

A representação política dos migrantes internacionais e seus descendentes na América do Sul.

Menegazzo Elson.

Cita:

Menegazzo Elson (2010). *A representação política dos migrantes internacionais e seus descendentes na América do Sul*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/514>

A representação política dos migrantes internacionais e seus descendentes na América do Sul*

Elson Menegazzo*

Área Temática:
Relações Internacionais
Problemas de Agenda Internacional

Palavras-chave: Direitos Políticos; Migrantes Internacionais; América do Sul

Resumo

O envolvimento dos migrantes internacionais em atividades políticas pode estar tanto relacionado às políticas voltadas para o país de origem como para aquelas dos países de residência. A participação eleitoral se destaca entre as diversas formas de participação política, e o envolvimento de emigrantes em eleições extra-territoriais implica em novas conceituações sobre a soberania e o território. Analisando as recentes alterações que ocorreram na América do Sul quanto aos direitos políticos no contexto migratório, observa-se que se desenvolve entre os países uma tendência de extensão dos direitos de representação política dos migrantes internacionais e seus descendentes. Este artigo apresenta um mapeamento dos direitos políticos dos não-nacionais residentes no país e dos nacionais residentes no exterior, com suas correntes provisões em Constituições, Legislações Eleitorais e Migratórias de países e territórios da América do Sul; e aponta elementos de intersecção e integração na região.

* Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Correio eletrônico: menegazzo@email.it

A representação política dos migrantes internacionais e seus descendentes na América do Sul*

Elson Menegazzo*

Introdução

A América do Sul apresenta no início do Século XXI uma característica singular com relação as complexidades que envolvem as interdependências, as intersecções e os fluxos de pessoas entre os Estados-nação. Encontrando-se numa cosmopolitanização que envolve um processo multifacetado de práticas transnacionais (BECK, 2006), desenvolve-se no continente uma intensificação das atividades políticas além das fronteiras nacionais, tendo como principais indicadores empíricos a provisão de direitos políticos e de dupla nacionalidade/cidadania em Constituições, Legislações Eleitorais e Legislações Migratórias; e a participação política de migrantes internacionais e seus descendentes tanto nos países em que residem quanto nos seus países de origem.

A concepção de direitos políticos adotada neste artigo é a de que “os direitos políticos se referem àqueles tipos de direitos que criam a possibilidade de participar no exercício do poder político como membro da instituição política, ou como eleitor dos membros dessa instituição” (HELD, 1995). Os direitos políticos se constituem como elementos importantes na redefinição da relação Estado-cidadania, pois enquanto os direitos civis e sociais existem em democracias liberais independente do *status* de cidadania (BAUBÖCK, 2005; SOYSAL, 1994), os direitos políticos estão condicionados a esse *status*, e distinguem cidadãos de não-cidadãos (ESCOBAR, 2007).

As práticas políticas (PORTES; GUARNIZO; LANDOLT, 1999) que tem sido desenvolvidas além das fronteiras dos países sul americanos e formado intersecções entre eles, envolvem a participação política de migrantes internacionais tanto nos países de residência quanto nos países de origem, e tem sido propiciada através da extensão de direitos políticos, como: *a)* o direito de participar na organização e no funcionamento de partidos políticos; *b)* o direito de participar de reuniões públicas de caráter político; *c)* o direito de contribuir financeiramente com partidos políticos ou campanhas políticas; *d)* o direito de participar de consultas populares; e *e)* o direito de participar em eleições, podendo votar e ser votado.

* Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Correio eletrônico: menegazzo@email.it

Os indicadores empíricos, que serão apresentados a seguir, apontam para o desenvolvimento de uma “cidadania sul americana”, e sua construção é baseada em duas dimensões: 1) uma que segue os passos de outros blocos regionais, expandindo os direitos políticos somente aos nacionais dos Estados que compõem o bloco; e outra, 2) que segue princípios universalistas relacionados à própria formação histórica de sua população, com fluxos de imigrantes provenientes de diversas partes do mundo, e que não distingue a nacionalidade de origem na extensão dos direitos políticos. Para analisar essas duas dimensões é preciso considerar o processo de integração que é crescente e desejável entre os países, e a formação de um cosmopolitismo “legal” na região, o que a diferencia de outros blocos regionais.

A extensão dos direitos políticos dos migrantes internacionais e seus descendentes

Nos últimos vinte anos, ocorreram diversas alterações nas políticas públicas dirigidas aos emigrantes dos países da América do Sul, acompanhando o incremento do fluxo desses emigrantes para os países desenvolvidos. Dentre essas alterações se destacam: 1) as reformas ministeriais e consulares; 2) as políticas de investimento para atrair remessas dos migrantes; 3) a extensão dos direitos políticos na forma de dupla cidadania ou nacionalidade, com o direito de votar fora do país; 4) a extensão de proteções ou serviços do Estado para os nacionais que vivem no exterior, que vão além dos tradicionais serviços consulares; e 5) a implementação de políticas simbólicas designadas a reforçar aos emigrantes o senso de pertencimento (LEVITT; DEHESA, 2003).

Os países da América do Sul seguem os passos de países europeus com diásporas no exterior (Itália, Portugal e França), estendendo o direito de nacionalidade aos descendentes de emigrantes e o direito de voto e representatividade aos nacionais residentes no exterior. Porém, diferenciam-se de países europeus e de outros países desenvolvidos no tratamento dado à questão migratória, ao apresentarem uma tendência de extensão dos direitos políticos e permitirem aos não-nacionais residentes a participação em alguns tipos de eleições.

