

Denise Frizzo e Bruno Mascitelli

# BRASILEIROS NO EXTERIOR

VOTO EMIGRANTE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA



EDITORA UFRJ

Denise Frizzo e Bruno Mascitelli

# **Brasileiros no exterior**

voto emigrante e participação política

Tradução

Taís Cristine Ernst Frizzo

*Este livro é dedicado a Maria Cristina Ernst Frizzo,  
Nelson Frizzo e Cristiano Fischer.*

# Sumário

Lista de tabelas	5
Lista de siglas	6
Apresentação	7
<i>Embaixador Celso Amorim</i>	
Agradecimentos	11
CAPÍTULO 1 – Emigrantes e sua participação política no país de origem	14
CAPÍTULO 2 – A história da migração brasileira	39
<i>um país de imigração ou de emigração?</i>	
CAPÍTULO 3 – Engajamento político no exterior	64
CAPÍTULO 4 – Engajamento político dos emigrantes brasileiros	101
CAPÍTULO 5 – Voto emigrante	128
<i>a voz do brasileiro no exterior</i>	
CAPÍTULO 6 – Cidadania e direito ao voto dos emigrantes	160
<i>a visão de líderes de comunidades brasileiras no exterior e autoridades</i>	
Conclusão	188
Referências	224

# Lista de tabelas

Tabela 2.1	Brasileiros no mundo por país e por região em 2015	49
Tabela 4.1	Participação nas eleições presidenciais brasileiras no exterior	103
Tabela 4.2	Votação externa brasileira nas últimas três eleições	107
Tabela 4.3	Emigrantes brasileiros: comportamento eleitoral	111
Tabela 5.1	Levantamento com brasileiros que vivem no exterior: respostas válidas por país	135
Tabela 5.2	Pesquisa com brasileiros no exterior: perfil demográfico por país	138
Tabela 5.3	Levantamento de brasileiros no exterior: relações transacionais com o Brasil	141
Tabela 5.4	Levantamento de brasileiros no exterior: conexões políticas transnacionais	143
Tabela 6.1	Lista de Líderes Emigrantes (LE)	161
Tabela 6.2	Lista de Legisladores (L)	162
Tabela 6.3	Lista de Representantes do Governo (RG)	162

# Lista de siglas

CRBE	Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MRE	Ministério das Relações Exteriores do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
SGEB	Subsecretaria-geral das Comunidades Brasileiras no Exterior
STF	Supremo Tribunal Federal
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRE-DF	Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

# Apresentação

*Embaixador Celso Amorim<sup>1</sup>*

Por centenas de anos, o Brasil caracterizou-se como um país que recebia imigrantes, que tiveram forte influência no curso do desenvolvimento nacional. Dentre esses, grandes contingentes de “imigrantes forçados”, os escravos vindos da África, foram fundamentais na nossa formação, apesar das persistentes discriminações. Desde a década de 1980, com a onda de brasileiros deixando o país, o quadro demográfico se inverteu. A comunidade brasileira de emigrantes é caracterizada por suas fortes conexões culturais e familiares com o Brasil. Muitos também estão economicamente ligados à sua casa, enviando dinheiro para suas famílias; alguns investem em propriedades e negócios.

Este livro oferece uma análise penetrante da experiência da emigração brasileira, do subsequente engajamento político e das relações desenvolvidas com o país de origem. A jornada começa com informações históricas sobre a migração brasileira, explicando a mudança na posição do Brasil de um país de imigração para um país de emigração, em parte como resultado de dificuldades econômicas e crises políticas.

---

<sup>1</sup> Ex-ministro das Relações Exteriores (1993-1994; 2003-2010) e da Defesa (2011-2014) do Brasil.

Ao longo do livro, são discutidos detalhes sobre como o governo brasileiro tentou manter as relações entre os emigrantes e o Brasil. Os autores fornecem explicações detalhadas sobre as políticas colocadas em prática para os cidadãos que vivem no exterior, tais como programas de captação de recursos, facilitação de documentação, cooperação com cientistas brasileiros no exterior, promoção da cultura brasileira e ampliação da rede de consulados. Eles mostram o crescente interesse do governo brasileiro e dos legisladores em manter conexões com os emigrantes, desde meados da década de 1990, em iniciativas ligadas ao reconhecimento da dupla cidadania; à criação, em 2007, de um departamento específico no Ministério das Relações Exteriores para tratar exclusivamente de assuntos dos emigrantes brasileiros – a Subsecretaria-geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB); e à implantação, em 2010, do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE), para promover o diálogo entre o governo e os emigrantes.

Os autores analisam dados coletados a partir de pesquisa *on-line* com brasileiros residentes em sete países e de entrevistas realizadas com autoridades brasileiras e líderes de comunidades no exterior. O livro oferece uma análise pioneira sobre temas relacionados ao engajamento político dos emigrantes, incluindo o comportamento eleitoral, sob a perspectiva daqueles diretamente envolvidos nas questões. Representantes do governo (Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e Justiça Eleitoral) e do Congresso brasileiro (deputados e senadores) foram entrevistados sobre as políticas para os brasileiros no exterior. Os emigrantes entrevistados também tiveram a oportunidade de pensar mais sobre seus direitos, suas obrigações e seus desejos em relação à política brasileira, às eleições e às conexões transnacionais com o Brasil.



Fui ministro das Relações Exteriores em dois períodos diferentes. Em meu curto mandato (1993-1994) durante o governo Itamar Franco, fui confrontado com duas questões difíceis relacionadas a duas jovens brasileiras que estavam envolvidas, de uma ou outra forma, com atividades políticas no exterior: uma no Chile, Tânia Maria Cordeiro Vaz; e outra na Palestina, Lamia Maruf Hassan. Em ambos os casos, a repatriação envolveu negociação prolongada no mais alto nível. Pude, como ministro, acompanhar a conclusão positiva do processo referente à Tânia Maria e contei com o apoio do então chanceler chileno, Silva Cimma. No segundo caso, fiz uma gestão pessoal, com forte empenho político, junto ao então chanceler israelense, Shimon Peres, durante encontro em Nova York, à margem da Assembleia Geral da ONU de 1994. O “final feliz” só veio quando eu já não estava mais no comando do Ministério das Relações Exteriores, durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

Nos meus oito anos como ministro das Relações Exteriores no governo do presidente Lula da Silva (2003-2010), houve vários casos semelhantes, dos quais dois com importantes conotações políticas. Em 2005, o assassinato de Jean Charles de Menezes no metrô, pela polícia de Londres, que erroneamente o considerou terrorista, levou-me a tratar da questão com muita seriedade e empenho junto ao ministro do Exterior da Grã-Bretanha na época, Jack Straw. O governo brasileiro seguiu dando o apoio possível à família, mas não posso dizer, em relação a esse caso, que a justiça foi feita. Outra situação que terminou tragicamente foi o sequestro de um engenheiro civil brasileiro no Iraque. Apesar de todos os esforços, o que incluiu a cooperação com serviços de inteligência de vários países, João José Vasconcellos Junior foi morto por seus sequestradores. A única ajuda que pudemos fornecer, junto com

a empresa que o contratava, foi trazer seus pertences para o Brasil. Também nesse período, mais precisamente em 2006, houve um exemplo raro de ação em relação a brasileiros no exterior: a operação de resgate de cerca de 3 mil nacionais (a maioria deles com dupla cidadania), no Líbano, que sofriam bombardeios em Israel.

