
O que Há por trás do Direito ao Voto dos Emigrantes Internacionais? Teoria, História e Cidadania Demandante*

Leticia Calderón Chelius**

Os primeiros anos do novo século permitiram que o direito ao voto dos cidadãos se estendesse para além das limitações geográficas. Em praticamente toda a América do Sul, com exceção do Chile e do Uruguai, o ato de votar tornou-se não apenas uma demanda das diásporas de cada país (Equador, Bolívia e Paraguai), mas um processo de participação que iniciou um novo ciclo em cada país ou renovou as práticas em outros (Brasil e Argentina). Mesmo nos países da região latino-americana localizados no norte, como o México, a experiência se regularizou, o que permitiu que os cidadãos daquele país votassem pela primeira vez nas eleições de 2006, ainda que o tenham feito em número escasso. Neste sentido, foram estabelecidas as bases para o que se constitui como uma primeira experiência eleitoral deste tipo para vários países e, de todo modo, uma experiência irreversível a partir da lógica democrática.

* Artigo recebido em 30 de junho de 2011 e aprovado em 25 de julho de 2011. Traduzido por Ana Carolina Teixeira Delgado. E-mail: acaroldelgado@yahoo.com.br.

** Doutora em Ciências Sociais pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais do México (FLACSO), professora e pesquisadora do Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Centro CONACYT, México. E-mail: LCalderon@institutomora.edu.mx.

Tendo como contexto estes elementos, neste artigo nossa ênfase não recai de forma tão acentuada no procedimento contemporâneo desta prática, mas em alguns de seus elementos teóricos que estão por trás de um direito tão elementar como o voto e que, na lógica transnacional, adquirem destaque. Isso significa afirmar que o enfoque nos direitos dos estrangeiros consiste em uma das noções políticas e filosóficas de maior debate contemporâneo porque, em essência, expressa uma das maiores contradições da noção clássica de cidadania, que durante séculos se baseou na exclusividade dos direitos políticos aos membros da comunidade política (o país delimitado geograficamente). Historicamente, os Estados nacionais foram delimitados por fronteiras rígidas e indivisíveis, e os direitos políticos plenos foram outorgados apenas aos naturais do lugar, que supostamente compartilhavam a mesma cultura e uma identidade etnonacional. Neste contexto, os migrantes não representavam nenhum desafio teórico e político porque simplesmente eram vistos como “estrangeiros” e sua condição de não cidadãos (*denizens*) os mantinha isolados de qualquer processo político da nação. Este debate remonta à Antiguidade já que, para os gregos, os excluídos de participar das decisões da *polis* eram os “forasteiros”¹ O princípio de permitir direitos políticos unicamente aos membros da “paróquia” – em franca alusão à vida comunitária mais imediata, ou seja, uma “visão paroquial da cidadania” (ROSANVALLON, 1999) – é um processo que deve ser visto como parte da exclusão de direitos cidadãos de tantos outros grupos de então, escravos, não proprietários e mulheres, os quais durante séculos estiveram alheios a tais direitos, em sua condição de membros não cidadãos.

Assim, com a ampliação histórica de direitos a membros distintos da comunidade política, a ideia de manter a exclusão dos que não nasceram no lugar e que permanecem em sua condição de estrangeiros (não naturalizados) deu início a um amplo debate, que ocupou praticamente as últimas décadas do século XX. A tal debate, somou-se de maneira vigorosa a demanda por direitos daqueles que se radicam em um país distinto ao que nasceram e que buscam manter sua condição de cidadãos em relação ao seu país de origem.

Podemos dizer, portanto, que o tema do voto daqueles que se radicam no exterior constitui parte do debate sobre os direitos políticos dos migrantes internacionais, o qual possui duas frentes. Por um lado, a condição como estrangeiros no país que se radicam e, por outro, a relação política dos mesmos sujeitos em relação ao país de origem. Esse amplo debate e suas múltiplas experiências têm dado lugar a diferentes noções que procuram expressar a complexidade deste processo, seja na figura teórica da cidadania transnacional, pós-nacional, desnacionalizada, cosmopolita ou mundial. Todas essas definições consistem em tentativas explanatórias que procuram ultrapassar a figura da cidadania clássica definida pelo pertencimento a um território (país) para dar conta da crescente mobilidade dos cidadãos do mundo e, diante disso, da falta de ferramentas jurídico-políticas para garantir seus direitos.²

História, Teoria e Crítica: Rumo ao Debate

Estes argumentos são parte do debate sobre o “retorno da cidadania”, ponto central do discurso da Ciência Política³ e que guarda relação, entre outras coisas, com o avanço da noção pluralista da democracia, a qual, a partir de 1989, junto com o princípio do fim dos totalitarismos, ganhou terreno sobre o modelo da democracia das majorias. Embora a democracia como ideia abstrata tenha gozado de popularidade, mesmo nos países comunistas que evocavam seu nome apesar das práticas políticas internas (URSS, Tchecoslováquia, Romênia, Alemanha Oriental), com o fim da Guerra Fria a noção pluralista da democracia obteve uma legitimidade esmagadora.⁴ Uma questão fundamental deste processo político consiste no seguinte fato: uma vez que a democracia pluralista se sustenta no processo eleitoral, na existência do pluripartidarismo, na revitalização dos parlamentos e no direito das minorias, estes elementos permitiram o retorno à essência da democracia com uma ênfase no indivíduo, o qual constitui o pilar principal de todo o processo político de acordo com este modelo.