Com relação ao processo de integração, ou de políticas públicas voltadas para os nacionais de países do próprio continente, estão sendo desenvolvidos acordos e cooperações entre os Estados sobre as temáticas migratória e de livre circulação. A exemplo disso, em julho de 2009 entrou em vigor o “Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL”, e o acordo da mesma natureza assinado entre MERCOSUL, Bolívia e Chile, que permitirão que a solicitação de residência seja apresentada com procedimentos simplificados e isenção de pagamento de multas e quaisquer outras sanções, independentemente da condição migratória com que o solicitante tenha ingressado no território do país de destino. Com o *status* de residente, os migrantes desses países terão assegurados os direitos de entrar, sair, circular e permanecer livremente no território do país de recepção (BRASIL, 2009).

Ainda sobre a extensão de direitos aos nacionais de países do continente, também são encontradas ações individuais de países, como é o caso da Venezuela, onde o tempo de residência necessário para se obter a naturalização é reduzido de dez para cinco anos no caso de nacionais de países da América Latina e Caribe (Constituição, Art. 33, §1).

Numa análise inicial das legislações dos países, e com base na literatura sobre o tema (CALDERÓN CHELIUS, 2003; ESCOBAR; 2007; IIDEA, 2007) obteve-se os seguintes dados sobre as provisões de direitos políticos na América do Sul:

- **Provisões de direitos políticos no contexto da imigração**

Países com provisões legais para o exercício do voto de não-nacionais residentes: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Outros dois países ainda possuem provisões restritas, como é o caso do Brasil², que permite somente a participação de nacionais portugueses, e da Guiana, que permite somente a participação de cidadãos da *Commonwealth* de países que foram colônias britânicas, cidadãos dos atuais territórios sob o domínio britânico, e cidadãos do Reino Unido e da Irlanda. O Equador permite também a participação em eleições para membros do Parlamento Andino.

Países com provisões legais para a representatividade de não-nacionais residentes: Paraguai e Peru. No Brasil a representatividade é permitida somente aos nacionais portugueses.

Tabela 01
Direitos políticos dos não-nacionais residentes no país/território

Com Correntes provisões para o voto de estrangeiros	Tipos de eleições em que estão aptos a votar	Representatividade	Tempo de residência necessário para estar apto a votar	Participação	Instituições Supranacionais
Argentina					
SIM	Provincial e Municipal (com variações entre as Províncias) Cargos: Intendente e Concejales	NÃO	(Somente os estrangeiros com residência permanente ou temporária podem obter o Documento Nacional de Identidad, necessário para a inscrição eleitoral)	Facultativa	-
Bolívia					
SIM	Municipal Cargos: Alcaldes, Concejales e Agentes Cantonales	NÃO	2 anos	Compulsória	-

²Tramitam no Congresso três Propostas de Emenda à Constituição (PECs) sobre a temática de extensão dos direitos políticos aos não-nacionais residentes: PEC 7/02 - Sen. Alvaro Dias, faculta a participação do estrangeiro morador no país em eleições municipais; PEC 33/02 - Sen. Mozarildo Cavalcanti, anexada à 7/02, permite o voto sem especificar em que grau; PEC 401/05 – Câmara dos Deputados, dá ao estrangeiro legal e residente no território brasileiro por mais de cinco anos direito a votar em todo e qualquer pleito.

Com Correntes provisões para o voto de estrangeiros	Tipos de eleições em que estão aptos a votar	Representatividade	Tempo de residência necessário para estar apto a votar	Participação	Instituições Supranacionais
Brasil					
NÃO (somente aos portugueses beneficiários do “Estatuto de Igualdade entre Brasileiros e Portugueses”)	Presidencial, Legislativa, Estadual, Municipal, Referendo e Plebiscito Cargos: Presidente e Vice-Presidente da República; Senador; Deputados Estaduais e Federais; Governador e Vice-Governador; Prefeito e Vice-prefeito e Vereador	SIM Cargos: (exceto aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República que, por disposição constitucional, são privativos aos brasileiros natos)	3 anos	-	-
Chile					
SIM	Presidencial, Legislativa, Alcaldes e Concejales Cargos: Presidente da República, Deputados, Senadores, Alcaldes e Concejales	NÃO (somente após completar 5 anos de sua nacionalização) Cargos: cargos públicos de elección popular	5 anos (1 ano para os nascidos no exterior e que se nacionalizaram por lei)	-	-
Colômbia					
SIM	Municipal e Distrital (Consultas populares de caráter municipal e distrital) Cargos: Alcaldes Mayores, Alcaldes Municipales, Concejales, Ediles e Membros das Juntas Administradoras Locais	-	5 anos	Facultativa	-
Equador					
SIM	Presidencial, Legislativa, Provincial e Municipal Cargos:	-	5 anos	Facultativa	Parlamento Andino 5 Representantes

Com Correntes provisões para o voto de estrangeiros	Tipos de eleições em que estão aptos a votar	Representatividade	Tempo de residência necessário para estar apto a votar	Participação	Instituições Supranacionais
	Presidente e Vice-Presidente da República; Representantes no Parlamento Andino; Deputados da Assembléa Nacional (Circunscrições Provinciais e a Nacional); Prefeitos e Vice-prefeitos provinciais; Alcaldes municipais; Concejales; Vocales de Juntas Parroquiais				
Guiana					
NÃO (exceto os cidadãos da <i>Commonwealth</i> domiciliados e residentes no país)	-	-	-	-	-
Guiana Francesa					
-					
Paraguai					
SIM		SIM			
		Cargos: Membro de Juntas Municipais			
Peru					
SIM	Municipal (exceto nos municípios de fronteira) Cargos: Alcaldes e Regidores	SIM (exceto nos municípios de fronteira) Cargos: Alcaldes e Regidores	2 anos	Facultativa	-
Suriname					
NÃO	-	-	-	-	-
Uruguai					
SIM	-	NÃO	15 anos	-	-
Venezuela					
SIM	Estadual, Municipal e Paroquial	NAO	10 anos	-	-

No caso das políticas públicas destinadas aos não-nacionais residentes no país, também é importante analisar o papel que atores sub-nacionais vem desenvolvendo no processo de integração regional (WANDERLEY; VIGEVANI, 2005). Na Argentina, por exemplo, a legislação e o registro eleitoral são elaborados individualmente pela Justiça Eleitoral Provincial e as provisões variam de acordo com a legislação eleitoral de cada província, o que estabelece uma diversidade interna com relação a incorporação política. Como nos seguintes casos:

Cidade de Buenos Aires

Código Electoral Nacional (Art. 25) y por la Ley N° 334 (Art. 10) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Podem votar em cargos municipais ("Intendente" e "Concejales").