Menciono esses episódios para ilustrar como se tornou diversificada e complexa a tarefa de proteger os brasileiros no exterior nas últimas décadas. Em alguns casos, como o dos profissionais residentes em Portugal, o próprio presidente se envolveu pessoalmente, tratando do assunto com o então primeiro-ministro português, Durão Barroso. A situação dos trabalhadores agrícolas pobres na Bolívia e a documentação de brasileiros no Paraguai são outros exemplos em que o apoio aos nossos nacionais exigiu negociações políticas para além da tradicional proteção consular.

Os fluxos interno e externo dos migrantes brasileiros certamente irão variar de acordo com as flutuações econômicas no Brasil e nos países receptores. No entanto, como mostra este livro, a grande presença de brasileiros no exterior é um fato da vida. Não seria inapropriado dizer que a proteção aos brasileiros certamente exigirá uma parcela crescente de recursos e atenção do Ministério das Relações Exteriores. Também exigirá um espírito de dedicação por parte dos funcionários que estarão na linha de frente dessa tarefa. Em alguns casos, poderá requerer sensibilidade política e diligência de quem estiver no comando do Ministério. Meus sinceros cumprimentos a Denise Frizzo e a Bruno Mascitelli, responsáveis por este importante, inovador e abrangente estudo sobre as comunidades brasileiras no exterior.

Rio de Janeiro, 10 de outubro de 2017.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Tradução enviada em 19 de julho de 2019.

# Agradecimentos

Este livro é o resultado de uma fascinante jornada de pesquisa de quatro anos trilhada para o que até então era um campo desconhecido: o engajamento político de emigrantes brasileiros. Essa pesquisa foi realizada em um doutorado na Swinburne University of Technology, em Melbourne, na Austrália, onde foram descobertos aspectos fascinantes e às vezes inexplicáveis do engajamento dos brasileiros que vivem em outros países. Do começo ao fim, cada novo desafio era uma motivação para enfrentar e explorar cada tópico, tendo em vista diferentes perspectivas. Embora esta publicação tenha começado como um estudo social sobre migração, ela inevitavelmente precisava mostrar o próximo passo dos brasileiros que residem no exterior, no caso, procurando compreender seus interesses políticos. Temos certeza de que muitos emigrantes brasileiros irão reconhecer vários dos aspectos abordados neste livro.

Somos gratos aos muitos emigrantes brasileiros envolvidos neste projeto e oferecemos a eles nossa sincera gratidão pelos esforços que investiram para compartilhar seus conhecimentos e suas experiências conosco. Isso inclui aqueles que vivem em diferentes países e que responderam à nossa pesquisa, fornecendo informações importantes sobre a sua vida e sua relação política com o Brasil. Agradecemos especialmente aos seus líderes que, como

voluntários, se dedicam às suas respectivas comunidades brasileiras no exterior e que gentilmente ofereceram seu tempo para serem entrevistados. Nosso muito obrigado a Adieme Mathias, Carlos Mellinger, Carlos Vianna, Claudia Tamsky, Flávio José Carvalho da Silva, Heloisa Maria Galvão, Ivo Pasa, Judith Moura de Oliveira, Miguel Kamiunten e Norberto Mogi.

Nosso sincero agradecimento aos representantes do governo e aos membros do Congresso brasileiro que forneceram informações valiosas para este livro, entre eles: Cristina Ribeiro Fernandes Quadra Rocha, João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva, Luísa Lopes da Silva, Tarciso Dal Maso Jardim; os senadores Cristovam Buarque, Eduardo Suplicy e Valdir Raupp; o deputado Eduardo Barbosa; e a representante da América do Sul no Parlamento italiano Renata Bueno. Agradecemos também aos entrevistados que preferiram não ser identificados, mas que igualmente fizeram importantes contribuições.

Gostaríamos de agradecer ao ex-ministro das Relações Exteriores e da Defesa Celso Amorim, por escrever a Apresentação deste livro. Um obrigado especial à professora dra. Taís Cristine Ernst Frizzo, pelo ótimo trabalho de tradução do inglês para o português.<sup>3</sup> Obrigado, Bruno Coccozza, pelo excelente trabalho de criação da capa. Nossos agradecimentos aos pesquisadores brasileiros Márcia Anita Sprandel e Álvaro Lima, que forneceram *insights* inestimáveis sobre a emigração brasileira e que contribuíram para identificar potenciais entrevistados. Nós oferecemos um último e

---

<sup>3</sup> Este livro foi traduzido para o português entre 2018 e 2019. Por ter como um dos temas centrais as eleições brasileiras no exterior, entendemos ser importante incluir os resultados da eleição presidencial realizada em outubro de 2018. Esta edição, portanto, inclui dados da votação no exterior em 2018, assim como atualizações relevantes ocorridas no período.

especial agradecimento à Editora UFRJ, pelo profissionalismo e atenção dedicados a este projeto. Esperamos que nossos leitores encontrem valor neste estudo e que este seja apenas o primeiro de muitos que embarcarão nessa jornada.

Os autores,  
Denise Frizzo e Bruno Mascitelli  
Abril, 2019

# 1

## **Emigrantes e sua participação política no país de origem**

A história do Brasil e de seus movimentos populares geralmente não está associada à emigração. Até os anos 1980, o Brasil era um país que recebia imigrantes, não apresentando um nível significativo de emigração. Sendo uma antiga colônia do império português, o Brasil permaneceu como um país que atraía a imigração, tanto das antigas potências coloniais quanto de países vizinhos da América do Sul. Durante a década de 1980, esse fluxo de imigração passou a ser negativo, o que significa que o país apresentou, pela primeira vez, um grande movimento de emigração (Rios-Neto, 2005). Dado esse cenário e, em parte, como resultado dessa aparente inversão do movimento popular, este livro aborda as próprias consequências do surgimento da emigração brasileira – ou do movimento dos brasileiros para fora do país.

Ainda que verse sobre a participação eleitoral e o engajamento político de emigrantes brasileiros, a análise aqui não trata do comportamento eleitoral dos brasileiros como um todo; esse e outros temas são discutidos por outros estudiosos especialistas no

assunto. Esta obra também não se propõe a examinar a abundante e turbulenta história do Brasil dos últimos séculos, o que é bem documentado por muitos historiadores qualificados. No entanto, cabe apontar que o direito ao voto dos emigrantes brasileiros foi introduzido pela primeira vez durante a ditadura militar, o que nos parece uma ironia da história – falaremos novamente sobre o tema mais adiante. Pretende-se, em primeira instância, abordar a emigração brasileira e as conexões políticas daqueles que deixaram seu país de origem. Embora a experiência brasileira com a emigração tenha sido bastante limitada inicialmente, tornando-se perceptível sobretudo na década de 1980, nota-se seu crescimento a cada ano.

As características dessa emigração, de seu período e dos participantes desse êxodo ganharão destaque aqui, assim como a abordagem governamental e parlamentar relacionada à emigração, as ações destinadas aos brasileiros no exterior com o intuito de manter uma conexão política desses cidadãos com o país de origem e o futuro dessas relações com a terra natal. Da mesma forma, serão examinadas as conexões que os emigrantes mantêm no exterior, como elas podem reforçar a identidade brasileira e como os emigrantes permanecem conectados ao Brasil. Por fim, também serão aqui abordadas as consequências desse cenário para os processos democráticos vividos pelos emigrantes, para os privilégios políticos conferidos aos brasileiros que vivem fora do país e para o atual processo democrático brasileiro.