A partir deste contexto político, a noção de cidadania voltou a ocupar um lugar central no debate teórico. Entretanto, a noção clássica de ci-

dadania relacionada à participação individual tornou-se ultrapassada/obsoleta tendo em vista um novo cenário mundial mais entrelaçado e dinâmico, produto da globalização, e no qual rapidamente o exercício político dos sujeitos transcendeu a dimensão nacional/territorial (SOYSAL, 1994). Neste sentido, as comunidades permanentes de migrantes cristalizam a essência deste debate, pois representam os grandes contingentes humanos sem direitos políticos que, na condição de estrangeiros, não são cidadãos no sentido formal do termo (BAUBÖCK, 1996).

No contexto político atual, uma série de mudanças tem contribuído para se pensar de maneira distinta sobre o exercício político tradicional baseado na noção clássica de cidadania. Um elemento substancial neste sentido consiste no fato de que, até pouco tempo atrás, não se questionava o predomínio do Estado-nação nas atividades econômicas e políticas. Atualmente, contudo, a noção de Estado-nação se faz menos óbvia em uma economia cada vez mais globalizada. Tanto na esfera política quanto na econômica, a existência de instituições supranacionais, como a União Europeia, exige repensar os alcances da soberania contemporânea. Assim, o Estado-nação e a soberania, enquanto princípio que outorga o poder supremo aos Estados, estão sendo questionados em sua forma tradicional. É neste marco que o caráter exclusivamente nacional dos direitos políticos por meio da cidadania está sendo repensado.

Desta forma, a ideia de nações fechadas, nas quais as regras soberanas permitem o direito de participação política apenas aos seus nacionais, torna-se cada vez mais distante do novo cenário mundial, no qual os mercados financeiros e os organismos não governamentais competem pelo poder dos Estados nacionais. Um mundo cada vez mais interdependente, no qual a associação do livre comércio ao desenvolvimento rápido e eficaz das telecomunicações, da eletrônica, da informática e da tecnologia, com vistas à articulação de operações financeiras e decisões produtivas em grande escala mundial, torna-se a norma.

Apesar de este novo cenário internacional ter trazido grandes mudanças, fruto da alta transferência comercial e financeira, tais mudanças têm sido questionadas pela crescente mobilidade territorial da força de

trabalho flexível, tema que guarda relação com a essência dos sistemas democráticos contemporâneos. Isso significa que perguntas acerca da legitimidade do conceito tradicional de cidadania, atribuído exclusivamente aos indivíduos de um Estado, tornam-se centrais no debate sobre os alcances da globalização, seus impactos no nível social e humano.

Assim, enquanto a cidadania era definida com base na ideia de que os Estados nacionais se delimitavam por fronteiras rígidas e intransponíveis e os direitos plenos eram outorgados apenas aos naturais do lugar, que supostamente compartilhavam a mesma cultura e uma única identidade etnonacional, os migrantes não representavam nenhum desafio teórico-político. Isso porque estes simplesmente eram vistos como “estrangeiros” e sua condição de não cidadãos (*denizens*) os mantinha isolados de qualquer processo político da nação (HAMMAR, 1990). No novo contexto político, as fronteiras de cada nação permanecem, pois são marcas de sangue, de história, de sobrevivência, que estabelecem limites, marcam espaços e definem geografias. Contudo, tais fronteiras não mais representam identidades fechadas, sendo parte de um circuito internacional no qual o trânsito humano se generaliza e ocorre através de fronteiras-limites cada vez mais percorridas, ainda que não necessariamente mais flexíveis. Esta nova dinâmica trouxe como consequência o questionamento sobre a extensão dos direitos políticos enquanto válidos apenas para aqueles que atribuem seu pertencimento à nação por meio da cidadania.

Diante dessa discussão, o novo fluxo migratório que se iniciou a partir do fim da Segunda Guerra Mundial representa de maneira mais clara a exclusão política daqueles sujeitos que não pertencem à nação por nascimento, que não são cidadãos no sentido tradicional, mas que constituem uma realidade. Isso porque, nesse processo de globalização, ao mesmo tempo em que a transnacionalização das sociedades por meio da mobilidade dos sujeitos, capitais, mercadorias e tecnologia se tornou legítima, não existem mais critérios, a partir de um discurso democrático, que justifiquem a exclusão e a segregação política destes sujeitos simplesmente por não serem de determinado lugar.