Província de Buenos Aires

Ley Electoral Provincial No. 11.700
Podem votar em cargos provinciais e municipais.

Província de Catamarca

Ley Provincial Electoral N° 4628 (Art. 2).
Podem votar em cargos municipais ("Intendente" e "Concejales"), após 4 anos de residência em um Município da Província.

Província de Misiones

Ley Electoral Provincial N° 4080

Província de Neuquén

Ley Electoral Provincial N° 165 (Art. 150 en adelante)
Podem votar em cargos provinciais e municipais.

Província de Santa Fe

Ley Orgánica de Comunas N° 2439
Podem votar em cargos municipais ("Intendente" e "Concejales").

- **Provisões de direitos políticos no contexto da emigração**

Países com provisões legais para o exercício do voto de nacionais residentes no exterior: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela. A Guiana permite participar das votações somente funcionários governamentais ou de corporações públicas cumprindo deveres no exterior, e estudantes que estejam cursando em Instituições estrangeiras. Colômbia, Peru e Equador permite ainda a participação nas eleições para membros do Parlamento Andino.

Países com provisões legais para a representatividade de nacionais residentes no exterior: Colômbia e Equador.

Tabela 02
Direitos políticos dos nacionais residentes no exterior

Com Correntes provisões para o voto no exterior	Tipos de eleições em que estão aptos a votar	Método de votação	Representatividade	Ano de aprovação (implementação)	Distrito eleitoral em que o voto é computado	Participação	Instituições Supranacionais
Argentina							
SIM	Presidencial e Legislativa Cargos: Presidente e Vice-Presidente da República; Senador e Deputado	Presencial	NÃO	(1993)	Último domicílio legal no país	Facultativa	-
Bolívia							
SIM	Presidencial e Referendo Cargos: Presidente e Vice-Presidente da República	Presencial	NÃO	1999 (2009)	-	-	-
Brasil							
SIM	Presidencial Cargos: Presidente e Vice-Presidente da República	Presencial	NÃO	1965 (1989)	Zona Eleitoral do Exterior	Compulsória	-
Chile							
NÃO (em tramitação)	Presidencial e Plebiscito Cargos: Presidente da República	Presencial	NÃO	-	-	Facultativa	-
Colômbia							
SIM	Presidencial e Legislativa Cargos: Presidente da República; Senador e Deputado	Presencial	SIM Circunscrição Internacional: 1 Deputado para Câmara de Representantes	1961 provisão 1963 implementada (2006) representativ	Circunscrição Internacional		Parlamento Andino
Equador							
SIM	Presidencial e Legislativa Cargos: Presidente e Vice-Presidente da República; Representantes no Parlamento Andino; Deputados nacionais da Circunscrição do Exterior	Presencial	SIM (e podem ser eleitos para qualquer cargo) Circunscrição do Exterior: 6 Deputados da Asamblea Circunscrição do Exterior, sendo 2 por Europa, Oceania e Ásia, 2 por Canadá e Estados Unidos e 2 por América Latina, Caribe e África.	1998 (2006)	Circunscrição do Exterior	Facultativa	Parlamento Andino 5 Representantes

Com Correntes provisões para o voto no exterior	Tipos de eleições em que estão aptos a votar	Método de votação	Representatividade	Ano de aprovação (implementação)	Distrito eleitoral em que o voto é computado	Participação	Instituições Supranacionais
Guiana							
SIM (somente funcionários governamentais ou de corporações públicas cumprindo deveres no exterior, e estudantes que estejam cursando em Instituições estrangeiras)	-	Presencial	-	-	-	-	-
Guiana Francesa							
Paraguai							
NÃO	-	-	-	-	-	-	-
Peru							
SIM	Presidencial; Legislativa; Referendo Cargos: Presidente e Vice-Presidente da República; Deputados; Representantes no Parlamento Andino	Presencial e Postal (somente em referendos ou eleições de caráter geral)	NÃO	-	Distrito Eleitoral de Lima	Compulsória	Parlamento Andino 5 Representantes
Suriname							
NÃO	-	-	-	-	-	-	-
Uruguai							
-	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela							
SIM	Presidencial	Presencial	NÃO	-	-	-	-

Essa tendência positiva de extensão de direitos políticos tanto aos não-nacionais residentes no país quanto aos nacionais e seus descendentes residentes no exterior, compõe um processo de “cidadanização da política migratória” na América do Sul (DOMENECH, 2008), e tem sido utilizada como referência na criação de projetos legislativos para a extensão dos direitos políticos no contexto migratório. Isso também tem ocorrido em decisões judiciais que se baseiam no direito comparado. Observou-se, que tanto os países que possuem provisões legais para o voto de nacionais residentes no exterior, quanto os países que possuem provisões legais para o voto de não-nacionais residentes no país têm sido citados como exemplos para se justificar a implementação dos direitos políticos, e também, para se pressionar, quando é demonstrada a direção tomada pelos países vizinhos sobre o tema.