### **Emigração: um fenômeno global crescente?**

O advento da migração global transformou a demografia ao longo dos séculos, afetando tanto as relações dos migrantes com sua nação de origem quanto com a nação que os recebeu. Muitos emigrantes que começam uma nova vida em outro país mantêm

conexões transnacionais com sua terra natal enquanto constroem novas relações em seu novo país de residência. Essas conexões, conhecidas como transnacionalismo, são intrínsecas aos migrantes que vivem entre duas ou mais nações. Os laços transnacionais são refletidos no exterior, onde os emigrantes voluntariamente se tornam divulgadores de sua terra natal, promovendo o idioma materno e atividades culturais, e abrindo empresas dedicadas às suas comunidades emigrantes. Em seu país de origem, muitos emigrantes mantêm investimentos ou ajudam financeiramente suas famílias e, portanto, promovem contribuições econômicas para sua terra natal.

A migração e suas características são hoje prioridades para quase todas as nações. Atualmente, o movimento de pessoas no mundo atinge proporções nunca vistas antes. Tragédias, guerras, injustiças econômicas, assim como o desejo mais inócuo de pessoas comuns, principalmente jovens, de buscar novas experiências globais, estão se tornando mais frequentes. O estudo do movimento de pessoas em todo o mundo conquistou grande destaque em muitas instituições acadêmicas importantes, permitindo o acesso a informações sobre esse fenômeno e suas diferentes características. Cada nação tem uma história única de acordo com sua demografia: algumas são nações de emigração; outras, de imigração; e outras se caracterizam, ao mesmo tempo, por ambos os movimentos. Curiosamente, um número crescente de nações ora tidas como de emigração, em certo momento, vivenciaram uma inversão nessa tendência. Até certo ponto, o Brasil se enquadra nessa categoria, já que inicialmente fora uma nação de imigração e, em um determinado período, sofreu a inversão desse movimento.

Juntamente ao trânsito de pessoas pelo mundo, também observamos uma evolução do quadro legislativo nos campos da cidadania,



da dupla cidadania, da residência e dos direitos transnacionais. Os debates nessas áreas se concentram no papel dos Estados de origem e de residência, e também nos direitos dos emigrantes. Na maioria das vezes, focam em determinados acontecimentos, resultando em regulamentos pouco claros e sem conexão entre si. Em todo o mundo, muitas nações têm buscado tratar dessas questões, construindo seu aparato legal, ainda que com pouca consistência global, empatia ou garantias entre os países. Há muitas experiências com interpretações legais novas, o que, em alguns casos, coloca os direitos dos emigrantes em um nível mais alto de consideração. Nesse sentido, trata-se de um trabalho ainda em andamento. Esse estado inconclusivo – no que se refere a como ainda se apresentam tais desafios – também é relevante para nosso estudo sobre o Brasil e sua comunidade de emigrantes.

### **Cidadania, direitos transnacionais e identidade**

A cidadania é um tema central nos estudos sobre migração internacional e transnacionalismo. Além de fornecer a estrutura legal, a cidadania também define a identidade das pessoas, conectando-as com a cultura e com os hábitos de seu país de origem. Quando as pessoas saem de seu país, mesmo morando em outro lugar, mantêm sua cidadania; tornam-se emigrantes em sua nação original e imigrantes no país anfitrião, podendo, em muitos casos, pleitear o direito à cidadania do país de residência. A maioria dos migrantes mantém sua cidadania original ou cidadania transnacional, mesmo quando vivem permanentemente em outra nação. Os debates sobre a cidadania transnacional geralmente se concentram em dois aspectos: as conexões emocionais dos emigrantes com sua pátria (Easthope, 2009) e os direitos e deveres que os emigrantes mantêm enquanto residem no exterior (Barry, 2006; Baubock,

2005). O primeiro trata das identidades dos emigrantes em seu país de origem, enquanto o segundo aborda os aspectos normativos e legais da cidadania daqueles que vivem em outros países.

### **Identidade emigrante e implicações na cidadania**

Recentemente, os governos dos Estados modernos tiveram que lidar com a chegada de novas populações em seus países e com a necessidade de conciliar pessoas de culturas diferentes com cidadãos que já residiam ali (Kondo, 2001). O crescimento e a extensão da emigração motivaram o debate sobre cidadania, compreendendo a identidade dos cidadãos a partir do sentimento de pertencimento à nação por meio de laços afetivos. Além dos aspectos políticos e legais, a cidadania tem um significado subjetivo para os emigrantes. Esse significado está relacionado à identidade, ou seja, à forma como os emigrantes percebem as mudanças em sua identidade pessoal causadas pela experiência de viver no exterior (Brettell, 2006).

Várias teorias sociopolíticas tentam explicar as relações entre emigrantes e seus países de origem e de destino, abordando fatores relacionados à lealdade e aos vínculos com o país de cidadania e ao engajamento com a cultura do país de residência. Estudos sobre a assimilação e a incorporação de migrantes nas sociedades de acolhimento, por exemplo, sugerem que quanto mais as pessoas vivem e se socializam em um país, mais elas são integradas à nova sociedade (Guarnizo; Portes; Haller, 2003); conseqüentemente, a tendência a perderem conexões com o país de origem aumenta com o tempo.

Outras abordagens, no entanto, descartam a ideia de que os emigrantes poderiam ser completamente incorporados a uma ou outra sociedade. Essas concepções defendem a ideia de que os

emigrantes nunca esquecem ou abandonam seus laços com o país de origem e de cidadania, mas coexistem em ambas as sociedades (Portes, 2011). Em seu estudo, no qual comparou identidades e cidadania de quatro comunidades diversas de migrantes, Brettell (2006) observou como os indivíduos se identificam no cenário de migração. Os emigrantes das diferentes comunidades compartilhavam a ideia de que o pertencimento político-cultural pode influenciar a maneira como eles constroem suas identidades. Assim, o contexto de viver no exterior e de adquirir a cidadania de outro país faz com que eles criem outra identidade, sem abrir mão da identidade de sua terra natal.

### **Cidadania emigrante: o contexto legal**

Tradicionalmente, existem dois elementos principais adotados pelos Estados para embasar legalmente a verificação da ascendência dos cidadãos. São eles o princípio *jus sanguinis*, que define a cidadania das pessoas usando sua ascendência familiar como base; e *jus soli*, que define a cidadania dos indivíduos a partir de seu local de nascimento. O fenômeno da migração internacional contribuiu para o desenvolvimento de novas interpretações e definições de cidadania e elegibilidade em vários países. Dessa forma, atualmente, muitos Estados concedem a cidadania para cidadãos de outros países com base no tempo de residência, estendendo o direito a seus filhos.

O *status* legal de cidadania dos emigrantes, uma vez que deixam seu país de origem, não é uniforme em sua disponibilidade ou aplicação. Em alguns casos, os emigrantes contam com uma garantia legal de conexão com seu país de origem muito significativa. Frequentemente, estudos abordam os direitos dos emigrantes que moram no exterior. Essas perspectivas incluem, por exemplo,

vínculos relacionados à residência, à cidadania e ao direito ao voto no país de origem do emigrante (Barry, 2006).

Atualmente, muitos países adotam uma legislação para a cidadania que permite aos emigrantes participar da vida pública de seu país de origem de várias maneiras, entre elas, votar nas eleições, contar com representação especial no Parlamento e ter acesso a benefícios sociais (Smith, 2003). O debate normativo que busca discutir os direitos e as obrigações legais dos cidadãos que vivem no exterior aborda essas mudanças contemporâneas transnacionais. Uma das características do vínculo está relacionada à dupla cidadania, que é o direito de adquirir outra cidadania por ascendência, casamento ou residência.