Existe um conceito que cristaliza as contradições inerentes à noção de soberania, nação e cidadania em suas formas atuais. Trata-se dos direitos humanos, conceito que representa uma abstração do sentido da pessoa humana e que chegou a ser um elemento inerente da cultura mundial contemporânea. O importante de tal conceito é que este legitima as demandas pelos direitos e identidades das pessoas para além dos limites impostos pela nação, indicando que os direitos dos indivíduos deveriam estar acima das considerações gerais de uma nação. Em virtude disso, algumas expressões fundamentais da mobilidade humana, por meio da migração, acabam por debilitar conceitos como a soberania, uma vez que este novo quadro impõe uma espécie de “desterritorialização dos direitos”. Tal desterritorialização pressupõe uma prática e respeito das nações e dos atores transnacionais ao indivíduo, para além de seu status legal e condição migratória. Nesta dimensão, os direitos políticos básicos dos imigrantes devem ser outorgados tendo em vista primordialmente sua condição de pessoas, e não de cidadãos no sentido clássico, pois o transnacional requer pensar em uma dinâmica mais móvel, na qual a cidadania também possua estas características.

Desta forma, ainda que o Estado-nação persista em suas formas tradicionais de manifestação, pelo controle das fronteiras e da regulação dos fluxos migratórios, as mudanças profundas ocorridas com o estabelecimento da democracia pluralista, dos direitos humanos, da identidade, do pertencimento e da cultura outorgam novos parâmetros para se pensar o exercício cívico e a participação política dos imigrantes. Em outras palavras:

Considerar a possibilidade de se desenvolver a cidadania para além do Estado nacional implica pensar em formas de se reconciliar a cidadania comum com a diversidade cultural. Como conciliar universalismo e particularismo em vez de considerá-los como dois sistemas de avaliação e legitimação irreconciliáveis (MARTINELLO, 1994).

O que Há por trás do Direito ao Voto dos Emigrantes Internacionais? Teoria, História e Cidadania Demandante

Neste cenário, a cidadania clássica tem perdido força como um dos referenciais jurídico-políticos da nação, justamente porque a ideia de pertencimento territorial nacional como definidora da identidade, essência da cidadania e da nação vem sendo colocada em xeque. Isso tem acarretado um enfraquecimento das identidades concebidas como expressão de um ator coletivo, uma idiosincrasia e uma comunidade imaginadas a partir da terra e do sangue. Este constitui o ponto de inflexão do debate sobre a cidadania, no qual o questionamento sobre o sentido da nação/Estado, da soberania e da globalização tem dado lugar a novas formas de se pensar a participação política e, assim, a extensão de direitos políticos dos migrantes internacionais.

Quem Discute as Coordenadas da Cidadania e da Migração? Um Debate dos Países Democráticos

Um ponto que deve ser enfatizado consiste no fato de o debate sobre os direitos políticos dos estrangeiros ter se concentrado de forma esmagadora nos países receptores de imigrantes, democracias industriais em sua maioria. Nesses países, começaram a ser definidas novas políticas, não apenas no que concerne ao controle e à regulação, mas também novos procedimentos para outorgar direitos políticos parciais ou limitados aos estrangeiros (BAUBÖCK, 1996). O debate está em aberto e divide as opiniões em tais sociedades sobre a pertinência ou não de se outorgar uma forma de inclusão política plena aos estrangeiros. Na imensa maioria desses países, a figura da cidadania clássica permanece como definidora da participação política dos sujeitos.

Reconhecendo este fato, entendemos que um dos pontos teóricos mais interessantes deste debate recai sobre a possibilidade de se pensar, a partir de uma ordem distinta, o processo de ampliação gradual dos direitos cidadãos para os membros de uma comunidade política.

A noção de cidadania apresentada por T. H. Marshall consistiu na extensão dos direitos aos membros de uma mesma entidade, os quais haviam sido excluídos previamente da política, transformando-os gradualmente em cidadãos. Marshall argumentou que os direitos cidadãos evoluíram sucessivamente, surgindo primeiro os civis, depois os polí-

ticos e, finalmente, os sociais. Em seu trabalho, o autor demonstra que cada passo funciona como um prerequisite para o tipo de direito que se seguia ao anterior. Assim, se o século XVIII testemunhou a formação dos direitos civis e das liberdades individuais, estas liberdades civis foram a base necessária para a ascensão dos direitos políticos ao longo dos séculos XIX e XX. Posteriormente ao avanço dos direitos políticos, em especial o direito ao voto, a classe trabalhadora foi capaz de levantar a bandeira dos direitos e benefícios sociais.

No caso dos direitos dos imigrantes, a aquisição de direitos seguiu de forma contrária à estabelecida por Marshall. De acordo com este autor clássico da noção de cidadania, os direitos políticos foram outorgados no momento em que o Estado-nação se constituía como entidade suprema. A cidadania, então, era pensada como algo exclusivo aos membros da nação. Os direitos sociais, por outro lado, emergiram no século XX, quando a maioria dos Estados ocidentais havia completado seu processo de construção nacional, tornando-se, assim, mais expansíveis e menos exclusivos que os direitos políticos. Dessa forma, seguindo o raciocínio de Marshall, os direitos políticos precedem e são um instrumento para o alcance dos direitos sociais.