Convenções e Instrumentos internacionais também vem sendo utilizados na extensão dos direitos políticos, como o Artigo 41 da “Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias”, que estabelece o direito dos trabalhadores migrantes e membros de sua família em participar de atividades políticas de seus Estados de origem, e de votar e serem eleitos em eleições do Estado (UNITED NATIONS,

1990). Essas diversas ações têm caracterizado a formação de um cosmopolitismo “legal”, e mesmo que as ações dos Estados estejam sendo realizadas individualmente, desenvolve-se na região uma “política migratória consensual” (MÁRMORA, 2003).

Porém, os direitos políticos no contexto migratório apresentam uma heterogeneidade se comparamos os países da América do Sul qualitativamente (provisões em Constituições, Legislações Eleitorais e Legislações Migratórias), encontrando diferenças quanto ao tempo necessário de residência; restrições; tipos de eleições em que se pode votar (nacionais, regionais e locais); e cargos em que se pode votar e ser votado. Apesar de encontrarmos uma tendência à inclusão política na comparação quantitativa entre os países, isso não significa que esteja ocorrendo concomitantemente uma incorporação política (ANDERSEN; COHEN, 2005).

A possibilidade de participação eleitoral como elemento de intersecção e integração na região

No início dos anos noventa, desenvolveu-se uma perspectiva transnacional nos estudos migratórios, com referência aos migrantes que buscavam se estabelecer nos países de destino, mas continuavam mantendo conexões sociais, econômicas e políticas com os seus países de origem, o qual eles não abandonavam (BASCH, GLICK-SCHILLER; BLANC-SZANTON, 1992).

Com o desenvolvimento desses estudos sob uma perspectiva transnacional, buscou-se outras conceituações para o fenômeno empírico que envolvia as atividades além das fronteiras nacionais. Um grupo de autores (PORTES; GUARNIZO; LANDOLT, 1999) passou a utilizar o conceito de práticas transnacionais, que cobrem todas as esferas da ação social e podem ser separadas, para fins analíticos, em três campos: econômico, político e sócio-cultural. De acordo com esses autores, as práticas políticas, econômicas e sócio-culturais não são necessariamente mutuamente exclusivas, podendo os imigrantes participar em todos os aspectos da vida transnacional. Um exemplo disso é o envio de remessas, tendo como destino quase sempre os países em desenvolvimento. As remessas têm constituído nos últimos anos uma das características mais significativas das migrações internacionais e, apesar de geralmente se destinarem aos familiares de migrantes, esse tipo de prática econômica tem atingido tanta importância, que partidos políticos e até mesmo alguns governos têm se aproximado de grupos de imigrantes para obter financiamento e suporte eleitoral.

Os motivos para participar nos três campos da prática transnacional podem ser os mais variados, e as práticas também podem ocorrer de forma contínua ou ocasionalmente. Essas duas formas de extensão da prática transnacional podem ser definidas como transnacionalismo “estreito” (*narrow*), para o primeiro caso, onde as práticas transnacionais ocorrem com certa frequência e de forma institucionalizada, e de transnacionalismo “amplo” (*broad*) para o segundo caso, em que as práticas transnacionais ocorrem somente ocasionalmente (ITZIGSOHN; GIORGULI-SAUCEDO, 2002). Também, foram cunhados outros dois termos em relação ao tipo de atores sociais envolvidos nas atividades transnacionais, definindo-se como transnacionalismo “de cima” (*from above*), quando as iniciativas partem de governos e

corporações, e de transnacionalismo “de baixo” (*from below*), quando as iniciativas partem dos próprios imigrantes internacionais, nas atividades cotidianas (GUARNIZO; SMITH, 1998).

Um dos problemas que o uso dessas várias terminologias apresenta, em conjunto com o conceito transnacionalismo, é que elas forçam sob uma mesma rotulação um conjunto de diversificadas atividades (PORTES, 2001). As eleições realizadas no exterior, por exemplo, se considerada como uma atividade do transnacionalismo “de cima” (*from above*), cuja iniciativa foi governamental, pode causar uma confusão quanto a quem ela se destinou, ou ainda, àqueles que participaram dela, tendo em vista que a participação nesta eleição é reservada somente aos cidadãos de um Estado-Nação em particular. Dessa forma, o sentido de “extra-territorial” das eleições, pelo fato das eleições ocorrerem além dos limites do território nacional, pode ser confundido com o de “além do Estado-nação”, quando utilizado o conceito *transnacional*, sendo que a realização de uma eleição no exterior respeita as regras dos países em que ela ocorre, como as restrições feitas aos locais de votação (Embaixadas e repartições consulares) e os acordos internacionais.

Os estados podem manter a jurisdição pessoal sobre seus cidadãos no exterior, mas sem uma simultânea jurisdição territorial (BARRY, 2006), e uma desterritorialização do Estado-nação, como pressupõe a perspectiva transnacional (BASCH, GLICK-SCHILLER; BLANC-SZANTON, 1992), torna-se um tanto problemática. Dessa forma, é adotada neste artigo um abordagem alternativa à perspectiva transnacional, tendo como eixo da análise as “interações formais” entre os migrantes internacionais e os Estados-nação em três áreas: a participação, a representatividade e a incorporação política.

Participação política. O envolvimento dos migrantes internacionais em atividades políticas pode, de acordo com a categorização proposta por Østergaard-Nielsen (2001), estar relacionado às políticas voltadas para o país de origem (*Homeland politics*), com a participação em eleições, na oposição ou suporte a sistemas políticos e suas políticas externas, como também, pode estar relacionado às políticas imigrantes (*Immigrant politics*), no comprometimento para melhora de suas situações nos países de residência, buscando obter maiores direitos políticos, sociais e econômicos, e na luta contra a discriminação.

