

<p>Escala de direitos</p>	<p>Eleições nacionais</p>	<p>Austrália (antes de 1984) Barbados Guiana Irlanda (desde 1984) Nova Zelândia (antes de 1967) Portugal Santa Lúcia São Vicente e Granadinas Trinidad e Tobago Reino Unido</p>	<p>Chile Malawi Nova Zelândia (desde 1967) Uruguai</p>
	<p>Eleições locais/regionais</p>	<p>Dinamarca (de 1977 a 1981) Estônia Membros da União Europeia (após 1993) Finlândia (de 1981 a 1991) Islândia (de 1920 a 1995) Israel Noruega (de 1978 a 1982)</p> <p>Apenas localidades Áustria (2004) Canadá Alemanha (1989-1990) Suíça Estados Unidos</p>	<p>Bélgica Belize Bolívia Colômbia Dinamarca (desde 1981) Estônia Finlândia (desde 1991) Irlanda (de 1963 a 1984) Lituânia Luxemburgo Holanda Noruega (desde 1982) Eslováquia Eslovênia Coreia do Sul Espanha Suécia Venezuela</p>
		<p>Estrangeiros residentes de nacionalidades específicas (discriminatório)³</p>	<p>Universal (não discriminatório)</p>

³Pode-se, acrescer, ainda, o Brasil, que reconhece a igualdade de direitos entre brasileiros e portugueses, inclusive em matéria de direitos políticos, no caso de reciprocidade.

Amplitude dos direitos

Na América do Sul, especificamente, Andrès chama a atenção para o fato de Estados como Bolívia, Chile, Colômbia, Guiana, Paraguai, Uruguai e Venezuela consagrarem o direito de sufrágio a estrangeiros em suas Constituições. Chile, Uruguai e Venezuela estendem o direito de voto a todos os estrangeiros e em todos os níveis – local, regional e nacional (ANDRÈS, 2006-2007, p.75). O Uruguai, por sua vez, reconhece o direito de estrangeiros votarem em eleições, inclusive Parlamentares, porém, para tanto, exige 15 (quinze) anos de residência no País.

Mencionem-se ainda outros Estados que reconhecem o direito de voto a estrangeiros, como Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia. Esse último representa o Estado de mais ampla garantia de sufrágio para estrangeiros, visto que reconhece o direito de voto inclusive em eleições nacionais, exigindo para tanto somente um ano de residência permanente (EARNEST, 2008, p. 22).

O que se pretende demonstrar com o acima exposto é que o reconhecimento do direito de voto a estrangeiros não é, atualmente, nenhuma anomalia no sistema internacional. Antes, diversos Estados já incorporaram tal prática, relativizando o vínculo entre nacionalidade e cidadania, reconhecendo direitos anteriormente

considerados exclusivos dos nacionais, a estrangeiros.

3 O EMBATE ENTRE NACIONALISTAS E PÓS-NACIONALISTAS

Para Earnest, a questão do reconhecimento de direitos políticos a estrangeiros traz à tona um embate entre duas correntes de pensamento - uma nacionalista e outra pós-nacionalista.

A corrente denominada nacionalista busca explicar o reconhecimento de direitos políticos a estrangeiros como um produto do próprio Estado de acolhida, como suas instituições domésticas, política econômica e cultura política. Nesse sentido, as diferenças entre os regimes nacionais de reconhecimento do sufrágio a estrangeiros seriam explicadas pelas diferenças na capacidade de grupos imigrantes se articularem e mobilizarem decisões políticas nacionais em seu favor (EARNEST, 2003, p. 5 e 10).

Já a corrente pós-nacionalista explica esse fenômeno como um processo global ou transnacional que modifica o tradicional vínculo entre o Estado e o Povo. Nesse passo, as reivindicações em favor do reconhecimento de direitos políticos a imigrantes seriam dirigidas aos próprios Estados de origem, com base em normas internacionais (EARNEST, 2003, p. 6). Em suma, conforme essa corrente, o Estado depara-se com diversos atores nacionais, internacionais e transnacionais que influenciam na formulação de suas políticas migratórias (EARNEST, 2003, p.7).

Segundo Earnest, o reconhecimento de direitos políticos a estrangeiros desafia ambas as teses. Em relação à corrente nacionalista, o fenômeno é desafiador, pois carrega em si uma transformação radical da cidadania e da soberania estatal como elementos definidores da comunidade política. De outro lado, desafia a corrente pós-nacionalista na medida em que o Estado segue sendo a principal arena política voltada à alocação de direitos, aí incluídos os políticos, para os indivíduos (EARNEST, 2003, p.7).

Analisando 25 democracias⁴, o autor conclui que, a despeito das influências da globalização e da internacionalização dos direitos humanos, o Estado segue soberano sobre a constituição de sua “comunidade política”. Em outras palavras, a soberania estatal segue sendo um elemento definidor do reconhecimento do sufrágio

4 Como Austrália, Áustria, Bélgica, Costa Rica, Israel, Japão, Nova Zelândia, Suíça, Estados Unidos, Reino Unido, Uruguai, dentre outras.

a estrangeiros. Quer dizer, o reconhecimento do sufrágio a estrangeiros passa necessariamente por uma decisão estatal e por um ato de soberania, a despeito de todos os influxos da globalização e da internacionalização de direitos humanos. Nesse contexto, para Earnest, o Poder Legislativo ganha especial relevância como instituição revestida da capacidade e legitimidade para estender o direito de voto não apenas aos cidadãos nacionais, mas também aos estrangeiros residentes (EARNEST, 2003, p.7. p. 27).

Embora didaticamente possam se identificar essas duas correntes teóricas voltadas a explicar a força motriz da ampliação ou restrição da população que tem reconhecido seu direito de voto num determinado Estado, é perceptível que o maior mérito da separação clara de ambas as linhas é servir a fins didáticos.