No caso dos direitos políticos dos imigrantes, afirma-se que o processo ocorreu de forma contrária ao pensado porque os direitos econômicos e sociais foram os primeiros a serem outorgados pelos países receptores (SOYSAL, 1994). Neste sentido, quando ocorreu a intensa migração após a Segunda Guerra Mundial, tornou-se difícil para a maioria dos países receptores negar aos imigrantes os direitos sociais e civis, que já haviam sido alcançados por grande parte da sociedade. Ademais, tais direitos estão diretamente vinculados à condição da pessoa humana, como as liberdades individuais ou um padrão de vida mínimo. Entretanto, a reflexão sobre a concessão de direitos políticos aos imigrantes é algo muito mais tardio e posterior aos direitos sociais e civis. Por isso, ainda que atualmente os migrantes – documentados – na maioria dos países desenvolvidos do mundo gozem de uma série de benefícios sociais e civis, o voto permanece restrito e amplamente reservado aos cidadãos na sua qualidade de membros da nação. E mes-

mo que em alguns países exista o direito dos migrantes de participar nas eleições municipais, o debate ainda se encontra aberto, pois o ato de votar consiste em uma circunstância limitada e os migrantes permanecem sem direitos políticos plenos.

Assim, o importante desta nova ordem na extensão dos direitos políticos, exposta pela condição dos migrantes, é o questionamento direcionado a um dos fundamentos da cidadania clássica, a saber, o pertencimento nacional como base para a participação política.

Outro elemento que se soma a este debate e que leva a questionar a exclusão política dos migrantes se sustenta nas noções que havíamos apontado anteriormente, baseadas na democracia pluralista. Isso se deve ao fato de este modelo se fortalecer com o pluralismo político, o qual reconhece que a “sociedade é integrada por um conjunto de grupos aglutinados em torno de diversos valores e interesses e, em muitos casos, conflituosos” (LOAEZA, 1996). Tal hipótese está, ademais, relacionada à ideia de que “a democracia é o governo das maiorias, mas também é um sistema que defende o direito da minoria, ou das minorias, a existir, a estar representada, a participar e, quando for o caso, a se opor” (LOAEZA, 1996). Dessa forma, tais concepções próprias da democracia pluralista acabaram por legitimar a existência das minorias e, assim, reconhecer sua desvantagem diante das maiorias. Este quadro reforçou ainda mais o argumento de que os migrantes devem adquirir direitos sociais, civis e políticos, ainda que sejam minorias e não contem com a cidadania formal. Um dos resultados deste debate foi o surgimento do multiculturalismo, proposta que incorpora o princípio dos direitos das minorias de preservar sua identidade e diferenças em relação à maioria.⁵

Esses elementos são importantes, pois não só formam parte de um debate teórico profundo, como também já foram incorporados às legislações de diversos países com sistemas políticos democráticos. As leis que surgiram dessa mudança político-jurídica, uma vez postas em prática, constituem a base do cenário político e legal no qual se movem os migrantes internacionais.

A Antessala dos Direitos Políticos: Os Direitos Sociais e Civis dos Migrantes

Um elemento que não podemos deixar de mencionar consiste no fato de que, na maioria dos países democráticos do mundo, os imigrantes tenham adquirido alguns direitos civis, sociais e, em alguns casos, políticos (eleições municipais, assembleias locais, conselhos escolares), ainda que se questione a condição política marginal desses atores. Contudo, embora sua posição como estrangeiros não seja completamente marginal, a não concessão de direitos políticos plenos faz com que estes imigrantes se mantenham segregados, o que perpetua sua condição de desvantagem diante da maioria. Esta questão constitui a essência do debate exposto ao longo deste trabalho.

Podemos afirmar que, com exceção dos Estados Unidos, que aprovaram uma série de leis cada vez mais restritivas desde a lei migratória de 1996,⁶ em praticamente todos os países existe uma série de direitos extensivos a qualquer pessoa que viva em um país, seja esta pessoa estrangeira ou nativa. Além disso, praticamente todas as Constituições políticas dos países-membros da Comunidade Econômica Europeia contêm regulamentações sobre os direitos humanos e as liberdades civis, proibindo a discriminação com base na diferença de credo, idioma, gênero ou raça e tornando o Estado o garantidor desses direitos. Isso nos permite observar que, embora o tratamento aos migrantes varie de país para país, a concessão de direitos civis e sociais básicos tem sido uma norma da migração contemporânea nos países de alta recepção de estrangeiros. O que se questiona em tais países é a extensão dos direitos políticos.