Essas duas formas de participação política envolvem diversas atividades, como: o envio de cartas e correios eletrônicos; telefonemas; realizações de marchas e demonstrações; boicotes; suporte financeiro a campanhas ou causas; e a votação em eleições. Os migrantes podem estar engajados nessas diversas atividades sem estarem registrados como eleitores, e mesmo entre aqueles registrados, alguns também podem estar envolvidos com essas diversas atividades mas não participem das eleições (ANDERSEN; COHEN, 2005). Isso torna difícil a mensuração desses diversos tipos de atividades políticas que os migrantes internacionais e seus descendentes desenvolvem nos países de residência e nos países de origem.

Os argumentos sobre a participação eleitoral de nacionais residentes no exterior têm se dividido entre aqueles teóricos favoráveis a implantação do sufrágio universal como uma parte dos direitos humanos, e o incremento da participação política; e aqueles que são contrários, definindo a residência como um critério central do sufrágio e da representação política ou apontando problemas relacionados a transparência em processos eleitorais no exterior. (BAUBÖCK, 2005; IIDEA, 2007; RUBIO-MARÍN, 2006; SPIRO, 2006).

Entre os argumentos contrários ao voto dos nacionais residentes no exterior encontra-se uma relação do voto com a responsabilidade, quando: 1) se argumenta que os eleitores não são diretamente afetados pelas leis do país de origem, e por isso não teriam incentivos para exercer o voto responsável, embora os residentes no exterior enviem remessas para suas famílias que permaneceram no país, além de possuírem investimentos neste; e 2)

quando se argumenta que os eleitores residentes no exterior não podem se informar da política do país de origem, o que também implicaria no voto responsável, embora as mesmas tecnologias que têm facilitado a separação entre os cidadãos emigrantes e as sociedades dos Estados de origem, sejam as mesmas que têm possibilitado e revigorado as interações entre si (BARRY, 2006).

De certa forma, os direitos políticos potencializam uma relação de proximidade e distância, quando emigrantes e descendentes possuem uma proximidade com seu Estado de origem, por portarem a nacionalidade/cidadania desse, mesmo que vivendo distante (fora de suas fronteiras territoriais), enquanto que os imigrantes, que estão perto (dentro das fronteiras), por não portarem a nacionalidade/cidadania desse Estado, encontram-se distantes.

A partir dessa relação de proximidade e distância, as práticas políticas voltadas para os países de origem podem se apresentar como mecanismos compensatórios para o *status* perdido pelos imigrantes (JONES-CORREA, 1998b; GUARNIZO; SMITH, 1998), e também, apresentar diferenças entre a participação de homens e mulheres em atividades voltadas para os seus países de origem (ITZIGSOHN; GIORGULI-SAUCEDO, 2005). Algumas pesquisas demonstraram que enquanto os homens estão mais comprometidos em manter as ligações com os países de origem, públicas e institucionalizadas, até mesmo de forma reativa para compensar o *status* perdido, as mulheres estão mais comprometidas em participar da vida nos países de residência (GOLDRING, 2001; LEVITT, 2001; ITZIGSOHN; GIORGULI-SAUCEDO, 2002), embora em alguns casos a participação eleitoral (alistamento, votação e abstenção) tenha se desenvolvido equitativamente entre homens e mulheres (MENEGAZZO, 2008).

Representatividade política. A mobilidade espacial é um dos fenômenos constituintes da experiência migratória (e não apenas na sua origem), seja no interior do país de destinação, ou entre esse e o país de origem, e que muitas vezes está relacionada às incertezas e instabilidade (PIORE, 1979) que afetam a vida do migrante, como também, as aspirações (PIORE, 1979) e as expectativas temporais socialmente construídas (ROBERTS, 1995). Devemos considerar a mobilidade espacial como um dos elementos relacionados à questão da representatividade dos eleitos em circunscrições eleitorais do exterior. Parte dos votos recebidos na eleição de um determinado deputado, por exemplo, pode não corresponder com a população que vive em sua circunscrição ao final do seu mandato. Da mesma forma, alguns eleitores podem migrar e retornar ao país de origem no período entre duas eleições, sem a possibilidade de escolha de um representante no período em que esteve residindo no exterior.

Por outro lado, a alteração da característica de migração temporária para uma residência permanente implica numa fundamental mudança na perspectiva, com repercussões na política e em outras formas organizacionais. Os migrantes temporários podem não demonstrar um interesse na comunidade para longo prazo, afetando sua participação política na mesma, o que gera problemas para a constituição de lideranças e a organização do trabalho dessas em torno de questões de interesse da comunidade e dificultando uma efetiva ação política. As lideranças podem encontrar problemas como a concentração de tarefas, devido à dificuldade de transferi-las para outros membros, além da dificuldade de constituir bases de apoio, que sempre estão sendo reconstruídas, e até mesmo, a própria renovação de líderes comunitários entre os permanentes, podendo provocar uma certa concentração de poder (PIORE, 1979).

A volta do emigrante para o país de origem, não como um retorno definitivo mas apenas na forma de trânsito entre países, também pode implicar em determinados casos na participação política voltada tanto para o país de origem quanto na voltada para o de residência. A circulação entre países tende a ser mais alta entre aqueles que possuem dupla (ou múltipla) nacionalidade e entre aqueles que possuem o *status* de residente, como no caso do Acordo

firmado entre os Estados do MERCOSUL, Bolívia e Chile, enquanto que entre os migrantes que não têm sua condição migratória regularizada no país de residência a circulação se apresenta em menor número (até mesmo internamente no país), caso em que os migrantes podem encontrar sob o risco de punições e de controles de fronteira.