A dupla ou múltipla cidadania tem proliferado no mundo em função das interconexões globais, da comunicação, do comércio e das viagens dos migrantes (Martin, 2003). Atualmente, a dupla cidadania é permitida em muitos países que recebem imigrantes e, também, naqueles onde a emigração é significativa. Os países anfitriões permitem que seus residentes mantenham sua cidadania original ao adquirirem outra e, em alguns casos, até concedem a dupla cidadania (Martin, 2003). Países caracterizados pela emigração incentivam a múltipla cidadania no exterior, a fim, por exemplo, de tornarem melhores as relações internacionais entre as nações que abrigam cidadãos de ambos os Estados (Rubio-Marin, 2006). Em alguns países, como no Brasil, o direito à cidadania é mais amplo, com base em mais de um princípio, a saber: nascimento, ascendência e residência.

O contexto moderno da emigração obrigou os Estados a rever sua abordagem jurídica relacionada ao acesso e à manutenção do direito à cidadania de sua população, independentemente do seu local de residência. Isso está relacionado ao cenário global atual,

que tem influenciado a estrutura legal e política dos Estados-nação, reduzindo seu domínio sobre a cidadania nacional (Rubenstein, 2007, p. 96). O interesse dos governos dos países de origem em promover a dupla cidadania pode ser justificado por suas dificuldades em participar da economia mundial, o que torna muitos desses Estados dependentes do capital estrangeiro (Rubio-Marin 2006). Sendo assim, os emigrantes desempenham um papel importante, enviando dinheiro e fazendo investimentos em sua terra natal. Os países de origem também têm interesse em ter seus cidadãos com dupla cidadania porque isso pode proporcionar um *lobby* político em favor dos seus interesses nos Estados anfitriões, como evidenciado no caso do México (Jones-Correa, 2001, p. 1.010).

O interesse dos emigrantes em obter a dupla cidadania está relacionado à aquisição tanto de direitos transnacionais quanto de direitos em dois países, embora eles também passem a ter que cumprir obrigações de cidadãos em ambos. Os emigrantes acreditam que essa é uma garantia de duas vias, já que lhes permite regressar ao seu país de origem, se assim o desejarem, e, ao mesmo tempo, contar com menos restrições no país que lhes concede a segunda cidadania (Jones-Correa, 2001, p. 1.006). Outros fatores também tornam a dupla cidadania atraente para os emigrantes, conforme descrito por Barry (2006, p. 22): somente os cidadãos podem entrar, residir e deixar o país de cidadania sem nenhuma restrição; além disso, quando estão no exterior, geralmente podem contar com seu país de origem para a proteção de seus interesses.

Os direitos à cidadania transnacional contribuem diretamente para a construção dos laços e relações dos emigrantes com seu país de origem. A legislação da cidadania elabora os direitos e deveres dos cidadãos; de maneira mais específica, determina seus direitos políticos e o modo como serão concedidos. No contexto da

emigração, os cidadãos que vivem no exterior podem ter direitos políticos em sua terra natal, incluindo o direito a voto, a concorrer a cargos públicos e à filiação a partidos políticos. Tais direitos determinam os tipos e os níveis de suas práticas transnacionais na arena política. Muitas dessas considerações são tratadas na literatura sob o guarda-chuva do transnacionalismo, identificado como transnacionalismo político.

As práticas e atividades transnacionais vêm transformando estruturas nas arenas social, econômica e política dos países (Vertovec, 2009). A literatura define o transnacionalismo político como as ligações políticas dos emigrantes com seus países de origem. Duas principais abordagens apresentam diferentes padrões de transnacionalismo: a partir de baixo e a partir de cima (Al-Ali; Koser, 2002). Elas analisam os principais atores das atividades transnacionais, que podem ser emigrantes ou instituições importantes, como governos ou empresas multinacionais. Apenas recentemente os países de origem começaram a criar laços com os cidadãos que vivem no exterior (Faist, 2013), à medida que os governos começaram a entender o valor econômico, político e cultural dos emigrantes. No passado, muitos países tendiam a ser *hostis* ou, na melhor das hipóteses, desdenhosos, em relação aos emigrantes, por eles terem deixado sua terra natal (p. 456). Na arena política, estudos empíricos comparativos evidenciaram que um número crescente de nações tem desenvolvido políticas que incentivam o envolvimento político dos emigrantes com seu país de origem (Gamlem, 2006; Tintori, 2011). Há evidência, por exemplo, de que partidos políticos e instituições governamentais tiveram um papel significativo na criação de práticas políticas transnacionais (Ostergaard-Nielsen, 2003, p. 760).

O transnacionalismo político a partir de baixo aborda as motivações para o engajamento político e o ativismo de emigrantes em seu país de origem. Uma das hipóteses dessa abordagem é de que o desejo dos emigrantes em se envolverem na política interna provavelmente está relacionado ao desejo de mudança, de redução da corrupção e de combate à violação dos direitos humanos em seu país de origem (Portes, 1999, p. 475). A incerteza dos emigrantes sobre voltar a viver em seu país de origem também pode motivar o anseio em mantê-los envolvidos na política interna. Muitos emigrantes politicamente engajados em sua terra natal mantêm propriedades, investimentos e redes políticas para o caso de seu retorno (Pogonyi, 2014, p. 126).

Uma série de estudos empíricos investiga as práticas políticas dos emigrantes em seus países de origem (Ostergaard-Nielsen, 2003; Tintori, 2011). Portes (2003) pesquisou emigrantes colombianos, salvadorenhos e dominicanos residentes nos Estados Unidos, a fim de investigar o nível de seu envolvimento transnacional. Suas descobertas demonstraram que apenas um pequeno número desses emigrantes apresentava conexões transnacionais significativas com sua terra natal. O estudo evidenciou que aqueles que exerciam práticas políticas no país de origem o faziam através de filiação e apoio financeiro a partidos políticos e participação em campanhas e comícios eleitorais.

A participação dos emigrantes nas eleições do país de origem é outra importante prática política transnacional. O direito a voto é reconhecido como um componente fundamental dos direitos à cidadania e, em muitos casos, é previsto em constituições federais. A maioria dos Estados exige que os cidadãos residam no país de votação como condição para participar de suas eleições (Baubock, 2005; Rubio-Marin, 2006). Por conseguinte, os cidadãos que vivem

no exterior são frequentemente privados de direitos ou têm os seus direitos a voto restringidos. Um número crescente de países, no entanto, tem recentemente revisado sua legislação eleitoral e de cidadania, a fim de adotar o voto dos emigrantes.

### **Cidadania brasileira**

Embora a comunidade acadêmica internacional dedicada aos estudos sobre migração entenda que a cidadania seja um tema central, este não tem destaque na literatura sobre emigração brasileira e é um campo ainda pouco desenvolvido. Pesquisas relacionadas à legislação brasileira sobre cidadania ou ao seu impacto nos brasileiros que vivem no exterior não foram encontradas. Os estudos sobre o Brasil, em sua maioria, utilizam como base o que ocorre em outros países e se concentram principalmente na questão da dupla cidadania (Jones-Correa, 2001). A manutenção da cidadania brasileira para aqueles que adquirem outra foi permitida pelo Brasil, em 1994, após uma emenda à lei de nacionalidade – Constituição Federal Brasileira de 1988. A dupla cidadania é entendida como uma forma de manter a conexão dos emigrantes com sua terra natal e transferir remessas de dinheiro para o Brasil (Jones-Correa, 2001; Reis, 2011).