Ora, a extensão do sufrágio a estrangeiros e, mais particularmente, a refugiados, cuida-se de um fenômeno complexo, que convive com elementos nacionalistas e pós-nacionalistas simultaneamente. Em outras palavras, influências nacionalistas e pós-nacionalistas constituem influxos constantes e concomitantes sobre a tomada de decisão política, que se reflete numa proposição normativa, relativamente ao reconhecimento do sufrágio a estrangeiros. Impossível, portanto, eleger apenas uma corrente para explicar o fenômeno, muito embora Earnest chame a atenção para o fato de, contemporaneamente, preponderarem os fatores nacionalistas, vale dizer, os elementos internos ao Estado capazes de ampliar ou restringir a população eleitora em determinado território. O autor menciona o óbvio: “As democracias hoje retêm considerável autonomia sobre suas políticas para a incorporação política de suas crescentes populações de estrangeiros residentes (EARNEST, 2003, p. 30-31)⁵” - tradução nossa.

Posto isso, mister avançar no exame da questão sobre o reconhecimento do direito de voto especificamente a refugiados.

4 A RUPTURA DO NEXO HOMEM-CIDADÃO E A FRAGILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS: A NECESSIDADE DE SE REPENSAREM AS BASES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A condição de refugiado expõe a falência do Estado moderno e mina significativamente a ficção do contrato social.

5 “*Democracies today retain considerable autonomy over their policies for the political incorporation of their growing populations of resident aliens*”.

Isso porque a situação de um indivíduo tornar-se refugiado em terras estrangeiras revela a incapacidade de o Estado nacional proteger seus próprios cidadãos, como também, não raras as vezes, decorre da utilização das estruturas estatais para eliminar ou perseguir parcelas inteiras de sua população.

O refugiado, ao romper o enlace de cidadania, até então mantido com o seu Estado de origem, expõe a fragilidade dos direitos humanos, que para ele se tornam inacessíveis justamente por conta de seu *status* migratório.

Como pontua Agamben, “Os assim chamados sagrados e inalienáveis direitos humanos revelam-se ser sem qualquer proteção precisamente quando não é mais possível concebê-los como direitos de cidadãos de um Estado⁶” (AGAMBEN, 2000, p. 20 - tradução nossa).

No mesmo sentido, para Hannah Arendt, “os Direitos do Homem, supostamente inalienáveis, mostraram-se inexecutáveis, mesmo nos países cujas constituições se baseavam neles – sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado soberano” (ARENDR, 1989, p. 327).

Vale dizer, a condição de refugiado, como nenhuma outra, demonstra a fragilidade dos direitos humanos, na medida em que condicionados à nacionalidade e a um *status* político específico – o de cidadão nacional.

A condição de refugiado revela precisamente a fragilidade de categorias abstratas e universais de direitos, heranças do liberalismo, visto que construídas como indissociáveis da figura do Estado-nação e da cidadania nacional.

Agamben deixa claro que o refugiado, ao quebrar o elo entre o humano e o cidadão, leva a soberania (estatal) à crise, já que expõe a derrocada da ficção do contrato social (AGAMBEN, 2000, p.21)⁷. Em outros termos, a figura do refugiado evidencia que a soberania atribuída ao Estado segundo a lógica mítica do contrato social falhou no seu mister, qual seja, garantir a seus cidadãos uma vida livre e segura.

O refugiado, ao ser forçado a emigrar e abandonar seu Estado, visando à preservação de dois direitos elementares, a vida e a liberdade, acaba destituído de um *status* político relevante para seu Estado de origem, do que sucede a completa

6 “...so-called sacred and inalienable human rights are revealed to be without any protection precisely when it is no longer possible to conceive of them as rights of the citizens of a state”.

7 “If the refugee represents such a disquieting element in the order of the nation-state, this is so primarily because, by breaking the identity between the human and the citizen and that between nativity and nationality, it brings the originary fiction of sovereignty to crisis”.

ausência de assistência – jurídica, política, social, econômica – por parte daquele que, segundo a ficção do contrato social, teria o dever de velar pela sua proteção.

Isso culmina na conversão do indivíduo à vida nua, de que fala Agamben, o que o torna descartável para o seu Estado, visto que desprovido de uma vida politicamente qualificada. Como menciona Pamela Verónica Morales, “para a perspectiva arendtiana [a mesma trilhada por Agamben], pode-se considerar o refugiado como o homem que perdeu a capacidade de subjetivação e identificação política” (MORALES, 2008, p.4).

O refugiado, portanto, como nenhuma outra figura do direito internacional, expõe o fracasso do modelo de Estado moderno, fundado sobre as bases do nascimento, nacionalidade e cidadania e evidencia como esses componentes são frágeis para servirem de fundamento aos direitos fundamentais.

O *status* de refugiado evidencia que, ao menos nas atuais circunstâncias, os direitos fundamentais não são para todos. Daí se concluir que a dignidade da pessoa humana não constitui fundamento suficiente para, por si só, garantir o acesso, em termos fáticos e concretos, a direitos fundamentais. Assentada essa premissa, parece inescapável repensar o papel dos Estados na efetivação desses direitos.

Tendo em conta todo o acima dito, cumpre agora deter a análise na problemática do reconhecimento do direito fundamental de sufrágio a refugiados.

5 O DIREITO AO VOTO COMO UMA DIMENSÃO DA INTEGRAÇÃO LOCAL

O direito internacional costuma apontar três possíveis soluções duradouras para a questão dos refugiados. Como ensina James Hathaway, as assim chamadas soluções duradouras, de bases, em tese, necessariamente voluntárias, visam a pôr fim ao *status* de refugiado (HATHAWAY, 2005, p.913).

Ao largo da repatriação⁸ e do reassentamento⁹, a integração local refere-se à prática de o refugiado ser inserido na sociedade do Estado de acolhida, sentindo-se parte daquela comunidade. Nos termos daquele autor,

Integração local significa que ao refugiado é garantida alguma forma de *status* legal durável que o permite permanecer no país de primeiro asilo por

8 A repatriação costuma ser apontada como a solução preferível no caso dos refugiados. Ela é cabível nas hipóteses em que, com a anuência do emigrante, ele retorna ao Estado de origem, em função da mudança da conjuntura política que o teria feito emigrar.

