

Artigo recebido em: 17/03/2019. Aprovado em: 22/05/2019.

PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS: CIDADANIA TRANSNACIONAL

PARA ALLÁ DE LAS FRONTERAS: CIUDADANÍA TRANSNACIONAL

Elaine Dupas¹Leonardo Chaves de Carvalho²Luciani Coimbra de Carvalho³

RESUMO: A intensificação e o aumento dos deslocamentos humanos além das fronteiras nacionais compeliu os Estados a lidar com a necessidade do acolhimento e da integração dos indivíduos que cruzam as fronteiras. No contexto da transnacionalidade, a possibilidade de concessão do status de cidadão a estes indivíduos transnacionais ganha papel de destaque nas questões atuais que merecem ser debatidas por toda a comunidade internacional, uma vez que a cidadania e a proteção dos direitos humanos possuem pontos de convergência. Este artigo é parte da dissertação de mestrado intitulada “Cidadania transnacional: para além da nacionalidade” desenvolvida na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2018) e demonstra que a cidadania transnacional é uma realidade presente na comunidade internacional contemporânea e que tal fato social vai além das fronteiras. São apresentadas categorias de direitos que deveriam ser garantidas a todos os indivíduos para ser considerados “cidadãos plenos”. Ademais, é feita a dissociação dos conceitos de cidadania e nacionalidade. É utilizado o Estatuto da Cidadania do Mercosul para demonstrar que ações estão sendo efetivadas em busca da cidadania transnacional. Trata-se de pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, pautada em análise bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Deslocamentos humanos. Transnacionalidade. Cidadania. Cidadão transnacional. Direitos Humanos.

RESUMEN: La intensificación y el aumento de los desplazamientos humanos más allá de las fronteras nacionales ha obligado a los Estados a hacer frente a la necesidad de la acogida y la integración de las personas que cruzan las fronteras. En el contexto de la transnacionalidad, la posibilidad de conceder el status de ciudadano a estos individuos transnacionales gana un papel destacado en las cuestiones actuales que merecen ser debatidas por toda la comunidad internacional, una vez que la ciudadanía

1 Doutorando em Direito do Estado no Dinter na Universidade Estadual de São Paulo (USP) e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Graduanda em Ciências Sociais na UFMS. Advogada. elaine.dupas@gmail.com

2 Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FADIR/UFMS). Bacharel em Direito pela FADIR/UFMS. Servidor técnico-administrativo da UFMS/Câmpus de Paranaíba. leonardo.chaves@ufms.br

3 Professora Adjunta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul no curso de graduação e no mestrado em Direito. Mestre e Doutora em Direito do Estado pela PUC/SP. lucianicoimbra@hotmail.com

y la protección de los derechos humanos poseen puntos de convergencia. Este artículo es parte de la disertación de maestría titulada “Ciudadanía transnacional: más allá de la nacionalidad” desarrollada en la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul (2018) y demuestra que la ciudadanía transnacional es una realidad presente en la comunidad internacional contemporánea y que tal hecho social va además de las fronteras. Se presentan categorías de derechos que deberían garantizarse a todos los individuos para ser considerados “ciudadanos plenos”. Además, se hace la disociación de los conceptos de ciudadanía y nacionalidad. Se utiliza el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur para demostrar qué acciones se están realizando en busca de la ciudadanía transnacional. La investigación es bibliográfica, con final exploratorio y descriptivo, hecha bajo el método deductivo.

Palavras clave: Desplazamientos humanos. Transnacionalidad. Ciudadanía. Ciudadano transnacional. Derechos humanos.

INTRODUÇÃO

A cidadania transnacional é a cidadania que não observa fronteiras e Estados específicos. É a cidadania que se baseia nos direitos humanos e na garantia de proteção da dignidade humana, não importando qual território o indivíduo escolheu para viver. É a cidadania que não vê critérios sanguíneos ou geográficos, mas sim humanos. É a cidadania dissociada da nacionalidade. É a cidadania que o Estado deve conceder ao indivíduo quando este adentra em seu território, cidadania esta conexa a direitos básicos, como civis, sociais, econômicos e culturais.

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

O indivíduo transnacional que se desloca entre as fronteiras dos Estados agora é reconhecidamente um sujeito de direito internacional, amparado por um arcabouço jurídico internacional e regional de proteção dos direitos humanos, resultante de um processo de internacionalização destes direitos, como, a Lei de Migração, lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Como consequência deste novo enquadramento do indivíduo na comunidade global, a cidadania e os direitos humanos são temas que merecem ser colocados em destaque na seara jurídica e acadêmica, afinal os Estados devem estar preparados para receber e integrar socialmente o indivíduo transnacional.