Um fato relevante é que, geralmente, os direitos dos migrantes dependem do tipo de residência e permissão de trabalho que os mesmos conseguem. Por isso, existe uma distinção clara entre os direitos adquiridos pelos que gozam de residência legal e pelos que não possuem permissão de trabalho e residência (sem documentos). Desta forma, o status legal define muitos dos direitos aos quais os estrangeiros podem ter acesso. Considerando essas diferenças, podemos dizer que, atualmente, países como Alemanha, França, Inglaterra e Estados Unidos,

inclusive, permitem aos estrangeiros: a associação a sindicatos, o gozo da liberdade de emprego e residência, o acesso a um seguro-desemprego e a um plano de saúde, a obtenção de benefícios sociais (*welfare benefits*), além da possibilidade de ser empregador. Podemos agregar a essa lista de direitos sociais e civis a existência, em praticamente todos os países, de bolsas de estudos e outros benefícios que não se limitam aos seus cidadãos. Apesar da ampla gama de direitos sociais e civis, existem restrições em empregos do serviço público, que devem ser preenchidos apenas por cidadãos, como é o caso dos professores de educação básica nos Estados Unidos.

Dessa forma, se considerarmos que muitos dos benefícios sociais adquiridos pelos imigrantes no país receptor trazem consigo condições sociais e econômicas melhores do que estes sujeitos poderiam alcançar em seu país de origem, o problema de não ter acesso a direitos políticos plenos adquire grande transcendência. Isso porque o tema expõe um desafio teórico, filosófico e também de viabilidade política ao se pensar nos alcances da democracia. Por isso, no que tange aos imigrantes, o problema continua sendo seus direitos políticos (liberdade de expressão, de se reunir, de votar).

Devemos enfatizar que, embora os ganhos sociais e civis para os estrangeiros sejam indiscutíveis, principalmente se considerarmos que até os anos 1970 os imigrantes estavam proibidos de formar organizações, na maioria dos países da Europa os direitos que alcançaram permanecem limitados. Ao não poderem participar plenamente do sistema político em que vivem, esses atores são mantidos na marginalidade econômica e política. Ainda, convertem-se em alvo das mobilizações da extrema direita de cada país, como é o caso da Alemanha, onde os estrangeiros têm sofrido agressão e perseguição de grupos neonazistas, apesar das leis antidiscriminatórias, ou dos Estados Unidos, onde, embora representem 9% da população total, não estão em condição de se manifestar ou se opor pela via eleitoral a leis que os afetem de maneira direta.

Apesar dessas restrições, em alguns países de migração ativa foram institucionalizadas práticas, instrumentos políticos e arranjos institucionais com vistas a incorporar os trabalhadores estrangeiros e lhes

outorgar certos direitos políticos. Tais direitos lhes permitem, em alguns casos, votar em eleições municipais (BRUBAKER, 1992), muito embora isso não seja suficiente, pois as medidas que afetam os migrantes são decididas geralmente nas eleições nacionais (como as reformas nas leis de migração). Todavia, é interessante notar que a maioria dos países europeus, principalmente, mantém um debate permanente sobre como permitir maior inclusão dos estrangeiros na vida pública, algo que se cristalizaria “hipoteticamente” no exercício cidadão do voto.

Esse fato é extremamente relevante porque demonstra que, para os países receptores, todos constituindo democracias consolidadas, o voto simboliza a expressão máxima de participação cívica e, ao mesmo tempo, é considerado um instrumento inigualável de influência dos cidadãos nos processos políticos. Daí considerar-se como uma questão genuína a preocupação dos grupos progressistas de cada nação para encontrar formas que integrem os estrangeiros à vida política dos países hóspedes por meio do processo eleitoral.

O Outro Lado deste Debate: Novas Formas de Participação Política em Tempos de Globalização

Outra expressão dos direitos políticos dos migrantes internacionais se encontra em um processo relativamente novo, que se expandiu durante os anos 1990 e já se situa como uma referência central das novas formas de cidadania, as quais ultrapassam o contexto da geografia nacional. Trata-se do direito dos migrantes de conservar direitos políticos em seu país de origem, direito este que se cristaliza de maneira concreta no exercício do voto no exterior. Durante décadas de migração internacional contemporânea,⁷ ocorreu um processo paulatino de participação dos migrantes em relação à sua sociedade de origem. Primeiro, por meio da formação de organizações sociais, mais conhecidas como clubes de conterrâneos, que procuram ratificar os laços afetivos, identitários e solidários dos sujeitos de maneira direta com as suas regiões. Posteriormente, por meio dessas mesmas organizações, mas com a elabora-

O que Há por trás do Direito ao Voto dos Emigrantes Internacionais? Teoria, História e Cidadania Demandante