9 É feito o reassento quando, em função da não adaptação no Estado de acolhida, o refugiado é transferido para um terceiro território, com vistas à sua integração.

tempo indeterminado e participar plenamente da via social, econômica e cultural da comunidade de acolhida¹⁰ (HATHAWAY, 2005, p.977-978, tradução nossa).

O autor sublinha que o reconhecimento de direitos civis e econômicos são fundamentais à integração local dos refugiados (HATHAWAY, 2005, p. 979). De outro lado, pontua que, a partir da naturalização, esses migrantes passam a poder acessar também direitos políticos. De acordo com Hathaway, a naturalização deveria ser considerada uma solução duradoura propriamente dita, pois assinala um grau acentuado de integração (HATHAWAY, 2005, p.980 e ss).

É inegável que o gozo do direito fundamental ao voto constitui elemento de suma relevância para a integração do refugiado à comunidade local em que se insere. Uma pessoa tolhida de parte constitutiva de sua individualidade política e, por conseguinte, da sua capacidade de atuar como agente político de transformação na sociedade em que se insere, nunca poderá se ver totalmente integrado a ela.

O direito ao voto constitui dimensão nuclear da autoafirmação do indivíduo como agente relevante de transformação na comunidade local, sem o qual sua integração restará sempre parcial, muito embora não se desconsidere existirem outros meios de inserção política.

Como sugere Peter Nyers, o que menos deveria importar quando se trata da prática de um ato político, como o direito ao voto, é o *status* subjetivo do indivíduo. Nesses casos, deveria preponderar o critério de *afetação* das pessoas inseridas em determinado contexto político (NYERS, 2010, p.130). A lógica republicana implica eleger o critério do enfrentamento a problemáticas comuns (afetação) como o determinante da condição individual de atuação como um possível agente político.

Isso se torna especialmente caro aos refugiados. Sem uma integração local real no Estado de acolhida, que passa pelo reconhecimento desses indivíduos como atores relevantes no processo institucionalizado de condução política da comunidade, a integração local nunca será de todo consolidada.

Quando o Estado se omite em promover uma integração real dos refugiados, ele contribui para a instalação e manutenção de guetos sociais, pois uma massa de indivíduos legalmente residentes em seu território não é plenamente integrada à sociedade local.

10 “*Local integration means in essence that a refugee is granted some form of durable legal status that allows him or her to remain in the country of first asylum on an indefinite basis and fully participate in the social, economic, and cultural life of the host community*”.

Interessante regressar à afirmação de Hathaway quando assegura ser a naturalização a solução duradoura propriamente dita para a problemática dos refugiados. Tal visão parece esconder a lógica de que a aquisição da nacionalidade – ou seja, a aquisição do *status* político de cidadão – pode resolver todos os problemas enfrentados pelos refugiados nos Estados de acolhida. Em outros termos, reproduz-se a lógica de que o pleno acesso a direitos fundamentais só pode se dar através da nacionalidade, o que evidencia, mais uma vez, a fragilidade de um sistema de direitos humanos que não prescinde da qualidade de cidadão de seus destinatários.

Voltando à questão da integração local dos refugiados, registre-se que Hervé Andrès considera a premissa da integração como um *falso* argumento favorável ao reconhecimento do direito de voto a estrangeiros. Para ele, a integração não é um resultado do exercício do sufrágio, mas sim uma condição para o exercício do direito de voto (ANDRÈS, 2006-2007, p. 226-227).

Nada obstante, conquanto de fato a prévia integração do refugiado à sociedade local seja condição *sine qua non* para o adequado exercício do direito de voto, é inegável que participar de eleições favorece a própria autoafirmação do sujeito como parte daquela comunidade, o que acentua sua integração local.

6 O EXERCÍCIO DO DIREITO DE VOTO COMO UMA FERRAMENTA PARA AUTONOMIA POLÍTICA

O exercício do direito de voto é especialmente importante para os refugiados, na medida em que pode contribuir para a autonomia política dos próprios imigrantes.

José Antonio Zamora sugere que romper com o caráter necessário do vínculo existente entre nacionalidade e cidadania pode contribuir para a autonomia política dos estrangeiros e refugiados. Para o autor, “ao manter-se o vínculo entre cidadania e nacionalidade, os imigrantes sempre dependerão de uma proteção externa oferecida por uma soberania a que não pertencem e que pode cancelar a qualquer momento o oferecimento” (ZAMORA, 2005, p.58, tradução nossa)¹¹.

Quer dizer, privar os refugiados, e os estrangeiros em geral, do exercício de direitos que os permitam definir o próprio presente e futuro políticos implica reafirmar sua dependência, o que desemboca na replicação do imaginário de que são

11 “De mantenerse el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad los inmigrantes siempre dependerán de una protección externa ofrecida desde una soberanía a la que no se pertenece y que puede cancelar en cualquier momento el ofrecimiento”.

estranhos e uma subclasse de indivíduos.

Não se pretende incorrer na ideia ilusória de que o Estado seja o canal emancipatório por excelência dos refugiados. Da mesma forma, não se quer afirmar que o exercício do direito de voto seja o único e melhor canal de busca de autonomia política desses imigrantes.

Pretende-se apenas assegurar que o exercício do direito de voto por parte de imigrantes em geral, mas particularmente de refugiados, pode contribuir para a cessação de relações de dependência de agentes externos, como as organizações não governamentais ou organismos internacionais. Trata-se certamente de um fenômeno lento e gradual, é verdade, mas, ainda assim, não desprezível.

Embora atualmente os refugiados sejam revestidos de pouca ou nenhuma visibilidade política e social - mais um fator a diferenciá-los dos estrangeiros em geral -, isso não significa que essa realidade deva permanecer incólume. Não significa, igualmente, que a reprodução dessa situação seja desejável pelos próprios refugiados, tampouco que ela não mereça críticas.

Daí a importância de se debater o reconhecimento do direito de voto, porquanto ele se revela uma ferramenta ímpar para a defesa de determinadas bandeiras e para a visibilidade de grupos sociais.

Posto isso, o debate seguirá na seção seguinte, em que se analisarão argumentos contrários ao reconhecimento do direito de voto a refugiados, a fim de suscitar a reflexão sobre o tema.