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

Esta realidade foi alterada tendo em vista vários fatores que contribuíram para se ter uma comunidade de Estados mais estreita, interdependente e cooperativa. Os principais fatores contribuintes para esta nova realidade foram a globalização, a internacionalização dos direitos humanos e a transnacionalidade. Utilizamos a concepção de Milton Santos para compreender o fenômeno que possibilite a construção de uma globalização mais humana e que permite “a enorme mistura de povos, raças, culturas, gostos, em todos os continentes” (SANTOS, 2000, p. 10).

O presente artigo tem por objetivo a análise da questão da cidadania dos indivíduos que fazem parte do fluxo do deslocamento humano internacional. Tal análise será feita no contexto atual da transnacionalidade, buscando verificar a possibilidade de uma cidadania transnacional na sociedade internacional contemporânea.

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

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

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

1 A POSSIBILIDADE DE CIDADANIA TRANSNACIONAL: PARA ALÉM DAS DIVERSAS FRONTEIRAS

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

Fronteira, além de física, é espaço de diferenciação entre territórios, políticas e culturas. Logo, ser cidadão transnacional e ter todas as vertentes respeitadas pelas nações.

Diante deste quadro, busca-se demonstrar a possibilidade jurídica da concepção de cidadania transnacional no cenário internacional atual, utilizando, principalmente, como marco jurídico a cidadania do estrangeiro no Brasil com fulcro na análise da Lei n.º 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) e da nova Lei de Migração brasileira (Lei n.º 13.445/2017).

1.1 CIDADANIA: CONCEITO EM EVOLUÇÃO

Para conceituar o termo cidadania da maneira mais clássica conhecida, parte-se da nacionalidade, que é a “ligação juridicamente estabelecida entre um indivíduo e determinado Estado” (TAVARES, 2008, p. 724).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 prevê a nacionalidade como um direito humano em seu artigo XV, ao estabelecer que “todo homem tem direito a uma nacionalidade” e que, “ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”.

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

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

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

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

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

José Murilo de Carvalho, em sua obra “Cidadania no Brasil – o longo caminho”, explica cada um destes direitos de modo detalhado, os quais, juntos, dariam a condição plena de cidadão a um indivíduo.

Sucintamente, os direitos civis são “os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei”; os direitos políticos se referem “à participação do cidadão no governo da sociedade”; e, por fim, os direitos civis “garantem a participação na riqueza coletiva”, pois “incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria” (CARVALHO, 2008, p. 9-10).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Segundo Carvalho (2008, p. 9-10), os direitos políticos dizem respeito à participação do cidadão no governo da sociedade, porém, “seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado”, sendo que, “em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando”. O autor ainda acrescenta que os direitos políticos têm como “instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua essência é a ideia de autogoverno”.

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

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

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

Liszt Vieira escreve sobre uma “democracia cosmopolita”:

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

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

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

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

A partir do momento em que o indivíduo transnacional adentra no território de um Estado, este já se vê compelido a tomar atitudes para garantir a dignidade deste indivíduo com base nos preceitos internacionais, regionais e nacionais dos direitos humanos. Assim, de certa forma, o transnacional influencia politicamente no governo do local onde se encontram, afinal, os governantes passam a movimentar a máquina estatal para que, pelo menos, os direitos civis e sociais sejam concedidos ao estrangeiro, como explica Sayad (1998) ao falar da definição da imigração e dos imigrantes, uma vez que é a soma do trabalho jurídico, afinal os direitos são reconhecidos aos imigrantes; do trabalho político, pois há acordos entre as nações para definição de forma de entrada, condições de trabalho e etc.; por fim, do trabalho social, por meio de ações diversas que visam a melhor adaptação da população imigrante (SAYAD, 1998).

Ademais, há organizações e instituições que contribuem e atuam para que o transnacional possa ser integrado na sociedade como cidadão. Esta atuação perpassa pela esfera política tendo em vista a mobilização destas organizações e instituições junto aos governos locais, ou seja, mesmo que indiretamente, os transnacionais influenciam politicamente no governo local em que passam a residir. Afirmar Sayad (1998) que os imigrantes são necessários para a economia do país que os recebe, portanto, são necessários, principalmente, para mão-de-obra e para resolver problemas demográficos, como a história brasileira confirma.