ção de projetos de apoio, investimento e participação, constituindo a chamada filantropia migrante. Finalmente, pela conversão dessas organizações em agentes políticos ao promoverem a intermediação entre as classes políticas de seus lugares de origem e a comunidade que representam no exterior. Nesta última etapa, a capacidade de influenciar na política local da região de origem consiste em um dos processos que se repetem na maioria das comunidades de migrantes ao redor do mundo, sejam estes mexicanos, coreanos, turcos, argelinos, salvadorenos, apenas para citar alguns exemplos. Um passo seguinte neste processo se refere à participação política eleitoral, ou seja, ao fato de o direito ao voto ter se tornado uma demanda repetida e uma bandeira de luta transnacional, dentro da lógica na qual situamos a nova cidadania transgeográfica. Esta etapa guarda relação com os tempos de mudança política nos países de origem da imensa maioria dos migrantes internacionais do mundo, países pobres ou em desenvolvimento. O ato de votar consiste em uma das formas mais visíveis (e contáveis) da participação política dos migrantes em suas sociedades de origem. Isso não porque o voto seja a única expressão de participação política, mas por ser a forma mais simples e direta, que não envolve um exercício político permanente, sendo, portanto, mais universal e menos exigente. No caso dos migrantes, para além dos números de participação eleitoral transnacional, que na maioria dos casos são notavelmente baixos, o simples direito ao voto constitui uma confirmação da condição de cidadão. Isso significa, para o migrante, manter-se como membro político em sua comunidade de origem, dando ao referido direito outro sentido, que ultrapassa o ato de votar em si.⁸

Esse processo teve início historicamente como um reconhecimento direcionado aos militares que se encontravam na frente de combate durante as eleições em países como os Estados Unidos ou a Inglaterra e que, não por outra razão, deveriam perder seus direitos políticos. Paulatinamente, esta possibilidade foi ampliada aos civis a serviço de seus governos no exterior, a exemplo do corpo diplomático e representantes governamentais radicados no exterior. A extensão deste direito e, no caso, a universalização do debate ocorreram no final dos anos 1990. Neste período, registrou-se um aumento na aprovação do

direito de todos os cidadãos (civis), o que lhes permitiu votar nas eleições de seu país de origem mesmo estando no exterior, levando a uma ampliação da cidadania para além das considerações geográficas.

Atualmente, 92 países regulamentaram e permitem o voto dos cidadãos que, por algum motivo (emprego, estudos, questões pessoais), não estão radicados em seu país de origem. Tal processo pode ser gradualmente inclusivo, podendo também ser restritivo (permite votar para presidente, mas exclui outras formas de participação cidadã). Ainda que este direito tenha sido aprovado, em alguns países o tema suscita suspeita e dúvidas, como é o caso do México e da Espanha. Em outros, como na França, este é internalizado na comunidade política como um direito inquestionável. Tecnicamente, existe uma grande variedade de formas de participação eleitoral no exterior. A forma mais recorrente ocorre pela via postal, cuja origem remete à ideia de “voto em trânsito”, muito comum em alguns países, pois permite que qualquer cidadão (não apenas os radicados no exterior) emita seu voto pelo correio se não lhe for possível comparecer às urnas, seja por motivo de doença, ausência temporal ou mesmo, em alguns casos, por reclusão carcerária.

Como resultado da dinâmica desse processo, chegou-se a estabelecer uma nova relação entre esses cidadãos no exterior e grupos e partidos políticos de seu país de origem, os quais veem cada vez mais os migrantes como potenciais votantes.⁹ Além do interesse manifesto desses cidadãos no debate político nas comunidades de origem, sua influência sobre estas mesmas localidades, onde a sua capacidade econômica lhes permite contribuir com somas de dinheiro nada desprezíveis para o apoio a uma candidatura, contribui para moldar a percepção dos políticos.¹⁰ Diante do crescente ativismo político dos migrantes internacionais, seja no país de destino ou no de origem, verifica-se um processo completamente novo, que em alguns casos apresenta formas cada vez mais sofisticadas de inclusão política (novas formas de representação). Constituem-se novas representações, que abrem um cenário inédito na história da cidadania e sua expressão mais imediata, o voto.

Em que pese sua novidade histórica, o voto dos emigrantes abriu um amplo debate sobre a necessidade de se regular seus procedimentos e

seu alcance. Tudo depende do caso em questão, mas no centro deste debate está a velha dicotomia entre cidadãos e estrangeiros, observada já não tanto pelo prisma do pertencimento ao lugar (pelo nascimento) como um requisito para se alcançar a cidadania, mas pela residência enquanto exigência para a sua validação. Ou seja, o debate contemporâneo questiona os limites àquilo que alguns chamam de cidadania mundial como um direito que isenta a necessidade de se referendar a lealdade patriótica (BAUBÖCK, 2003). Tal debate também discute a necessidade de se regular a extensão do direito cidadão a uma primeira geração de migrantes e não preservá-lo até a terceira ou quarta geração de filhos de emigrantes (como no caso espanhol ou italiano, por exemplo), o que tem levado a resultados complicados para a comunidade de origem, tendo em vista o efeito potencial dos votos no exterior (vide o caso galego).