O Brasil adota múltiplos princípios para a concessão de cidadania, abrangendo os indivíduos nascidos dentro da área territorial (*jus soli*), os descendentes de pelo menos um cidadão brasileiro (*jus sanguinis*) ou os estrangeiros que vivem no país por um determinado período (residência). Muitos países do mundo oferecem a possibilidade de obtenção de dupla cidadania para brasileiros descendentes de pessoas com aquela nacionalidade. Por exemplo, a Itália oferece cidadania a ex-imigrantes italianos residentes no Brasil por muitas gerações, mesmo que a primeira geração tenha



migrado para o Brasil no final do século XIX. Nesse caso, a dupla cidadania é um dos principais atrativos para incentivar os emigrantes brasileiros a residirem na Europa. Muitos autores que estudam esse fenômeno apontam essa característica do movimento de brasileiros para a Itália, a Alemanha, Portugal e a Espanha (Jones-Correa, 2001; Ushijima, 2012).

Embora a estrutura legal não seja foco da literatura brasileira sobre emigração, o simbolismo representado pela nacionalidade brasileira é abordado na literatura. Oliveira (2014) acredita que o modo como os emigrantes se entendem como brasileiros influencia importantes decisões no processo migratório. Seus laços com o país fazem com que eles recusem a realidade de que viver no exterior pode vir a ser uma situação permanente. Assim, vivem no exterior indefinidamente até o dia em que retornarão ao Brasil, mesmo sabendo que esse dia pode nunca chegar.

## **Sobre o livro**

Este livro, em sua maior parte, é o resultado de uma pesquisa de doutorado de quatro anos realizada por um dos autores.<sup>4</sup> Inicialmente como tese, e depois reorganizado para se transformar nesta obra, o texto é muito diferente da proposta inicial. Ganhou uma atualização, integrando as novas circunstâncias e considerações após o período da pesquisa. Publicar sobre esse tema foi uma oportunidade rara, ainda mais considerando que não era uma área muito explorada. Embora a emigração brasileira estivesse bem representada na literatura internacional, assunto que será discutido

---

<sup>4</sup> A tese de doutorado *Brazilian external voting and transnationalism: emigrant connections, drivers and agenda* foi defendida pela autora Denise Karina Ernst Frizzo na Swinburne University of Technology (Melbourne, Austrália) em 2016; o coautor foi o orientador da pesquisa.

com mais detalhes em outros capítulos, a questão do vínculo político dos emigrantes com seu país de origem ainda é pouco debatida, mas pode-se dizer que tem sido investigada nos últimos anos. A abordagem da pesquisa permitiu uma forte orientação especulativa, que foi totalmente incorporada ao livro.

Esta obra não é uma história da migração brasileira, embora haja referência a ela e aos movimentos migratórios. Os leitores terão, no entanto, a oportunidade de conhecer uma parte da história cronológica da formação migratória do Brasil e de compreender sua mudança, no século XX, com o primeiro grande movimento migratório de brasileiros. Isso, na verdade, tornou-se a base da conexão política com os brasileiros no exterior. O estudo traz, primordialmente, uma análise da emigração brasileira e das tentativas dos emigrantes de manterem essa conexão com seu país de origem, o Brasil. A maneira pela qual o fazem tem se dado em função do voto emigrante nas eleições presidenciais brasileiras, que acontecem a cada quatro anos, tendo em vista que a legislação do país lhes permite votar.

O objetivo aqui é trazer esse fenômeno à tona, explicando como ele funciona, observando seus incentivadores e, também, desvelando suas possíveis armadilhas. Fundamentalmente, a possibilidade de os brasileiros residentes no exterior votarem nas eleições nacionais é compreendida como uma relação transnacional de emigrantes. Mais do que apenas uma análise histórica e política dos fatos, o estudo envolveu legisladores e formuladores de políticas públicas (incluídos aqui parlamentares eleitos e técnicos do Executivo), emigrantes brasileiros e líderes de comunidades emigrantes no exterior. O objetivo foi compreender e evidenciar os sentimentos sobre essa forma de conexão, entender seus motivos e as possibilidades para o futuro. Com base em dados empíricos, esta

publicação transita por temas multidisciplinares como migração, cidadania e transnacionalismo, todos relacionados à votação de emigrantes em eleições nacionais no país de origem.

Para a elaboração deste livro, buscamos pesquisas anteriores relacionadas aos objetivos do estudo e verificamos que não há outros autores que abordam esse tema; entendemos, portanto, que é preciso tratá-lo com muita cautela. O campo que examina as conexões de emigrantes com seu país de origem, em nível global, ainda é muito novo em pesquisas e tem poucas referências concretas na literatura. No entanto, não temos dúvidas de que esse é um assunto de discussão e disputa cada vez mais crescente. Na maioria das vezes, encontramos poucos estudos fornecendo conceitos ou bases que ajudem a definir os próximos passos para o seu aprofundamento. Sendo assim, para a pergunta sobre por que publicamos este trabalho, a resposta é: “Não havia um livro com tal abordagem!”

O tema da participação política dos emigrantes tem uma tradição e uma história muito mais amplas em vários países de emigração. O Brasil não é historicamente uma nação de emigração; esse fenômeno é relativamente novo e ainda em formação. Isso também é examinado neste estudo, pois tem consequências para o Brasil. Alguns legisladores e formuladores de políticas públicas brasileiros, por exemplo, sugeriram o modelo italiano para o voto e a representação parlamentar dos emigrantes (aprovado em 2001 na Itália) como um modelo de legislação a ser aprovado no Congresso Nacional e adotado pelo Brasil. Mais adiante, apresentaremos informações sobre esse modelo e sobre sua aplicabilidade no contexto brasileiro.

## **Motivação e hipóteses iniciais**

O interesse em investigar assuntos relacionados aos emigrantes brasileiros e à sua conexão política com o Brasil surgiu devido às experiências pessoais da coautora, uma emigrante brasileira residente na Austrália. Essa vontade foi ainda mais estimulada pelo seu envolvimento com a comunidade local, como voluntária em uma associação de emigrantes brasileiros e como participante do Conselho de Cidadãos Brasileiros no Estado de Victoria, na Austrália. Essas instituições, entre outras atividades, promovem ações que, de diferentes maneiras, buscam viabilizar a conexão dos emigrantes com o Brasil. Por exemplo, produzem um canal de comunicação com o governo brasileiro por meio de políticas direcionadas às comunidades de emigrantes, de acordo com suas demandas.

Ao iniciar a pesquisa, percebemos que as eleições brasileiras no exterior e os direitos políticos externos eram temas pouco debatidos entre os emigrantes em geral. A percepção que tivemos foi a de que são apenas tópicos de conversas, principalmente durante as eleições presidenciais, quando muitas pessoas se aproximam em função do planejamento dos processos de votação e da obrigatoriedade do voto para os brasileiros, inclusive no exterior. Tivemos a nítida impressão de que os emigrantes residentes no exterior mostravam insatisfação por serem obrigados a votar nas eleições presidenciais brasileiras. Devido à aparente contrariedade dos emigrantes, muitos legisladores e líderes partidários entendem que é necessário ampliar os direitos a voto por meio de leis que propiciem maior participação política de brasileiros residentes no exterior.