Portanto, nesta linha de pensamento, os direitos humanos se sobrepõem aos direitos políticos, uma vez que a mobilização do governo local é feita com base na dignidade da pessoa humana e em todo o arcabouço jurídico internacional, regional e nacional de proteção do indivíduo como ser humano. O voto ficaria em segundo plano.

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

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

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

2 CIDADANIA: ALÉM DA NACIONALIDADE

Cidadania e nacionalidade, apesar de terem pontos de ligação em seus conceitos clássicos, e apesar de o conceito restrito da cidadania, amplamente difundido, ter o

caráter de vinculação a um Estado, “com as mudanças sociais e a crescente transnacionalização – que é característica de uma sociedade globalizada - a cidadania passa a ser encarada com características mais vastas” (BACEGA DE BASTIANI; PELLENZ, 2015, p. 244).

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

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

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

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

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

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

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

Assim, apesar de a Declaração Universal dos Direitos Humanos prever o direito do indivíduo a emigrar e a retornar ao seu país de origem, ainda é direito de cada Estado estabelecer quem pode adentrar ou permanecer em seu território e qual indivíduo pode ser considerado seu cidadão. Pinsky (2013) escreve sobre as várias dimensões de direito que a um cidadão devem ser reconhecidas:

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade,

votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais (PINSKY, 2013, p.9).

A cidadania “certifica o grau de acesso objetivo ao reconhecimento e participação política e social” (LOPES, 2009, p.180), contudo, é comum que se restrinja a ideia de cidadão àquela pessoa que possui direitos políticos, o direito a votar e ser votado. Em geral, apesar de poderem ser acolhidos como residentes e terem acesso à parte dos direitos civis e sociais, os transnacionais são excluídos dos direitos políticos.

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

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

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

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

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

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

Há uma dissociação entre nacionalidade e cidadania, o que, segundo Liszt Vieira, “confere a esta última uma dimensão puramente jurídica e política, afastando-a da dimensão cultural existente em cada nação”. Neste entendimento, “a cidadania passaria a ter uma proteção transnacional, como os direitos humanos. Por esta concepção, seria

possível pertencer a uma comunidade política e nela ter participação, independentemente de ser ou não nacional" (VIEIRA, 1999, s/n).

Por isso, o conceito de cidadania pode (e deve) ser ampliado conforme os acontecimentos históricos dentro de um processo civilizatório que, atrelado aos direitos humanos, faz com que restrições devam ser repudiadas.

A cidadania necessita ser interpretada como um meio de se integrar socialmente àqueles que estão nos processos migratórios e não mais restringir-se aos direitos formais limitados a um Estado. Ao garantir a cidadania, conseqüentemente garantem-se os direitos humanos de uma forma mais ampla, eficaz e institucionalizada (o Estado garante não por obrigação ou caridade, mas por legalidade).

2.1 CIDADANIA TRANSNACIONAL

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

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

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

São exemplos como estes que demonstram ser possível a concepção de uma cidadania transnacional na comunidade internacional contemporânea.

3 MERCOSUL: PROJETO DE CIDADANIA TRANSNACIONAL

Em 16 de dezembro de 2010, na cidade de Foz do Iguaçu, Paraná, sob a presidência do Brasil, os membros do Conselho do Mercado Comum se reuniram e assinaram a Decisão CMC n.º 64/2010, que criou um plano de ação para que, até 2021, aniversário de 30 anos do bloco, seja implementado o Estatuto da Cidadania do Mercosul. O plano de ação é uma "conformação progressiva" deste Estatuto (art. 1º).

Para a criação deste plano, foram apresentadas justificativas baseadas nas questões de cidadania, integração regional e igualdade de direitos dos cidadãos dos Estados Partes do Mercosul. O Conselho do Mercado Comum considerou fundamental, após vinte anos da assinatura do Tratado de Assunção, avançar "no aprofundamento da

dimensão social e cidadã do processo de integração, com vistas a alcançar um desenvolvimento sustentável, com justiça e inclusão social em benefício dos nacionais dos Estados Partes do Mercosul”.

Contudo, ressaltou que “os instrumentos adotados no Mercosul garantem aos nacionais dos Estados Partes e as suas famílias o gozo dos mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, de acordo com as leis que regulamentam o seu exercício”, destacando que é necessária a consolidação de um “conjunto de direitos fundamentais e benefícios em favor dos nacionais dos Estados Partes do Mercosul”.

O Estatuto da Cidadania do Mercosul se conformará com base em três objetivos, apresentados no art. 2º do plano de ação: implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do Mercosul; igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. Estes objetivos, segundo a Decisão CMC n.º 64/2010, serão “oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do Mercosul e na normativa derivada”.