Conclusão: Olhando para o Futuro

Os direitos políticos dos migrantes internacionais constituem um tema central da agenda de direitos humanos. Isso porque, por um lado, a condição de estrangeiros marginaliza a participação política dos sujeitos no país receptor, posto que tal participação consiste em um direito exclusivo aos cidadãos de tal país.¹¹ Por outro lado, embora o voto seja cada vez mais aceito em democracias incipientes, de onde tradicionalmente procedem os migrantes, este não apenas ratifica simbolicamente o pertencimento dos sujeitos a uma nação, uma comunidade política, mas também serve como um mecanismo de expressão política e de incidência política real.

É importante considerar que a extensão do direito ao voto configura um processo que se verifica na atualidade, sobretudo por conta da consolidação da democracia liberal paralelamente à expansão da tecnologia. Sem esta última, todo o debate teórico-ético não teria tido a possibilidade de se desenvolver, tanto pelos sujeitos que mantêm um nível de contato e conhecimento da política pelos meios eletrônicos (desde o rádio e a televisão até o uso de telefone, fax e internet), quan-

to pela criação de novas vias de exercício eleitoral (do voto postal ao eletrônico, previsível no futuro).

Do mesmo modo, vale a pena dizer que o debate e a execução de novas formas de cidadania são parte de uma reacomodação do Estado-nação em sua forma mais renovada. Longe de uma ideia dominante entre alguns defensores do transnacionalismo de fato, de uma crença romântica, mas distante da fragmentação e porosidade das fronteiras e um enfraquecimento do Estado nacional, o que observamos é uma renovação interessante desta figura jurídico-política que define a modernidade. Isso ocorre por meio de mecanismos que são fruto da globalização, como as novas leis de nacionalidade na maioria dos países do mundo, praticamente. Abre-se aí a possibilidade para a dupla ou múltipla nacionalidade como uma flexibilização da ideia de lealdade patriótica, durante anos atrelada ao pertencimento a uma única nação. Relacionado a esta ampliação da lealdade patriótica tendo em vista os novos pertencimentos nacionais estipulados pelas leis, temos o debate teórico sobre a extensão de direitos e obrigações para além da condição jurídica dos sujeitos (ilegalidade, por exemplo), visto que estes formam o grupo mais vulnerável e que carece de apoio e reconhecimento. Essa questão constitui o ponto crucial da próxima geração de reformas, ainda pendentes.

A dignidade humana, o pluralismo e a tolerância são temas centrais do debate atual e estão em conformidade com os ajustes jurídicos necessários, que paulatinamente ocorrem pelo mundo, como sugerem a adoção de formas múltiplas do exercício eleitoral dos migrantes ou a perda da nacionalidade de origem. No entanto, o mero exercício eleitoral parece ter encontrado seu limite no que tange às perspectivas futuras, figurando, assim, um tema com amplas possibilidades de pesquisa no futuro nas áreas de política e migração.

Diante da percepção do crescimento da migração internacional e dos direitos políticos dos migrantes, o tema sugere, a partir de possibilidades distintas, uma faceta pouco explorada neste campo de estudo. Até o presente momento, a grande visibilidade política dos migrantes, por meio de suas remessas aos países de origem, acabou por obscurecer

O que Há por trás do Direito ao Voto dos Emigrantes Internacionais? Teoria, História e Cidadania Demandante

outras expressões que vão além da participação ativa desses atores na política. Por isso, o estudo da cidadania, por meio de outras formas que incluem a participação eleitoral e que se manifestam no cotidiano, são algumas das apostas para análises futuras. Os estudos na área da cultura política surgem como indispensáveis como termômetros dos conhecimentos e práticas democráticas, significando um conhecimento mais profundo das expressões políticas a partir de outras regiões, com outras demandas. Os direitos políticos dos estrangeiros consistem em um tema que tem sido discutido nos países receptores, democracias industriais em sua maioria. Contudo, tendo em vista as mudanças do padrão migratório internacional, a maioria dos países são cada vez mais destino e trânsito de emigração, não apenas local de origem, o que torna imprescindível o debate sobre novas formas de inclusão democrática. No nível teórico, cabe debatermos as considerações do que Martha Nussbaum chama de “loteria do nascimento”, a saber, as diferentes possibilidades que os cidadãos guardam, dependendo do lugar em que nasceram. Essa desigualdade, produto da geografia, faz-se insustentável. Como debate ético, constitui uma das linhas a serem discutidas com mais profundidade. No plano político, porém, é absolutamente factível gerar programas, leis de compensação.

Dado o vigor que essas novas experiências possuem nos países que as incorporaram recentemente em suas práticas e o fato de a América Latina e outras regiões permanecerem à sua espera, colocando em xeque a própria essência dos discursos nacionais (Chile e Uruguai), este debate parece estar distante de uma solução. Ainda, parece distante também de ser apenas mais uma prática, sendo internalizado na vida de milhares de cidadãos latino-americanos que vivem longe do país onde nasceram.