7 POR QUE NÃO RECONHECER O DIREITO DE VOTO A REFUGIADOS?

7.1 Uma ameaça à soberania e à nacionalidade

Como enuncia Andrès “o direito de voto dos estrangeiros constitui inegavelmente um dos problemas de fundo para a democracia no amanhecer do século XXI. É um ponto de fricção onde democracia e soberania entram em contradição” (ANDRÈS, 2007(a), p. 65, tradução nossa)¹².

De acordo com Ruma Mandal, consultor do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o reconhecimento de direitos políticos a

12 “*Le droit de vote des étrangers constitue indéniablement un des problèmes de fond pour la démocratie à l’aube du 21e siècle. Il est un point de friction où démocratie et souveraineté entrent en contradiction*”.

refugiados é problemático em razão de essa prática poder ser percebida como uma ameaça à coesão nacional ou às relações entre os Estados envolvidos – de acolhida e de origem do refugiado. Para o consultor:

Verifica-se que os direitos políticos para refugiados permanecem num delicado equilíbrio entre proteger a essencial dignidade humana dessas pessoas e a necessidade de os Estados respeitarem a soberania uns dos outros e proteger a própria comunidade em geral (MANDAL, 2003, p. 1, tradução nossa).

Essa passagem revela, como poucas, o imaginário que permeia as discussões relativas ao reconhecimento de direitos políticos a refugiados.

Da assertiva acima, nota-se que perseguições motivadas por fatores como raça, religião, nacionalidade, opinião política, pertencimento a um grupo social, ou em função de acontecimentos como violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, generalizadas violações a direitos humanos e acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública, pois são esses os fatos que legitimam o reconhecimento do *status* de refugiado, são encarados como atos de soberania estatal, que, portanto, devem ser respeitados como tais por parte dos outros Estados.

Além disso, paira o imaginário de que os refugiados constituem naturalmente uma ameaça à sociedade local, a qual deve ser *protegida* dessa massa uniforme e potencialmente lesiva de imigrantes. Tem-se aí a adoção clara de uma visão etnocêntrica e fundada na homogeneidade dos integrantes do *demos* que, em suma, revela o pré-conceito de que os refugiados constituem desde já potenciais ameaças aos cidadãos nacionais, os quais devem ser resguardos pelos Estados.

Noções como essas reproduzem a lógica estatocêntrica e organicista de reconhecimento de determinados direitos – sobretudo os de fundo político – somente a cidadãos nacionais.

Para Andrès, existem somente dois argumentos *reais* contrários ao reconhecimento do direito de voto a estrangeiros em geral, os quais se aplicam integralmente à problemática concernente aos refugiados.

O primeiro deles aponta no sentido de que essa prática choca-se com o princípio da *soberania estatal*, que segue sendo um pilar de organização do sistema político nacional e internacional. Sob tal perspectiva, o sufrágio constitui o “atributo instrumental e simbólico da soberania do ‘povo’, num sistema de legitimação da

dominação estatal (tradução nossa)¹³”. Reconhecer o direito de voto a estrangeiros e refugiados põe por terra a soberania do *Volk*, e, ao equalizar estrangeiros e nacionais, fere a homogeneidade do povo e mina o valor da nacionalidade.

Andrès pontua que, não por acaso, a maioria dos Estados que reconhecem o direito de voto para estrangeiros o fazem somente no nível local. Assim, resta preservada a soberania do Estado (e do *Volk*) para definir os rumos da vida pública nacional (ANDRÈS, 2009, p.3). Para ele, impedir que estrangeiros acessem o sufrágio “revela uma dupla lógica de dominação (transcrita pela fidelidade ao soberano) e de fechamento (marcada pela exclusão dos estrangeiros da vida política)” – (ANDRÈS, 2006-2007, p.216, tradução nossa)¹⁴.

O mesmo autor considera o reconhecimento do voto para estrangeiros como um nó de contradições entre, de um lado, a democracia, e, de outro, a soberania estatal. A exclusão de estrangeiros das eleições dos Estados em que residem premia a lógica da nacionalidade e da soberania (ANDRÈS, 2007(b), p.54) como elemento definidor do “corpo político”, ou da “comunidade política”, sobre o qual o Estado se estrutura e para o qual presta contas. Isso diz muito, segundo ele, sobre a própria comunidade política (ANDRÈS, 2007(b), p.55).

Reconhecer determinados direitos a estrangeiros, até então exclusivos dos cidadãos nacionais, implica romper com a lógica estatalista herdada de Westfalia, assim como com a lógica nacionalista manifesta na tomada do Estado pela Nação, como falava Arendt¹⁵. Isso implica assumir que para além do Estado, devem ser reconhecidos aos indivíduos seus interesses e direitos, a partir de uma perspectiva humanitária e não mais estatocêntrica.

O segundo argumento real contrário ao reconhecimento do direito de voto a estrangeiros e refugiados, apontado pelo autor, é o da *nacionalidade*, quer dizer, o já mencionado vínculo, pretensamente inquebrantável, entre nacionalidade e cidadania (ANDRÈS, 2006-2007, p.217), dois pilares da modernidade ocidental. A

13 ANDRÈS, 2006-2007, p. 215. “[...] *l’attribut instrumental et symbolique de la souveraineté du ‘peuple’ (en fait, de la nation), dans un système de légitimation de la domination étatique*”.

14 “*Le refus du droit de vote des étrangers relève d’une double logique de domination (transcrite par l’allégeance au souverain) et de fermeture (marquée par l’exclusion des étrangers de la vie politique)*”.

15 Hannah Arendt traz à tona que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, expressa a apropriação, pela nação, da soberania anteriormente vinculada ao Estado. Refere-se, com isso, à tomada das estruturas estatais pela nação, entidade agora soberana. A nação, por conseguinte, passa a ser revestida da capacidade de autogoverno e, seus cidadãos, da capacidade de tomar parte, direta ou indiretamente, na condução dos assuntos políticos do Estado. Vale dizer, o cidadão nacional tornou-se cidadão soberano. Disso tudo se extrai que agora o povo soberano é a fonte da nova ordem político-jurídica da modernidade. (ARENDR, 1989, p.261 e 324).

nacionalidade é a tradicional porta de acesso à soberania popular, porque o povo, segundo essa lógica, é definido a partir de sua homogeneidade étnica. Isso se reflete, por exemplo, no reconhecimento de direitos exclusivos dos cidadãos, como os direitos políticos, bem como na exigência de naturalização para o exercício do direito de voto.