O art. 3º da Decisão apresenta 11 (onze) elementos integrantes do plano de ação, para que os objetivos indicados no art. 2º possam ser alcançados. Os elementos são: 1) Circulação de pessoas; 2) Fronteiras; 3) Identificação; 4) Documentação e cooperação consular; 5) Trabalho e emprego; 6) Previdência social; 7) Educação; 8) Transporte; 9) Comunicações; 10) Defesa do consumidor; e 11) Direitos políticos.

Todos estes elementos integrantes contribuem para a consolidação de uma cidadania transnacional na esfera do Mercosul, contudo, é possível ressaltar os principais elementos contribuintes.

No primeiro elemento, “Circulação de pessoas”: “1.1 Facilitação do trânsito e da circulação no espaço Mercosul” e “1.2 Simplificação de trâmites, agilização de procedimentos de controle migratório, harmonização gradual dos documentos aduaneiros e migratórios”.

No terceiro elemento, “Identificação”: “3.1 Harmonização das informações para a emissão de documentos de identificação nos Estados Partes do Mercosul” e “3.2 Inserção da denominação “Mercosul” nas cédulas de identidade nacionais”.

No quinto elemento, “Trabalho e emprego”: “5.7 Desenvolvimento de plano regional em matéria de facilitação da circulação de trabalhadores”.

No sexto elemento, “Previdência social”: “6.1 Integração dos cadastros de informações previdenciárias e trabalhistas dos Estados Partes para fins de simplificação de trâmites, segurança das informações, formulação de políticas públicas e agilização de concessão de benefícios” e “6.2 Estabelecimento de um Programa de Educação Previdenciária do Mercosul, que incluiria a criação de um portal na Internet para facilitar o acesso a informações previdenciárias”.

No sétimo elemento, “Educação”: “7.1 Simplificação dos trâmites administrativos para efeitos da equivalência de estudos e títulos de ensino superior”; “7.2 Aprofundamento do Sistema ARCU-SUL para a equivalência plena de cursos superiores no Mercosul”; e “7.3 Criação de um Acordo-Quadro de Mobilidade para a consolidação de um espaço de mobilidade (estudantes, professores e pesquisadores) e intercâmbios acadêmicos”.

No décimo elemento, “Defesa do consumidor”: “10.1 Criação de um Sistema Mercosul de Defesa do Consumidor”.

Por fim, no décimo primeiro elemento, “Direitos políticos”:

11.1 Avaliar as condições para avançar progressivamente no estabelecimento de direitos políticos, de acordo com as legislações nacionais que regulamentem seu exercício, em favor dos cidadãos de um dos Estados Partes do Mercosul que residam em outro Estado Parte de que não sejam nacionais, incluindo a possibilidade de eleger parlamentares do Mercosul (MERCOSUL, 2010c, s.n).

Todos os onze elementos integrantes serão discutidos em diferentes âmbitos, como, por exemplo, reuniões de Ministros da Justiça, Ministros do Interior, Ministros da Educação, no Grupo Mercado Comum, em Foro Especializado Migratório, etc. Estes âmbitos farão recomendações que, poderão subsidiar o Conselho do Mercado Comum a atualizar e/ou ampliar o plano de ação do Estatuto da Cidadania do Mercosul.

O art. 6º determina que estes foros do Mercosul deverão elaborar um cronograma de trabalho de até 10 (dez) anos, para que haja a implementação progressiva dos elementos que integram o plano de ação, levando-se em conta os três objetivos apresentados no art. 2º.

Merece evidência o art. 7º da Decisão CMC n.º 64/2010, o qual escreve: “O Estatuto da Cidadania do Mercosul poderá ser instrumentalizado por meio da assinatura de um protocolo internacional que incorpore o conceito de “Cidadão do Mercosul” e forme parte do Tratado de Assunção”.

Como se depreende da leitura do dispositivo está prevista a possibilidade de incorporação no Estatuto da Cidadania e no Tratado de Assunção o conceito de “Cidadão do Mercosul”, fato que certamente vai ao encontro do exposto neste trabalho até o momento: a cidadania transnacional é uma realidade cada vez mais presente no contexto global, não mais se concebendo a verticalização do conceito de cidadania (Estado – cidadão).

Por se tratar de regulamentação de aspectos da organização e funcionamento do Mercosul, a Decisão CMC n.º 64/2010 não precisa ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes.