Notas

- 1** O mesmo vale também para escravos, mulheres e não proprietários.
- 2** Neste artigo, entendemos como cidadania os direitos e obrigações em uma comunidade, os quais se cristalizam na forma mais elementar do exercício político, o voto.
- 3** Sobre isso, ver Kymlicka e Norman (1992).
- 4** A discussão é apresentada amplamente em Loaeza (1996).
- 5** Ver Touraine (1995).
- 6** Nos últimos dez anos, tem havido um endurecimento nas leis norte-americanas direcionadas aos migrantes, não apenas no nível federal, mas, sobretudo, no nível dos estados, como é o caso do Arizona.
- 7** Processo ocorrido após a Segunda Guerra Mundial, quando se observou um aumento da migração aos países da Europa em pleno processo de reconstrução, ao passo que nos Estados Unidos, em pleno processo de expansão industrial, acelerou-se a migração a partir do terceiro mundo, em especial a partir do México.
- 8** Neste sentido, há uma gama de análises sobre a participação multitudinária dos latinos nos protestos pela reforma nas leis de migração nos Estados Unidos, em 2006. Infelizmente, o impacto dessas manifestações na mídia não corresponde ao peso político do voto nas eleições.
- 9** Sobre isso, ver o caso do voto galego em Lugalde (2007).
- 10** No caso mexicano, é notório o interesse crescente dos partidos políticos no voto dos migrantes. Neste sentido, mesmo com a baixa participação eleitoral em 2006 – primeira eleição mexicana no exterior –, o conservador Partido Acción Nacional apressou-se em abrir escritórios em Madri (Espanha), no início de 2007, para além das sedes que possui nas cidades da União Americana. O Partido de la Revolución Democrática fez o mesmo nos estados onde governa. Por meio de seus escritórios de representação junto aos migrantes, tanto Michoacán quanto o Distrito Federal fortaleceram e ampliaram suas redes de presença e participação direta com as comunidades de mexicanos no exterior.
- 11** Isso inclui os cidadãos naturalizados, que representam uma minoria diante do total de estrangeiros documentados ou sem documentos em todos os casos e em todos os países. Deve-se considerar que, para se naturalizar, é preciso a aprovação de uma série de trâmites, além da necessidade de se possuir uma residência legal no país em que se radica, fato que exclui a maioria dos migrantes sem documentos, os mais pobres e mais vulneráveis.

Referências Bibliográficas

BAUBÖCK, Rainer (Ed.). Group rights for cultural minorities: justification and constraints. Trabalho apresentado na Conferência Multiculturalismo, Minorias e Cidadania, Instituto Europeo de Florencia, abr. 1996.

_____. Toward a political theory of migrant transnationalism. **International Migration Review**, n. 37, v. 3, p. 700-723, 2003.

BRUBAKER, Rogers. **Citizenship and nationalhood in France and Germany**. Londres: Harvard University Press, 1992.

HAMMAR, Tomas. **Democracy and the Nation State**. Worcester, Grã Bretanha: Billing & Sons Ltd, 1990.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. Return of the citizen: a survey of recent work of citizenship theory. **Ethics**, v. 104, n. 2, 1994.

LOAEZA, Soledad. **Oposición y democracia**. México: Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 1996.

LUGILDE, Anxo. **O voto emigrante: viaxe pola zona escura da democracia española**. Vigo: Editorial Galaxia, 2007.

MARTINELLO, M. Citizenship and the European Union. A critical view. In: BAUBÖCK, R. (Comp.). **From aliens to citizens**. Redefining the status of immigrants in Europe. Aldershot: Avebury, 1994.

ROSANVALLON, Pierre. **La consagración del ciudadano, historia del sufragio universal en Francia**. México: Instituto Mora, Colección Itinerarios, 1999.

SOYSAL, Yasemin. **Limits of citizenship**. Chicago: University of Chicago, 1994.

TOURAINÉ, Alain. ¿Qué es la sociedad multicultural? Falsos y verdaderos problemas. **Claves**, Madri, n. 56, out. 1995.

Resumo

O que Há por trás do Direito ao Voto dos Emigrantes Internacionais? Teoria, História e Cidadania Demandante

Este artigo reflete sobre os elementos teóricos e históricos sobre os quais se sustenta o processo de extensão de direitos políticos eleitorais dos cidadãos que estão radicados fora do seu país de origem. Ainda, o artigo demonstra que, para além de um debate conjuntural e exclusivamente nacional, a extensão de tais direitos consiste em um passo substancial do processo teórico-político da democracia contemporânea e, assim, em um tema de relevância para as Relações Internacionais e a Ciência Política.

Palavras-chave: Cidadania Transnacional – Voto no Exterior – Direitos Humanos – Migração Internacional – Nacionalidade

Abstract

What's behind the Voting Rights of International Migrants? Theory, History and Claimant Citizenship

This article discusses the historical and theoretical factors that explain the extension of political rights to citizens living abroad. It shows that, more than being simply a national debate, this process represents an important step for contemporary democracy in the world. As do other possibilities that globalization has opened, global, cosmopolitan, transnational or even double citizenship reveals the contradiction internal to the nation-state as a historical notion.

Keywords: Transnational Citizenship – Vote Abroad – Human Rights – International Migration – Nationality