Com base na literatura sobre a emigração brasileira e sobre o voto de emigrantes, este estudo partiu de algumas suposições

iniciais. A primeira foi a de que a votação no exterior pode não ser de interesse dos emigrantes brasileiros. Essa ideia foi reforçada pelo fato de que eles nunca reivindicaram (nem mesmo desejaram, em princípio) o direito a voto; além disso, eles continuam a registrar uma baixa participação nas eleições, mesmo com a obrigatoriedade da votação. Outro pressuposto foi o de que os legisladores e os partidos políticos eram os principais incentivadores da votação no exterior e da ampliação dos direitos ao voto dos emigrantes. Essas perspectivas surgiram do estudo das propostas de lei sobre o tema atualmente em análise pelo Congresso Nacional.

Como será demonstrado nas próximas páginas, as hipóteses iniciais levantadas nesta investigação não foram inteiramente confirmadas. O estudo teve como foco a experiência de pessoas envolvidas com o voto brasileiro no exterior – emigrantes e autoridades. Suas experiências e opiniões foram a principal contribuição que tivemos para a abordagem dos diversos temas relacionados ao voto de emigrantes brasileiros. Esse enfoque permitiu, também, apresentar os reais atores envolvidos no processo e os interesses ocultos da legislação. Os resultados evidenciam que a votação dos brasileiros no exterior tem sido conduzida por atores e interesses diversos, ligados a outros cenários nacionais.

## **Terminologia**

Existem muitas formas de participação política nas quais os emigrantes brasileiros podem se envolver enquanto estão fora do Brasil, incluindo as associações e os conselhos de brasileiros no exterior. A questão mais relevante e foco deste livro está destinada a brasileiros residentes no exterior que votam nas eleições de seu país de origem. Quando apontamos a questão do voto nas eleições brasileiras, atualmente, queremos destacar a votação nas eleições

presidenciais do Brasil – e não em outras. Para o leitor, a questão do voto pode parecer muito clara e direta. A terminologia, na literatura, não aponta um termo único para definir esse processo. Conseguimos identificar pelo menos quatro termos usados como sinônimos para definir o ato de o emigrante votar nas eleições do seu país de origem como residente no exterior: voto dos expatriados, voto externo, voto emigrante e voto no exterior. Da mesma forma, ao se discutir sobre emigrantes, expatriados e brasileiros no exterior, não se pretende separar essas categorias; até por que elas são usadas como sinônimas. Além dessa variabilidade de uso, há também uma gama de termos que são relevantes ao assunto, ou seja, característicos desse tipo de análise. Embora este estudo adote conceitos e significados já utilizados na literatura por outros autores, precisamos deixar claro para o leitor o uso que deles fazemos no contexto em que aparecem.

### **Definição de alguns termos em uso**

*Emigrante, transnacional e expatriado* – São usados de forma intercambiável para se referirem a pessoas que deixam seu país de origem de forma permanente. Devido à natureza empírica deste estudo, que investiga uma grande comunidade de emigrantes, os detalhes sobre o tempo e a condição de temporário ou permanente daqueles que vivem no exterior não puderam ser registrados. Por esse motivo, esses termos são usados para todas as pessoas que não residem mais em seu país de origem.

*Cidadania e nacionalidade* – Ambos têm diferentes significados, dependendo do contexto em que são usados. A *cidadania* define o caráter dos direitos e deveres dos membros dentro de sua política nacional, enquanto a *nacionalidade* é frequentemente usada como referência ao *status* legal de ser membro do Estado

(Jones-Correa, 2001). Essas distinções técnicas não são pertinentes à discussão neste livro. Os dois termos, portanto, são usados de forma intercambiável para se referir ao *status* legal dos membros de um determinado Estado-nação.

*Cidadão, nacional e duplo cidadão* – Seguindo as definições e suas variações (*cidadania e nacionalidade*), os termos *cidadão* e *nacional* são utilizados como sinônimos. Eles se referem a uma pessoa que possui cidadania e/ou nacionalidade de um país, independentemente de sua aquisição (nascimento, ascendência ou residência). Já a *dupla cidadania* se refere a uma pessoa que possui mais de uma cidadania.

*Migração, emigração e imigração* – São usados principalmente no contexto do movimento de pessoas entre países. *Migração* refere-se a um movimento geral de pessoas dentro e fora dos países; *emigração* significa saída de um país para outro; e *imigração* significa a entrada em um país estrangeiro. As variações *migrantes*, *emigrantes* e *imigrantes* seguem a mesma lógica.

*Emigrante indocumentado* – Emigrante que vive num país sem visto válido, ou seja, em situação de imigração irregular.

*Voto irresponsável* – Pode ser interpretado de maneira diferente nas diversas áreas de conhecimento. Aqui é usado no campo do voto externo, que se refere ao voto de emigrantes no exterior, que podem não estar bem informados sobre o processo eleitoral e sobre a política do país devido à distância.

*Legisladores e formuladores de políticas públicas* – Aqui se referem a parlamentares e autoridades do Executivo responsáveis pelas leis e pelas políticas públicas de um país. Eles podem ocupar cargos políticos com determinadas responsabilidades, como os senadores, ou serem funcionários de uma agência governamental, como o Ministério das Relações Exteriores.

*Comunidade expatriada* ou *emigrante* – A definição de comunidade pode diferir amplamente de uma disciplina para outra. Aqui se refere a um grande grupo de pessoas originárias de um determinado país que vive em outros. Uma variação dessa expressão também é usada para se referir a grupos de nacionais de um país que vivem em outro específico (por exemplo, a comunidade de emigrantes brasileiros nos Estados Unidos).

Entre outros termos usados está o *transnacionalismo*, intrínseco aos migrantes que vivem entre duas ou mais nações. Os laços transnacionais com os quais muitos emigrantes se envolvem os motivam a se tornar defensores da sua pátria no novo país, o que muitas vezes se manifesta através da promoção da sua identidade étnica. Sua conexão com o país de origem pode ser refletida de várias maneiras: no âmbito familiar, cultural, pessoal, de negócios e em outros.

## **Objetivos**

Este livro se propõe a identificar as conexões que os emigrantes brasileiros mantêm com sua pátria, até certo ponto refletidas por sua participação nas eleições nacionais. Apresentaremos a legislação que permitiu esse voto e o que impulsiona o voto externo brasileiro. Os dados empíricos coletados e, posteriormente, analisados buscaram identificar se os brasileiros no exterior estão politicamente conectados com o Brasil em função do voto externo, bem como se o voto dos emigrantes foi instituído para beneficiar os brasileiros no exterior.

A extensão dos direitos a voto aos cidadãos que não residem mais no território do país de origem objetiva beneficiar as comunidades emigrantes, dando-lhes a oportunidade de participar das eleições nacionais e, conseqüentemente, manter ligações políticas



transnacionais com sua pátria. Estudos empíricos demonstram que algumas comunidades de emigrantes reivindicaram o direito ao voto no exterior como uma maneira de serem incluídas na agenda política de seu país de origem a partir de sua representatividade no estrangeiro.