Alguns países podem definir um tempo máximo de residência de seus nacionais no exterior, não permitindo a participação eleitoral após esse período. Na América do Sul, os países que estabelecem o direito de votar no exterior não determinam esse tempo máximo, e em alguns casos, podem até ser considerados como eleitores aqueles que obtiveram a nacionalidade no exterior (através do critério *jus sanguinis*), sem nunca terem vivido no país que originou essa nacionalidade. Esse tipo de extensão de direitos políticos aos nacionais no exterior se apresenta como um sintoma das transformações que ocorreram nas concepções de território e fronteira que definem a cidadania democrática (BAUBÖCK, 2005), e apesar do Estado-nação gozar de uma persistente vitalidade, isso não significa que a estrutura soberana dos Estados-nação individuais não tenha sido afetada pelas mudanças na intersecção de forças e relações nacionais e internacionais (HELD, 1995).

Tendo em vista essas transformações que ocorrem na definição da cidadania, a abordagem do fenômeno da prática política desenvolvida além das fronteiras nacionais não pode tomar as interações dos migrantes internacionais com Estados e atores da sociedade, entre países de origem e países de residência, como “associação” ou “pertencimento” ao país de origem, pois seriam excluídos das análises todos os aspectos que diretamente impõe sobre os migrantes habilidades para viver “vidas duais” (WALDINGER; FITZGERALD; 2004).

Um outro elemento relacionado à questão da representatividade, diz respeito à proporção eleitoral/população emigrante. Alguns países podem concentrar uma grande população de emigrantes, mas com um eleitorado muito pequeno, enquanto em outros países, pode se ter um eleitorado maior, mas com uma população menor de emigrantes. No primeiro caso, um possível deputado eleito, teria problemas em relação à legitimidade de sua eleição, se a atribuição da vaga à circunscrição obedecesse ao critério quantitativo de sua população. Já no segundo caso, um possível deputado eleito, caso a atribuição da vaga à circunscrição obedecesse ao critério quantitativo do eleitorado, representaria uma população pequena, enquanto que em outros países muitos emigrantes ficariam sem representantes, devido à proporção eleitoral/população.

Incorporação política. Observa-se que existem algumas lacunas entre a provisão de direitos políticos em Constituições e Legislações Eleitorais e a efetivação desses direitos, demandando algumas políticas públicas por parte dos Estados, havendo, portanto, um intercâmbio entre os conceitos de inclusão política e incorporação política (ANDERSEN; COHEN, 2005).

No caso da extensão do direito de voto aos nacionais residentes no exterior, verificou-se que são necessárias políticas públicas que permitam o acesso ao voto, como a ampliação de locais de alistamento eleitoral e de votação, e o tipo de sistema de votação adotado nas eleições (presencial, por correspondência, ou por procuração), que também pode ser uma forma de impedimento para o acesso ao voto (MENEGAZZO, 2007; 2008). Quanto aos não-nacionais residentes no país, essa lacuna entre o direito de voto e o exercício desse direito encontra-se nas restrições impostas, como a exigência de um tempo mínimo de residência/permanência no país para se realizar o registro eleitoral. No Uruguai, por exemplo, esse período é de quinze anos, o mais alto entre os países sul americanos.

A incorporação política também pode se referir não somente a incorporação de migrantes e seus descendentes individualmente, mas a sua incorporação como um grupo

(JONES-CORREA, 2005). Nesse sentido, torna-se importante verificar como ocorre a inclusão dos grupos de migrantes, se são incorporados baseando-se na extensão do sufrágio universal a todos os cidadãos, ou se são incorporados como uma minoria política. Na Colômbia, por exemplo, a extensão do voto e da representatividade aos emigrantes é baseada no princípio de representação de minoria.

Os interesses que envolvem os custos e os esforços para a incorporação política dos nacionais residentes no exterior e seus descendentes demonstram as pretensões que os Estados têm em mantê-los sob a sua soberania. Também, é preciso verificar se essa extensão compreende apenas direitos ou se conjuntamente estão sendo ampliados os deveres, no caso do Brasil, o voto é compulsório mesmo para os residentes no exterior, sendo um direito-dever a participação nas eleições (MENEZZO, 2007).

Jones-Correa (2001) em seu estudo sobre a dupla nacionalidade na América Latina verificou a existência de dois possíveis caminhos para a sua existência: *a*) o que é desenvolvido “de baixo”, com iniciativas partindo de pressões de grupos de migrantes; e *b*) o desenvolvido “de cima”, com iniciativa do próprio Estado de origem dos migrantes. Os direitos políticos também apresentam variações entre esses dois caminhos “de baixo” e “de cima”, podendo ser conquistados à partir de pressões (ou *lobbies*) de diásporas politicamente ativas, que podem ter um envolvimento político tanto com os países de residência quanto com os países de origem. Por outro lado, a extensão dos direitos políticos pode ocorrer de forma instrumental por parte dos Estados, como a inclusão antecipada que ocorreu em regimes militares autoritários, ou a incorporação desenvolvida por partidos políticos (JONES-CORREA, 2001). Isso implica que também seja desenvolvida uma análise sobre a incorporação política “de cima”, quando não se teve pressões para a conquista dos direitos políticos e a iniciativa foi do Estado, verificando seus impactos sobre a participação política (alistamento eleitoral, afluência e abstenção).

A incorporação política também podem ser encontrada de forma conflituosa entre os interesses de países de origem e países de residência de migrantes internacionais. Nos países que possuem uma política de inclusão multicultural para a incorporação, se busca uma maior participação e cooperação em questões sobre políticas imigrantes voltadas para os países de residência, e ao mesmo tempo se exclui a participação em políticas voltadas para os países de origem (ØSTERGAARD-NIELSEN, 2001b). Porém, a inclusão política que permite aos não-nacionais residentes no país a participação em alguns tipos de eleições, pode se apresentar como uma oposição aos interesses de nacionalização dos Estados. Schuck (1998) teoriza que os direitos que Constituições e políticas públicas tornam acessíveis aos não-nacionais residentes no país tendem a reduzir o “valor da cidadania”, pois diminuem o interesse dos não-nacionais em se naturalizar (para obterem a cidadania), alterando também o próprio significado social de cidadania.