7.2 A ameaça à segurança nacional

Outro ponto passível de ser suscitado como incompatível com o reconhecimento do direito de voto a refugiados consiste no fato de o desempenho de atividades políticas por parte de refugiados poder representar uma ameaça à segurança nacional – manifesta na ingerência indevida nos assuntos políticos do Estado de acolhida ou na defesa de determinados valores conflitantes com esse Estado.

Quanto ao suposto risco de ingerência indevida de estrangeiros nos assuntos nacionais, Andrès chama a atenção para a debilidade do argumento. “Nada obstante, há uma boa parte de irracional em considerar que os eleitores estrangeiros exprimiriam através de seu voto os interesses de seus países de origem” (ANDRÈS, 2006-2007, p. 230).

Tão desarrazoado quanto isso é afirmar que, por meio do voto, os refugiados poderiam ameaçar a segurança nacional ao defenderem valores conflitantes com o Estado de acolhida.

Em primeiro lugar, as manifestações políticas contrárias às bases estatais não são privilégios de estrangeiros. Quer dizer, os próprios nacionais podem defender bandeiras que ameacem os pilares do Estado e que afrontem princípios, valores e regras aceitas pela maior parte dos integrantes da sociedade nacional.

O que precisa ficar claro é que a “comunidade política” de um Estado nacional não é homogênea. Ainda que se limite a capacidade eleitoral ativa aos cidadãos nacionais, esses cidadãos, a despeito de ostentarem todos o mesmo vínculo de nacionalidade, possuem valores, convicções e ideologias diversas, que podem, inclusive, conflitarem com aqueles ostentados pela maioria dos integrantes da sociedade local.

Em segundo lugar, o exercício do voto é um exercício silencioso da liberdade

de pensamento e de expressão política, institucionalizada e inserida no seio do próprio Estado. Como, então, ao votar, o refugiado encontraria espaço para realizar alguma espécie de ingerência indevida nos assuntos nacionais ou ameaçar a segurança nacional?

7.3 O caráter temporário do refúgio

Com efeito, o refúgio foi instituído como mecanismo contingente de proteção estatal a determinados indivíduos egressos de seus Estados de origem em função de um fundado temor de perseguição. O refugiado é uma figura-limite (AGAMBEN, 2010, p.130); inviável, portanto, que esse *status* se perpetue indefinidamente. Em outros termos, o refúgio foi criado para ser temporário.

Apesar disso, não se perde de vista que a conjuntura político-jurídica de determinados Estados, responsáveis pela emigração forçada de nacionais, pode levar anos, até mesmo décadas, para ser alterada¹⁶. Inviável, nesses casos, que milhares de indivíduos sejam tolhidos de seus direitos políticos por tempo indeterminado.

Assim, muito embora o *status* de refugiado tenha sido criado para ser passageiro, os refugiados permanecem, em geral, por muitos anos no Estado de acolhida, reconstruindo ali suas vidas.

Verifica-se uma tensão entre o que prevê a norma e o que ditam as circunstâncias concretas. Não é possível garantir que um refugiado permaneça, de fato, por um curto período de tempo no Estado de acolhida. O tempo de permanência depende de múltiplas variáveis, de ordem subjetiva e objetiva, destacando-se a mudança da conjuntura política motivadora da emigração forçada.

Portanto, a despeito de o direito internacional arquitetar o refúgio como instituto provisório de proteção à pessoa humana, é possível que o migrante não retorne ao seu Estado de origem ou demore anos e décadas para tanto.

O voto permite acessar a condução dos assuntos políticos do Estado, sendo desarrazoada a sua extensão a qualquer estrangeiro que esteja simplesmente de passagem pelo território nacional. Isso porque as escolhas políticas consubstanciam-

16 A título de exemplo, recordem-se aqui conflitos internos que duraram muitos anos, como o ocorrido na Angola (1975-2002), Israel-Palestina (1948 até o presente), Moçambique (1976-1992), Sri Lanka (1983-2009), Sudão (1955-1972; 1983-2005; em Darfur, 2003 até o presente); Timor Leste (1975-1999), dentre outros.

se no tempo e nele perduram seus efeitos. Daí a necessária exigência de residência prévia no Estado de acolhida por determinado lapso temporal.

7.4 A naturalização é uma alternativa?

A essa altura, alguém poderia questionar: a naturalização não seria uma saída mais lógica e fácil para a questão do reconhecimento de direito de voto para os estrangeiros e refugiados? Ora, se qualquer estrangeiro pode se naturalizar e, a partir daí, acessar os direitos tidos como exclusivos dos cidadãos nacionais, como os direitos políticos, qual o porquê de toda essa discussão?

Antes de responder à questão, percebe-se que exigir a naturalização como condição para o exercício do direito de voto reforça toda a lógica de primazia da soberania estatal, da nacionalidade enquanto elemento definidor do povo e da comunidade política e da homogeneidade eleitoral como princípio a nortear a democracia.

Argumenta Andrés que condicionar o exercício do sufrágio à naturalização revela a exigência de adesão do estrangeiro à nação, essa última vista como uma associação, o que não passa de um mito moderno, “pois a imensa maioria dos seus ‘aderentes’ não aderem a ela voluntariamente. A nacionalidade é imposta pelo Estado, em função do nascimento, quer dizer, por pura coincidência geográfica” (ANDRÈS, 2006-2007, p. 217, tradução nossa).

Assim, condicionar o exercício do direito de voto à aquisição da nacionalidade do Estado de acolhida reproduz a lógica estatista de reconhecimento de direitos, que consiste numa lógica de dominação e de exclusão dos estrangeiros e refugiados da vida política nacional, obstruindo a emancipação e abertura (ANDRÈS, 2006-2007, p. 219).