A discussão desse assunto, naturalmente, nos faz questionar se os direitos ao voto externo trazem benefícios para os emigrantes. Os debates trazem à tona os diferentes interesses que conduzem a legislação, concentrados mais nos benefícios para as agendas domésticas do que nas comunidades de emigrantes. Os partidos políticos são frequentemente citados como os que mais têm interesse na adoção do voto externo, a fim de expandir seu eleitorado e contatos no exterior. Grupos de elite também aparecem como interessados no empoderamento político e econômico no exterior por meio da garantia aos emigrantes do direito a voto. Esses cenários evidenciam a importância de estudos empíricos que analisam a experiência de países com o voto externo, caso a caso. Isso se deve à ampla gama de aspectos que envolvem a legislação e que afetam o cenário de votação no exterior de cada país. Os incentivos ao voto externo variam de acordo com os interesses que estão por trás dessa questão.

Fundamentado na importante contribuição que os estudos empíricos fornecem ao campo do engajamento político e do voto externo, este livro investiga a experiência do Brasil em relação à sua legislação a partir da perspectiva da comunidade brasileira de emigrantes – os principais atores envolvidos com o voto no exterior. De forma mais específica, explora questões relacionadas ao voto externo brasileiro com emigrantes que vivem nas sete maiores comunidades brasileiras no exterior: Estados Unidos, Japão, Portugal, Espanha, Inglaterra, Alemanha e Itália. Para analisar os

diversos aspectos e implicações da legislação, quatro grupos de atores ligados ao voto no exterior foram questionados por meio de uma pesquisa *on-line* e de entrevistas semiestruturadas, com questões abertas. Os interlocutores são emigrantes brasileiros, líderes emigrantes de comunidades brasileiras no exterior, formuladores de políticas públicas no Congresso brasileiro e/ou representantes do governo.

Alguns países remetentes mostraram historicamente uma tendência em desencorajar a emigração no passado, criticando aqueles que deixavam seu país de cidadania (Faist, 2013). No entanto, compreendendo que não há como evitar a emigração, esses países descobriram o valor de ter seus emigrantes morando em outros países e aumentaram seu interesse em manter laços com eles. Alguns governos começaram, então, a estender os direitos dos cidadãos àqueles que não vivem mais em sua terra natal. Esses direitos incluem a proteção nacional por meio de órgãos diplomáticos, a aceitação da dupla cidadania e a manutenção de direitos políticos e de voto durante a permanência no exterior (Gamlen, 2006). Esse cenário evoluiu lentamente, contribuindo para a origem de diferentes procedimentos de votação externa. Atualmente, mais de 150 países adotam alguma forma de voto externo, refletindo o interesse das nações em manter laços políticos transnacionais com as comunidades emigrantes.

A inclusão de um eleitorado externo tem implicações não apenas no processo político de um país, mas também no cenário de migração. Por um lado, o voto dos emigrantes pode influenciar e até mesmo alterar os resultados das eleições nacionais, gerando uma forte influência externa no governo. Por outro lado, em algumas situações, a manutenção dos direitos a voto pode ser essencial para as comunidades emigrantes estabelecerem relações políticas transnacionais com a sua pátria.

Debates teóricos sobre a abordagem do voto externo oferecem duas perspectivas principais e contraditórias entre si. A primeira apresenta uma noção política de que os emigrantes não deveriam intervir na política interna, já que vivem além dos limites territoriais de seu país de origem. Nesse caso, argumenta-se que os emigrantes, assim como os partidos políticos e outros grupos envolvidos com o voto externo, podem usar a legislação para fins individuais, como para empoderamento de grupos elitistas ou para o benefício de agendas nacionais de partidos políticos e outras instituições. Nesse contexto, o voto no exterior é por vezes visto como um instrumento para interesses setoriais e que, portanto, não traz benefícios para as comunidades emigrantes.

A outra perspectiva aborda o tema de um ponto de vista mais social do que político, concentrando-se na associação dos direitos de voto à cidadania. Essa visão aborda o sentimento simbólico de identidade e de pertencimento ao país de origem, que é intrínseco aos emigrantes. O simbolismo de pertencer à sua pátria é então refletido nas relações transnacionais que os emigrantes mantêm com o seu país de origem. Assim, ter direito a voto nas eleições nacionais pode representar uma importante ligação política que os emigrantes entendem como parte dos seus direitos como cidadãos pertencentes àquela nação.

Com base na análise dessas duas perspectivas, pode-se argumentar que a adoção do voto externo depende das características dos países, da sua migração e do cenário político. Se o voto externo puder responder às expectativas dos emigrantes no exterior, ele deverá ser adotado. Os cidadãos de um país não devem ser limitados à manutenção de suas conexões transnacionais se não o desejarem. Além disso, os direitos a voto podem ser uma importante ligação política dos emigrantes com o seu país de origem. Por outro

lado, é claro que a legislação também pode induzir o erro e servir a interesses particulares, ao invés de beneficiar as comunidades emigrantes. Por essa razão, é importante investigar os vários aspectos envolvidos no cenário de votação emigrante de um país e verificar se a legislação está sendo implementada em favor dos cidadãos que vivem no exterior ou de outros possíveis beneficiários. Neste livro, o caso do Brasil é examinado para determinar se e como o voto no exterior responde às expectativas transnacionais dos emigrantes, e em que cenário essa legislação é conduzida.

### **Visão geral da abordagem de pesquisa e contribuição para o campo de estudo**

A pesquisa foi desenvolvida a fim de investigar o voto brasileiro emigrante com base na experiência empírica dos atores envolvidos. O objetivo foi identificar os vários aspectos desse tópico, explorando ideias, opiniões e experiências de emigrantes e de autoridades. As abordagens adotadas foram descritivas e exploratórias, visando desdobrar os diversos temas levantados pelos participantes. A metodologia aplicada seguiu uma abordagem qualitativa multi-participante com um método misto de coleta e análise de dados.

Dois métodos intencionais não estatísticos foram adotados para abordar os participantes, os quais eram familiarizados com os tópicos investigados: uma pesquisa *on-line* realizada com emigrantes brasileiros em sete países; e entrevistas semiestruturadas e aprofundadas com autoridades brasileiras e com líderes emigrantes de associações no exterior. Para participarem da pesquisa, os interlocutores deveriam ser cidadãos brasileiros, ter 18 anos ou mais e morar no exterior. Para a escolha de potenciais entrevistados utilizou-se como preceito seu envolvimento no processo de voto de emigrantes brasileiros.

Esta pesquisa contribui para o desenvolvimento de novas perspectivas no debate sobre o voto no exterior. A investigação da experiência do Brasil com sua legislação de voto emigrante revela um novo cenário com características não abordadas pela comunidade acadêmica. Isso está relacionado, de forma mais específica, aos incentivadores do voto externo brasileiro e às características da legislação implementada. O estudo apresenta algumas inadequações das abordagens normativas relacionadas ao direito a voto baseado na residência e a consequente privação de direitos dos emigrantes em seu país de origem. Também examina características de emigrantes brasileiros que justificam seus direitos a voto, contribuindo para ampliar o debate sobre cidadania, identidade, pertencimento e simbolismo do direito a voto no exterior.

O campo da lei de cidadania também pode se beneficiar dos resultados desta pesquisa, uma vez que enfatizam a necessidade de os Estados incluírem seus emigrantes na política interna. O estudo investiga uma comunidade de emigrantes com fortes laços com seu país de origem, o Brasil, procurando identificar quais conexões transnacionais ela deseja manter com a pátria e o que os direitos à cidadania brasileira representam para ela. A pesquisa também busca oferecer uma contribuição para o avanço do conhecimento nos estudos de migração. Além disso, ao explorar a experiência prática de participação política no país de origem de brasileiros residentes no exterior, pode contribuir para o conhecimento das características políticas dos emigrantes em relação à sua pátria.