Considerações Finais

Analisando as recentes alterações que ocorreram na América do Sul quanto aos direitos políticos no contexto migratório, observa-se que se desenvolve entre os países uma tendência de extensão dos direitos de representação política dos migrantes internacionais e seus descendentes. Essa tendência positiva de extensão de direitos políticos tanto aos não-nacionais residentes no país quanto aos nacionais e seus descendentes residentes no exterior, compõe um processo de “cidadanização da política migratória” na América do Sul (DOMENECH, 2008), e

tem sido utilizada como referência na criação de projetos legislativos para a extensão dos direitos políticos no contexto migratório.

Porém, os direitos políticos no contexto migratório apresentam uma heterogeneidade se comparamos os países da América do Sul qualitativamente (provisões em Constituições, Legislações Eleitorais e Legislações Migratórias), encontrando diferenças quanto ao tempo necessário de residência; restrições; tipos de eleições em que se pode votar (nacionais, regionais e locais); e cargos em que se pode votar e ser votado. Apesar de encontrarmos uma tendência à inclusão política na comparação quantitativa entre os países, isso não significa que esteja ocorrendo concomitantemente uma incorporação política (ANDERSEN; COHEN, 2005).

Como foi apresentada, a possibilidade de participar em eleições, podendo-se votar e ser votado, se destaca entre as diversas formas de participação política, constituindo “interações formais” entre os migrantes internacionais e os Estados-nação em três áreas: a participação, a representatividade e a incorporação política, e o envolvimento de emigrantes em eleições extra-territoriais implica em novas conceituações sobre soberania e o território.

Referências

- ANDERSEN, K.; COHEN, E. F. Political Institutions and Incorporation of Immigrants. In: WOLBRECHT, C.; HERO, R. E. et al. (Orgs.) **The Politics of Democratic Inclusion**. Philadelphia, PA: Temple University Press, 2005, p.187-205.
- BARRY, K. Home and Away: The Construction of Citizenship in an Emigration Context. **New York University Law Review**, v.81, n.1, p.11-59, April 2006.
- BASCH, L.; GLICK-SCHILLER, N.; BLANC-SZANTON, C. **Nations Unbound: transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states**. New York: Gordon and Breach, 1994.
- BAUBÖCK, R. Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism. **International Migration Review**, v.37, n.2, p.700-723, Fall 2003.
- BAUBÖCK, R. Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership. **Political Science and Politics**, v.38, n.4, p.683-687, 2005.
- BECK, U. **The Cosmopolitan Vision**. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2006.
- BRASIL. **Mercosul: legislação e textos básicos**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2005.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - DELEGAÇÃO PERMANENTE DO BRASIL JUNTO À ALADI E AO MERCOSUL. Parlamento do MERCOSUL. **Carta de Montevideo** - Informativo da Delegação do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, n.10, p.10-11, Setembro de 2009.
- CALDERÓN CHELIUS, L. (Org.) **Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas**. México: Instituto Mora/Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano, 2003.
- CASTRO, M. G. (Org.) **Migrações Internacionais: contribuições para políticas**. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 2001.
- CHANDER, A. Homeward Bound. **New York University Law Review**, v.81, n.1, p.60-89, April 2006.
- EQUADOR. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. **Plan Operativo del Voto en el Exterior - Elecciones Generales 2009**. Dirección de Voto en el Exterior, Enero 2009.
- ESCOBAR, C. Extraterritorial Political Rights and Dual Citizenship in Latin America. **Latin American Research Review**, v.42, n. 3, 2007.
- DOMENECH, E. La Ciudadanización de la Política Migratoria en la Región Sudamericana: vicitudes de la agenda global. In: NOVICK, S. (Org.) **Las migraciones en América Latina**. Buenos Aires: Catálogos; CLACSO, 2008, p.53-72.

FITZGERALD, D. Rethinking Emigrant Citizenship. **New York University Law Review**, v.81, n.1, p.90-116, April 2006.

FITZGERALD, David. Citizenship à la Carte. **Global Migration and Transnational Politics**, n. 3, pg. 1-11, March 2008.

FOX, J. Unpacking "Transnational Citizenship". **Annual Review of Political Science**, v.8, p.171-201, 2005.

GOLDRING, L. The Gender and Geography of Citizenship in Mexico-U.S. Transnational Spaces. **Identities**, v.7, n.4, p.501-537, 2001.

GUARNIZO, L. E.; PORTES, A; HALLER, W. Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants. **American Journal of Sociology**. v.108, n.6, p.1211-1248, May 2003.

GUARNIZO, L. E.; SMITH, M. P. The locations of transnationalism. In: SMITH, M. P.; GUARNIZO, L. E. (Orgs.) **Transnationalism From Below**. New Brunswick, NJ: Transaction Publisher, 1998, p.3-34.

HELD, D. **Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance**. Cambridge: Polity Press, 1995.

HOWARD, M. M. Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU. **International Migration Review**, v.39, n.3, p.697-720, Fall 2005.

IIDEA. **Voting from Abroad. The International IDEA Handbook**. Stockholm/Mexico City: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Federal Electoral Institute of Mexico, 2007.

ITZIGSOHN, J.; GIORGULI-SAUCEDO, S. Immigrant Incorporation and Sociocultural Transnationalism. **International Migration Review**, v.36, n.3, p.766-798, Fall 2002.

ITZIGSOHN, J.; GIORGULI-SAUCEDO, S. Incorporation, Transnationalism, and Gender: Immigrant Incorporation and Transnational Participation as Gendered Processes. **International Migration Review**, v.39, n.4, p.895-920, Winter 2005.