Importante dizer que os trabalhos referentes ao plano de ação para a implementação do Estatuto da Cidadania do Mercosul são coordenados pelo Alto Representante-Geral do Mercosul. Este órgão foi criado no mesmo dia do plano ação, por meio da assinatura da Decisão CMC n.º 63/2010.

Conforme o art. 2º desta Decisão, o Alto Representante-Geral “será uma personalidade política destacada, nacional de um dos Estados Partes, com reconhecida experiência em temas de integração”. Designado pelo Conselho do Mercado Comum, o Alto Representante-Geral terá mandato de três anos, podendo ser prorrogado por igual período pelo Conselho.

Diferentemente da Decisão CMC n.º 64/2010, a Decisão CMC n.º 63/2010 necessita de incorporação ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, sendo determinado pelo art. 21 que esta incorporação ocorresse antes de 31 de dezembro de 2011.

Até que o Estatuto da Cidadania não seja implantado, a Comissão de Representantes

Permanentes do Mercosul, órgão que assiste o Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum, elaborou a Cartilha da Cidadania do Mercosul, com o intuito de compilar as principais normas vigentes no bloco que interessam aos cidadãos.

Disponível em português e espanhol, a cartilha é dividida em doze eixos temáticos: Circulação de Pessoas e Bens; Trabalho e Previdência Social; Educação; Defesa do Consumidor; Apoio à Produção e ao Comércio; Correspondência e Encomendas; Cooperação Consular e Judicial; Direitos Humanos; Integração Cultural; Aspectos Sanitários e de Saúde; Dimensão Social e Temas Diversos. Em cada um destes eixos, são destacados os órgãos dos Estados Partes e dos Estados Associados responsáveis por sua aplicação.

Além das normas, é possível encontrar na Cartilha da Cidadania do Mercosul declarações dos presidentes dos Estados Partes e recomendações do Conselho do Mercado Comum, as quais “estabelecem, entre outros, as diretrizes políticas que devem orientar os órgãos do Mercosul e aos Estados Partes na sua relação com a cidadania” (MERCOSUL, 2010b, s.n).

O Mercosul caminha para a concretização do conceito do “Cidadão do Mercosul”, mesmo sendo composto por cinco Estados Partes - Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela (a Bolívia ainda está em processo de adesão) -, além de seis estados associados - Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. O indivíduo seria considerado cidadão em todo o bloco, além das fronteiras de seu país de origem.

Isto é a cidadania transnacional. Mesmo que a cidadania transnacional aqui defendida seja baseada nos preceitos dos direitos humanos, a cidadania transnacional do Mercosul acaba sendo derivada destes mesmos preceitos, afinal, os países do bloco também fazem parte de acordos e tratados internacionais de direitos humanos.

O próprio Mercosul possui o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005 (promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 7.225, de 1º de julho de 2010). Conforme o artigo 1, este Protocolo visa estabelecer “a plena vigência das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”, os quais “são condições essenciais para a vigência e evolução do processo de integração entre as Partes”.

Na parte inicial deste Protocolo, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai reafirmam “os princípios e normas contidos na Declaração Americana de Direitos e deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos regionais de direitos humanos, assim como na Carta Democrática Interamericana”; e reconhecem “a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e inter-relação de todos os direitos humanos, sejam direitos econômicos, sociais, culturais, civis ou políticos”.

Assim, o processo de integração regional do Mercosul deve observar os preceitos dos direitos humanos e da cidadania como forma de se garantir direitos aos indivíduos nacionais dos Estados Partes, não importando em qual dos territórios nacionais eles estejam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção do Estado soberano absoluto já não se encaixa na sistemática da comunidade internacional contemporânea. Atualmente, prevalece a necessidade da interação, cooperação e solidariedade entre os Estados como forma de se garantir uma proteção mais eficaz e consolidada dos direitos humanos e da manutenção da paz mundial.

Os processos de globalização fizeram com que aumentasse a interdependência entre os Estados, porém encurtasse as fronteiras estatais por conta do desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação.

Os deslocamentos humanos internacionais também não são os mesmos como há anos atrás. Houve um aumento no fluxo dos deslocamentos humanos além das fronteiras estatais que obrigou os Estados a olharem com maior preocupação e capacidade de ação para a problemática, no sentido de resolver a questão dos indivíduos que adentram em seu território.

Integrar os transnacionais na sociedade local passou a ser um dos maiores desafios dos Estados, não só por conta de critérios sociais, mas também por critérios políticos, uma vez que é necessário fazer com que a sociedade olhe o indivíduo transnacional com fulcro na alteridade, ou seja, na aceitação do “outro”, no respeito à diversidade cultural.