Fala-se aqui do direito fundamental ao voto, sendo que, de outro lado, não existe qualquer direito subjetivo do estrangeiro a ter reconhecida sua naturalização pelo Estado em que se encontra. Trata-se de ato discricionário do Estado¹⁷. “Assim, cada país é com efeito livre para decidir para quem vai garantir sua nacionalidade ou

17 Pode-se cogitar que a naturalização seja um ato administrativo vinculado no caso do inciso II do artigo 12 da Constituição brasileira, ou seja, quando a naturalização é solicitada por estrangeiro não-lusófono que comprove residência por mais de 15 anos ininterruptos e ausência de condenação criminal. Todavia, no mais, prevalece a discricionariedade estatal no deferimento da naturalização.

cidadania, de quem pode retirar a nacionalidade e se aceitará dupla nacionalidade¹⁸ (OECD, 2011, p.66. tradução nossa). Como, então, conciliar essa lógica discricionária com o caráter fundamental dos direitos políticos?

Além do mais, a aquisição de uma nacionalidade secundária pode implicar uma série de efeitos, os quais se ligam à consequência de maior gravidade que é a possível perda da nacionalidade originária. Quer dizer, é possível que os Estados condicionem a naturalização (aquisição da nacionalidade secundária) à perda da nacionalidade originária, rompendo-se definitivamente o vínculo entre o indivíduo e seu Estado de origem, o que pode ser especialmente problemático para os refugiados, que podem perder o direito de regressar ao Estado de origem e de lá se reinstalarem.

Conforme o ACNUR, os Estados que mais acolhem refugiados no mundo são: Paquistão (1.702.700), Irã (886.500), Síria (755.400), Alemanha (571.700), Quênia (566.500), Jordânia (451.000), Chade (366.500), China (301.000), Etiópia (288.800) e Estados Unidos (264.800) – (UNHCR. 2012, p.14)¹⁹. Como eles disciplinam, então, a questão da dupla cidadania?

À exceção do Irã e da Síria (*DAMASCUS BAR*), condicionam a naturalização à renúncia a qualquer outra nacionalidade a Alemanha (*FEDERAL FOREIGN OFFICE*), Paquistão, Quênia²⁰, Jordânia²¹, China (*NATIONALITY LAW OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA*), Etiópia²² (*REFWORLD*) e Estados Unidos (*US*

18 “Thus, each country is in effect free to decide to whom it will grant its nationality or citizenship, from whom it may withdraw nationality, and whether it will accept dual nationality”.

19 De outro lado, os Estados que possuem maior número de nacionais refugiados no exterior são: Afeganistão (2.664.400), Iraque (1.428.300), Somália (1.077.000), Sudão (500.000), República Democrática do Congo (491.500), Myanmar (414.600), Colômbia (395.900), Vietnã (337.800), Eritreia (252.000) e China (205.400).

20 Sua Constituição, de 2010, no artigo 15, previu que as condições de aquisição da nacionalidade queniana deveriam ser determinadas por regulação própria do Parlamento. Referido regulamento foi editado ainda em 2010. No seu artigo 3º, observa-se expressa previsão de que o indivíduo que pleiteia a nacionalidade queniana deve apresentar uma declaração formal escrita acerca de seu desejo de renunciar a qualquer outra nacionalidade ou cidadania que eventualmente possuía. “*Registration of persons of African descent - A person shall not be registered as a citizen of Kenya under this section unless and until he has made a declaration in writing in the prescribed form of his willingness to renounce any other nationality or citizenship he may possess and to take an oath of allegiance in the form specified in the First Schedule*”. (KENYA. **The Kenya Citizenship Act**).

21 A Jordânia, por sua vez, trata da questão na sua *Law #6 of 1954 on Nationality (last amended 1987)*. O artigo 13 de referido regramento requer a perda da nacionalidade originária para a entrega do certificado de naturalização ao estrangeiro. *REFWORLD. Law #6 of 1954 on Nationality (last amended 1987)*.

22 A *Ethiopian Nationality Law of 1930*, em seu artigo 11, prevê que o cidadão etíope que adquira outra nacionalidade perde a nacionalidade originária. A *Proclamation no. 378/2003 on Ethiopian Nationality*, em seu artigo 5º, determina que o sujeito que pleiteia a aquisição da nacionalidade etíope, em grau secundário, deve demonstrar que já se liberou da sua nacionalidade originária ou que detém a

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICE, p.28).

O Chade regulamenta a matéria no *Décret n° 211/PG.-INT*, o qual, em seu artigo 15, parece igualmente não admitir a dupla cidadania (*REFWORLD*)²³.

Esses são apenas alguns exemplos²⁴ dos principais Estados de acolhida de refugiados no mundo e seus respectivos regramentos concernentes à exigência da renúncia à nacionalidade originária para aquisição da nacionalidade derivada.

Isso demonstra a inviabilidade, em termos práticos, de se tomar a naturalização como alternativa ao reconhecimento do sufrágio a estrangeiros e refugiados.

A perda da nacionalidade originária torna-se um obstáculo a mais no processo de retorno do refugiado ao seu Estado de origem. Da nacionalidade, em regra, advêm os direitos de entrar e permanecer no território estatal, surgindo para o Estado o dever jurídico de readmitir seus nacionais em seu território (*HAILBRONNER*, 2006, p.78). Sem essa possibilidade, restaria afirmada a condição perpétua de exilado do indivíduo.

Não se pode esquecer que o *status* de refugiado foi criado com o intuito de ser temporário, garantindo proteção estatal ao indivíduo até que eliminadas as condições que nele provocaram um fundado temor de perseguição. Privá-lo da nacionalidade originária implicaria reproduzir sua condição de exilado por tempo indeterminado.