JONES-CORREA, M. **Between two nations: the political predicament of Latinos in New York City**. Ithaca, London: Cornell University Press, 1998a.

JONES-CORREA, M. Different paths: gender, immigration and political participation. **International Migration Review**, v.32, n.2, p.326-350, Summer 1998b.

JONES-CORREA, M. Under Two Flags: Dual Nationality in Latin America and Its Consequences for Naturalization in the United States. **International Migration Review**, v.35, n.4, p.997-1029, Winter 2001.

JONES-CORREA, M. Bringing Outsiders In: questions of immigrant incorporation. In: WOLBRECHT, C.; HERO, R. E. et al. (Orgs.) **The Politics of Democratic Inclusion**. Philadelphia, PA: Temple University Press, 2005, p.75-101.

- LEVITT, P. Transnational migration: taking stock and future directions. **Global Networks**, v.1, n.3, p.195–216, 2001.
- LEVITT, P.; DEHESA, R. Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations. **Ethnic and Racial Studies**, v. 26, n. 4, p.587–611, 2003.
- MÁRMORA, L. Políticas migratorias consensuadas en América Latina. **Estudios Migratorios Latinoamericanos**, v.17, n.50, p.111-142, 2003.
- MENEGAZZO, E. Distantes mas influentes? Participação e representatividade política dos migrantes internacionais e seus descendentes. In: **V Semana de Relações Internacionais da Unesp**. Novos Atores e as Relações Internacionais. Marília, setembro de 2007.
- MENEGAZZO, E. Eleições Brasileiras na Alemanha: limites da comunicação e da prática política transnacional. In: **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais: as desigualdades sócio-demográficas e os direitos humanos no Brasil. 60 anos da declaração dos direitos humanos**. Caxambu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v.16, 2008.
- ØSTERGAARD-NIELSEN, E. K. Transnational political practices and the receiving state: Turks and Kurds in Germany and the Netherlands. **Global Networks**. v.1, n.3, p.261–281, 2001a.
- ØSTERGAARD-NIELSEN, E. K. **The Politics of Migrants' Transnational Political Practices**. WPTC-01-22, Dept. of International Relations, London School of Economics, 2001b.
- PATARRA, N. L. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos Avançados**, v.20, n.57, p.7-24, 2006.
- PIORE, M. **Birds of passage. Migrant labour and industrial societies**. New York: Cambridge University Press, 1979.
- PORTES, A. Conclusion: Towards a new world – the origins and effects of transnational activities. **Ethnic and Racial Studies**. v.22, n.2, p.463-477, March 1999.
- PORTES, A. **Globalization from Below: The Rise of Transnational Communities**. WPTC-98-01, Princeton University, set. 1997.
- PORTES, A. Introduction: the debates and significance of immigrant transnationalism. **Global Networks**. v. 1, n. 3, p.181–193, 2001.
- PORTES, A; GUARNIZO, L. E.; LANDOLT, P. The Study of Transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field. **Ethnic and Racial Studies**. v.22, n.2, p.217-237, 1999.
- RAGIN, C. C. **Fuzzy-set Social Science**. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.
- REIS, R.R O lugar da democracia: a sociedade civil global e a questão da cidadania cosmopolita. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais da Unesp, v. 30, jul-dez 2006.
- RIHOUX, B.; GRIMM, H. (Orgs.) **Innovative Comparative Methods for Policy Analysis**. Beyond the Quantitative-Qualitative Divide. New York: Springer, 2006.

ROBERTS, B. R. Socially Expected Durations and the Economic Adjustment of Immigrants. In: PORTES, A. (Org.) **The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship**. New York: Russell Sage Foundation, 1995, p.42-86.

ROUDOMETOF, V. Transnationalism, Cosmopolitanism and Glocalization. **Current Sociology**, v.53, n.1, p.113–135, January 2005.

RUBIO-MARÍN, R. Transnational Politics and the Democratic Nation-State: Normative Challenges of Expatriate Voting and Nationality Retention of Emigrants. **New York University Law Review**, v.81, n.1, p.117-147, April 2006.

RUGGIE, J. G. Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. **International Organization**, v.47, n.1, pg. 139-174, winter 1993.

SAYAD, A. La doppia pena del migrante. Riflessioni sul “pensiero di Stato”. **aut-aut**, n.275, p.8-16, settembre-ottobre 1996.

SCHUCK, P. **Citizens, Strangers, and In-Betwens: Essays on immigration and citizenship**. Boulder, CO: Westview Press, 1998.

SIMMEL, G. The Stranger. In: WOLFF, K. H. (org.) **The Sociology of Georg Simmel**. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1950, p.402-408.

SMITH, R. C. **Los Ausentes Siempre Presentes: The Imagining, Making and Politics of a Transnational Community between Ticuani, Puebla, Mexico and New York City**. PhD Dissertation. New York: Department of Sociology, Columbia University, 1995.

SOYSAL, Y. N. **Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1994.

SPIRO, P. J. Perfecting Political Diaspora. **New York University Law Review**, v.81, n.1, p.207-233, April 2006.

UNITED NATIONS. **International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families**. A/RES/45/158, 69th plenary meeting, 18 December 1990.

WANDERLEY, L. E.; VIGEVANI, T. (Orgs.) **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e MERCOSUL**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora Unesp; Fapesp, 2005.

WALDINGER, R.; FITZGERALD, D. Transnationalism in Question. **American Journal of Sociology**. v. 109, n.5, p.1177-1195, March 2004.

WIMMER, A.; GLICK-SCHILLER, N. Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences. **Global Networks** v. 2, n. 4, p.301–334, 2002.

WOLTON, D. La comunicación política: construcción de un modelo. In: FERRY, J.-M. *et al.* **El Nuevo Espacio Público**. Barcelona: Gedisa, 1998, p.28-46.