O ser humano que se desloca internacionalmente passou a ter ligações que passam as fronteiras, no contexto da transnacionalidade presente no mundo dos dias de hoje. Esta transnacionalidade não vê fronteiras estatais. Enquanto a globalização remete à unicidade, a transnacionalidade diz respeito ao transpasse dos limites fronteiriços.

Satisfatório seria se todos os indivíduos pudessem ser detentores dos direitos civis, sociais, políticos, econômicos e culturais conjuntamente, de forma a ser considerado um cidadão pleno, porém, é evidente que a titularidade de um direito não garante o outro. Assim, a não titularidade de uma dessas categorias apresentadas no trabalho não pode afastar a possibilidade de o indivíduo ser considerado cidadão, afinal, as normas (internacionais, regionais e nacionais) de proteção dos direitos humanos são superiores, devendo estas prevalecer na falta de uma das categorias.

Deste modo, diante do exemplo do Mercosul apresentado, é possível afirmar que a cidadania transnacional é uma possibilidade jurídica contemporânea, uma vez que há um arcabouço jurídico de proteção dos direitos humanos vigente e válido, seja um sistema internacional, regional, doméstico ou um microssistema. O pluralismo jurídico auxilia na aplicação conjunta e harmônica destes sistemas protetivos, dando prioridade à norma mais favorável ao indivíduo.

Apesar de haver fortes exemplos e indícios para se afirmar que a cidadania transnacional existe no cenário da atualidade, ainda é cedo para dizer que ela irá se consolidar na comunidade internacional. Para isto, é importante que se fique atento na conjuntura internacional, regional e nacional de proteção dos direitos humanos, pois é cada dia maior a ameaça de governos autoritários e nacionalistas extremos, os quais preferem criminalizar a migração (espontânea ou forçada) do que buscar meios de se criar uma política migratória de integração, auxiliando, assim, na consolidação da cidadania transnacional.

REFERÊNCIAS

- BACEGA DE BASTIANI, Ana Cristina; PELLENZ, Mayara. Cidadania Transnacional: a Integração Jurídica na Sociedade Globalizada. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, out. 2015. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/54413>>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.
- BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 ago. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6815compilado.htm>. Acesso em: 29 out. 2018.
- BRASIL. **Lei. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos direitos dos migrantes no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/justicagovbr/anteprojeto-novo-estatutoestrangeiro>>. Acesso em: 13 jul. 2018.
- CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. Limites e possibilidades de uma cidadania transnacional: uma apreensão histórico-conceitual. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.
- CARVALHO, Maximiliano Pereira de.; JUNQUEIRA, Fernanda Antunes Marques. O trabalho e o imigrante em situação irregular: à espera de uma absolvição. **Panóptica**. Vitória, vol. 8, n. 1 (n.25), 2013. Disponível em: <<http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/299/323>>. Acesso em: 11 ago.2018
- CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito transnacionais. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). **Direito e Transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MERCOSUL. **Alto Representante-Geral do Mercosul**. Foz do Iguaçu. 16 de Dezembro de 2010a. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/decisao-cmc-no-63-10-alto-representante-geral-do-mercosul/at_download/arquivo>. Acesso em: 28 jun. 2018.

MERCOSUL. **Cartilha da cidadania do Mercosul**. Montevideu, 2010b. Disponível em: <<http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/pt>> Acesso em: 28 jun. 2018.

MERCOSUL. **Estatuto da cidadania do Mercosul. Plano de Ação**. Foz do Iguaçu. 16 de Dezembro de 2010c. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_064-2010_PT_Estatuto_da_Cidadania.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2018.

PINSKY, Jaime. **História da Cidadania**. Pinsky, Jaime; Bassanezi Pinsky, Carla. (orgs.). 6.ed. São Paulo: Contexto, 2013. Disponível em: <http://editoracontexto.com.br/historia-da-cidadania.html#yt_tab_products1> Acesso em: 01 mai. 2018.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização** – do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2006. 85 p.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998. 299 p.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos Humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOBRINHO, LitonLanesPilau; SIRIANNI, Guido; PIFFER, Carla. Migrações Transnacionais e Multiculturalismo: um desafio para a União Europeia. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 4, p. 1159-1184, 2014. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/6702/3823>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

VIEIRA, Liszt. Cidadania Global e Estado Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 395-419, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300001>. Acesso em: 20 nov. 2018.