Além disso, retirar a nacionalidade originária do refugiado significa impor-lhe quase a impossibilidade de regressar ao seu País originário e atuar na reconstrução de uma nova ordem político-jurídica, passadas as circunstâncias que o fizeram migrar. Há, ainda, a possibilidade de a perda da nacionalidade originária inabilitar os indivíduos ao exercício de função pública em seus Países de origem (*MARINHO*, 1956, p.553). Como se antecipou, o refugiado é, antes de tudo, um dissidente de

possibilidade de obter tal liberação (ou então que se trata de indivíduo apátrida). “*To be able to show that he has been released from his previous nationality or the possibility of obtaining such a release upon the acquisition of Ethiopian nationality or that he is a stateless person*” (*REFWORLD*, online).

23 “*La naturalisation est l’acte par lequel une personne de nationalité étrangère résidant au Tchad, acquiert la nationalité tchadienne. La réintégration dans la nationalité tchadienne est l’acte par lequel une personne recouvre sa qualité de tchadien qu’elle avait perdue à la suite de l’acquisition d’une nationalité étrangère*”.

24 Vale a pena citar, ainda, o caso de Uganda e Libéria, que abrigam mais de 140 mil e 128 mil refugiados respectivamente. A questão da dupla cidadania é regulada no *Citizenship and Immigration Control Act 1999* e *Aliens and Nationality Law (amended 1974)*, respectivamente. Ambos os diplomas exigem a renúncia à nacionalidade originária para o estrangeiro ter reconhecido seu *status* de cidadão naturalizado (*REFWORLD*, online; *AMERICAN BAR ASSOCIATION’S RULE OF LAW INITIATIVE*, p.15).

uma ordem político-jurídica estabelecida. Ele tem, portanto, um papel a desempenhar na reconstrução de um novo regime e a perda de sua nacionalidade seria um elemento a barrar esse processo.

É preciso perceber o refugiado como um potencial agente de mudança da conjuntura política de seu Estado, daí porque necessária a manutenção do vínculo entre eles, já que a cidadania nacionalista subsiste no plano internacional como instrumental para as transformações políticas. A perda da nacionalidade originária seria um obstáculo a mais para que o refugiado, seja no exílio ou de volta ao Estado de origem, atue na reconstrução daquele Estado, do qual fugiu com vistas à preservação de sua vida e/ou liberdade.

A mesma linha é trilhada por Agamben, para quem a condição de refugiado, justamente por expor às claras as fissuras no modelo de organização política centrado no Estado, sua soberania e a correspondente cidadania nacionalista, “abre caminho para uma renovação de categorias que não pode mais ser adiada (AGAMBEN, 2008, p.94. tradução nossa)²⁵”. Impõe-se, para o autor, abandonar “conceitos fundamentais através dos quais nós até aqui representamos os sujeitos da política (Homem, Cidadão e seus direitos, mas também povo soberano [...]), e construir nossa filosofia política mais uma vez a partir de uma e única figura do refugiado²⁶” (AGAMBEN, 2000, p. 16, tradução nossa).

Por último, deve-se ponderar que o refugiado pode simplesmente não *pretender* se naturalizar. Permanecer nacional de determinado Estado pode se constituir elemento estruturante de sua própria identidade e a ausência de vontade ou condições para sua naturalização não implica necessariamente descaso para com os assuntos políticos da sociedade local em que o indivíduo se insere. Dar valor a essa ponderação exige inverter a lógica tradicional de reconhecimento de direitos, pondo no centro do debate não mais o Estado e suas *raisons*, mas sim o indivíduo e sua subjetividade.

CONCLUSÃO

25 *The refugee should be considered for what it is, namely, nothing less than a limit-concept that at once brings a radical crisis to the principles of the nation-state and clears the way for a renewal of categories that can no longer be delayed*”.

26 “(...) we will have to abandon decidedly, without reservation, the fundamental concepts through which we have so far represented the subjects of the political (Man, the Citizen and its rights, but also the sovereign people, the worker, and so forth) and build our political philosophy anew starting from the one and only figure of the refugee”.

No alvorecer do século XXI, parece inescapável repensar o elo, supostamente irrompível, entre nacionalidade e cidadania, construtos da modernidade atrelados à emergência do Estado-nação e a afirmação de sua soberania dentro de um território delimitado.

Com a consolidação dos Estados nacionais, a nação apoderou-se do Estado, tornando-se agora a fonte da soberania, a soberania popular. Como consequência, a nacionalidade, elemento que conecta o indivíduo ao povo, passa a ser condição inafastável para o acesso à condução dos rumos políticos da nação. Isso se reflete na restrição do acesso a direitos políticos a cidadãos nacionais, indivíduos que ostentam um vínculo orgânico com seus Estados.

A condição de refugiado evidencia a limitação do caráter universalmente defensável de determinados direitos fundamentais, como o direito de votar. Isso porque, em grande parte, os refugiados não acessam certos direitos por lhes faltar o vínculo com seu Estado de origem e também com o Estado em que acolhidos. Os refugiados revelam, pois, como o acesso a determinados direitos fundamentais resta dependente da vinculação a um Estado e da ostentação da correspondente nacionalidade.

O reconhecimento do direito de voto a estrangeiros demanda a reconfiguração dos critérios políticos para a definição dos sujeitos que terão capacidade eleitoral ativa em determinado Estado. Esses critérios, conformadores de uma cidadania republicana, não necessariamente nacionalista, afastam-se da artificialidade e abstração que são inerentes à nacionalidade e vão ao encontro da concretização de direitos fundamentais.

Reconhecer o direito de voto para refugiados é ir ainda mais longe, pois implica incorporar indivíduos destituídos do nexos homem-cidadão, que formam uma categoria que põe em xeque a própria figura do Estado-nação, na conformação da soberania popular e na condução de assuntos políticos do Estado.

Esse trabalho escorou-se na figura-limite do refugiado, porém suas conclusões transcendem esse grupo de migrantes. A conclusão maior de todo o exposto é a de que urge repensar os fundamentos de organização política e a vinculação entre direitos e nacionalidade.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Means without end**. Notes on Politics. Translated by Vincenzo Binetti and Cesare Casarino. Theory out of Bounds. Vol.20. Minneapolis, London: University of Minnesota Press, 2000.

AGAMBEN, Giorgio. Beyond human rights. In: **Open 2008/No. 15/Social Engineering**. Disponível em: <https://www.regnet.anu.edu.au/sites/default/files/images/Agamben%20-%20Beyond%20Human%20Rights%20copy.pdf> Acesso em 05 jan 2013.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer**: o poder soberano e a vida nua I. Tradução de Henrique Burigo. 2ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

AMERICAN BAR ASSOCIATION'S RULE OF LAW INITIATIVE. **Analysis of the aliens and nationality Law of the Republic of Liberia**. May, 2009. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1795122_

ANDRÈS, Hervé. **Le droit de vote des étrangers**. Etat des lieux et fondements théoriques. Tese de doutorado em ciências jurídicas e políticas. Especialidade de filosofia política. Université Paris 7 Denis Diderot. Paris: 2006-2007. Disponível em: http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/13/04/45/PDF/0612_THESE_ANDRES.pdf_

ANDRÈS, Hervé. Le vote des étrangers : une utopie déjà réalisée sur les cinq continents. In : **Migrations Sociétés 19**, 114, 2007(a).

ANDRÈS, Hervé. Les enjeux théoriques du droit de vote des étrangers : la démocratie contre la souveraineté. In : **Migrations Sociétés**, 19, 114, pp.47-64, 2007(b). Disponível em : http://hal.inria.fr/docs/00/18/96/83/PDF/0710_article_Mig-Soc_DVE_theo.pdf_

ANDRÈS, Hervé. Political participation and voting rights of foreign residents in France: a policy brief. In: **Migration Citizenship Education**, 2009. Disponível em: http://hal-unice.archives-ouvertes.fr/docs/00/34/50/59/PDF/0811_ANDRES_Voting_rights_France.pdf.

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

CHINA. NATIONALITY LAW OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Disponível em: http://www.china.org.cn/english/LivinginChina/184710.htm_

DAMASCUS BAR. **The nationality act**. Disponível em: <http://www.damascusbar.org/english/LL%20Eng%20Nationality%20act%201969.htm>.

EARNEST, David. Voting rights for resident aliens: a comparison of 25 democracies. In: **2003 annual meeting of the Northeast Political Science Association and the International Studies Association-Northeast**. Disponível em: http://ww2.odu.edu/~dearnest/pdfs/Earnest_ISANE_2003.pdf_

EARNEST, David. **Old nations, new voters**. Nationalism, transnationalism and the democracy in the era of global migration. State of New York University Press, Albany, 2008.

FEDERAL FOREIGN OFFICE. **Law on nationality**. Provisions for foreigners living in Germany. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Staatsangehoerigkeitsrecht_node.html.

HAILBRONNER, Kay. Nationality in public international law and European law. In: BAUBOK, Rainer; ERSBØLL, Eva; GROENENDIJK, Kess; WALDRAUCH, Harald (ed). **Acquisition and loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States**. v.1: Comparative Analyses. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international law**. New York: Cambridge University Press, 2005.

HYDUCK, Ronald. Democracy for all: restoring immigrant voting rights in the US. In: **New Political Science**, v.26, n. 4, December 2004.

KENYA. **The Kenya Citizenship Act**. Disponível em: <http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/RepealedStatutes/KenyanCitizenshipActCap170.pdf>.

MANDAL, Ruma (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). **Legal and protection policy research series**. Political rights of refugees. PPLA/2003/04. November, 2003. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3fe820794.pdf>.

MARINHO, Ilmar Penna. **Tratado sobre a nacionalidade**. v.1 (Do direito internacional da nacionalidade). Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1956.

MORAES, Guilherme Peña de. **Nacionalidade**. Lineamentos da nacionalidade derivada e da naturalização extraordinária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

MORALES, Pamela Verónica. **Tensiones y fisuras de la ciudadanía**: algunas reflexiones a partir de la figura del refugiado. In: Sistema de Publicación de Revistas - Facultad de Periodismo y Comunicación Social – UNLP. Disponível em: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/542/459>. Acesso em 04 abr 2012. vol 1, nº 18, otoño (abril-junio), 2008 .

NYERS, Peter. No one is illegal between city and nation. In: **Studies in Social Justice**. v.4., nº 2.p.127-143. 2010. Disponível em: <http://phaenex.uwindsor.ca/ojs/leddy/index.php/SSJ/article/viewArticle/3110>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Naturalisation**: a passport for the better integration of immigrants? OECD Publishing, 2011. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/naturalisation-a-passport-for-the-better-integration-of-immigrants_9789264099104-en.

QUÊNIA. NATIONAL COUNCIL FOR LAW REPORTING . **The Kenya Citizenship Act**. Chapter170. Disponível em: <http://www.kenyalaw.org/klr/fileadmin/pdfdownloads/RepealedStatutes/KenyanCitizenshipActCap170.pdf>.

QUÊNIA. NATIONAL COUNCIL FOR LAW REPORTING. **The Constitution of Kenya**. Disponível em: <http://www.kenyaembassy.com/pdfs/The%20Constitution%20of%20Kenya.pdf>.

REFWORLD. **Civil Code of the Islamic Republic of Iran** (23 de maio de 1928). Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997adb27.html>.

REFWORLD. **Décret n 211/PG.-INT du 6 novembre 1963 portant application du code de la nationalité tchadienne**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,NATLEGBOD,,TCD,,3ae6b4da33,0.html>.

REFWORLD. **Pakistan Citizenship Act, 1951**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b4ffa.html>.

REFWORLD. **Proclamation on Ethiopian Nationality, No. 378 of 2003**. December 2003.

REFWORLD. **Uganda Citizenship and Immigration Control Act 1999**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/country,LEGAL,,LEGISLATION,UGA,,4c59a2be2,0.html>.

UNHCR. **Global trends 2011**. Geneva, 2012. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>.

US CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICE. **A guide to naturalization**. Disponível em: <http://www.uscis.gov/files/article/M-476.pdf>.

ZAMORA, Jose Antonio. Políticas de inmigración, ciudadanía y Estado de excepción. In: **Arbor** CLXXXI 713 Maio-junho/2005. Disponível em: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewArticle/442>.

Recebido em 30/11/2014
Aprovado em 07/07/2015
Received in 30/11/2014
Approved in 07/07/2015