Além das contribuições para o campo de conhecimento, o estudo também pode ajudar o público em geral a compreender e se envolver com o voto externo. A crescente implementação da legislação do voto de emigrantes em todo o mundo evidencia a demanda por uma maior investigação. Este livro pode auxiliar o campo das políticas públicas e da legislação não apenas no Brasil,

mas também em outros países que estão considerando a adoção do voto externo.

### **Estrutura do livro**

O primeiro capítulo oferece ao leitor uma visão holística do emigrante brasileiro e de seu envolvimento com o país de origem. A maior parte dessa análise é feita pelo prisma político transnacional que os emigrantes brasileiros no exterior vivem diariamente, cujos temas são abordados em todo o livro. O segundo capítulo fornece um panorama da migração brasileira, tanto da imigração quanto da emigração. O Brasil foi inicialmente um grande país de imigração, mas, no final do século XX, isso começou a mudar. Nossa investigação sobre a emigração brasileira mostra que pouco se sabia sobre esse movimento de pessoas e menos ainda sobre o engajamento que os brasileiros tinham com seu país de origem – essa relação é revelada aqui de uma maneira inédita.

O terceiro capítulo investiga as diferentes formas de engajamento político em todo o mundo, incluindo a observação de outros modelos de votação de emigrantes, bem como seus benefícios e suas desvantagens. O quarto capítulo examina o voto externo brasileiro e as diferentes formas de engajamento político dos emigrantes. O quinto capítulo apresenta nossas descobertas a partir da visão dos brasileiros que vivem no exterior, revelando sua compreensão a respeito do engajamento político e a maneira como se relacionam com as oportunidades e com os obstáculos que surgem quando se envolvem politicamente com o país. O sexto capítulo dá voz aos líderes e aos formuladores de políticas públicas para os emigrantes sobre a questão do seu engajamento político. O livro finaliza com um resumo das conclusões e das descobertas do estudo, além de tecer considerações sobre o que tais resultados significam para os brasileiros que vivem no exterior.

# 2

## A história da migração brasileira

### UM PAÍS DE IMIGRAÇÃO OU DE EMIGRAÇÃO?

O Brasil foi caracterizado como um país de imigração devido aos grandes fluxos de imigrantes da Europa, iniciados no século XVI, tendo atingido sua maior intensidade no século XIX. O movimento se ampliou com a chegada dos japoneses, no século XX, e da migração forçada vinda da África entre os séculos XVI e XIX. Esses movimentos migratórios contribuíram para uma população brasileira etnicamente mista, com influência multicultural e perfil físico diverso. A imigração também influenciou a sociedade e a cultura brasileiras em muitos aspectos. Por exemplo, o estilo brasileiro de música popular “samba” está enraizado na música que os imigrantes africanos introduziram no país séculos atrás. A influência europeia na arquitetura pode ser facilmente observada em cidades como Rio de Janeiro, Salvador e na região Sul.

Atualmente, e em diferentes contextos, o Brasil ainda é um receptor de imigrantes, embora não em grande número. Como exemplo, milhares de refugiados do Haiti chegaram ao Brasil recentemente, após o terremoto de 2010, que matou 200 mil pessoas e deixou mais

de 1 milhão de desabrigados. Apesar dessa tendência histórica do Brasil em receber migrantes, uma grande onda de emigração para muitos países vem sendo registrada. Esse movimento de saída sugere que o Brasil, um país de imigração, passa a se tornar uma nação de emigração. O *boom* da emigração brasileira, que começou nos anos 1980 e continua até hoje, tem sido principalmente para os Estados Unidos, para o Japão e para a Europa.

Ao longo das últimas décadas, houve momentos de emigração de estudantes e de profissionais, além do exílio de muitos brasileiros, especialmente na década de 1960, durante a ditadura militar. Na década de 1970, um grande número de brasileiros se estabeleceu em países fronteiriços, como o Paraguai, em um movimento migratório contínuo. Esse movimento de migração na região é historicamente marcado por confrontos relacionados à construção da fronteira, envolvendo questões agrícolas, prioridades dos governos e interesses econômicos de grandes empresas (Patarra, 2005). Embora a migração de brasileiros para o Paraguai nos anos 1970 tenha sido em grande número, algumas características desse movimento diferem daquelas que marcaram o trânsito de pessoas para outros países a partir do final dos anos 1980: a emigração para o Paraguai já vinha ocorrendo havia mais de trinta anos e era um movimento migratório de emigrantes fronteiriços que envolvia camponeses, trabalhadores agrícolas e empresários.

Nos dias de hoje, o Brasil ainda é caracterizado como um país em desenvolvimento, com algumas dificuldades econômicas importantes que afetaram sua população e influenciaram os fluxos de emigração. As principais razões para a emigração foram a crise financeira dos anos 1980 e a desaceleração econômica dos anos 1990 até a década de 2000. Entre 2000 e 2010, houve um aumento no número de brasileiros retornando ao Brasil, ao mesmo tempo



que a emigração desacelerou. Mais recentemente, porém, a incerteza econômica e social causada por uma alta taxa de desemprego e pelo aumento da violência urbana no Brasil contribuiu para o aumento da emigração e o declínio simultâneo da migração de retorno para o país (Lima; Castro, 2017, p. 114).

### **Brasil e seu sistema político: uma visão geral**

Antes de embarcar nessa jornada pela história da emigração brasileira e do envolvimento político dos emigrantes no Brasil, é necessário abordar os principais marcos históricos e políticos do país e de seu sistema político. O Brasil é o maior país da América do Sul e tem a quinta maior população do mundo (Hobbs; Johnson, 1993): mais de 200 milhões de pessoas, dos quais 12 milhões correspondem a São Paulo, sua cidade mais populosa (IBGE, 2014). É o único país da América do Sul onde o idioma oficial é a língua portuguesa, uma herança de seu período como colônia de Portugal; em todos os outros, o espanhol é a língua oficial.

O Brasil tem 26 estados e um Distrito Federal, e sua capital é Brasília. O governo brasileiro é organizado segundo um sistema presidencialista no qual o presidente é o chefe do Estado. O Congresso Nacional é composto pelo Senado e pela Câmara dos Deputados. Cada estado e o Distrito Federal são representados por três senadores, totalizando 81. A Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados eleitos por meio de um sistema proporcional de votação com base na população de cada estado. Nas eleições para o Legislativo, a população vota em representantes de seus estados. O papel dos senadores é representar o interesse de seus estados, enquanto o papel dos deputados, o interesse do povo de seus estados (Brasil, 1988).

As duas casas legislativas propõem e aprovam leis que, como em muitos outros sistemas bicamerais, devem passar por ambas antes de serem homologadas. Uma vez aprovada no Congresso Nacional, a lei é encaminhada ao presidente da República para sanção ou veto. O Supremo Tribunal Federal (STF), órgão judiciário independente, é responsável pela interpretação constitucional, quando necessário, atuando também como um tribunal de apelação final.

A atual Constituição Brasileira (1988) determina os poderes do Estado e os direitos e deveres dos cidadãos brasileiros. O Congresso aprovou a Constituição de 1988 logo após o fim da ditadura militar durante um período de importantes mudanças na história do Brasil. De 1964 a 1985, os governos eram eleitos indiretamente pelos militares. A partir de 1985, uma emenda à antiga Constituição determinou que toda a população votaria em 1989, estabelecendo eleições presidenciais diretas e livres.

### **O sistema eleitoral brasileiro desde 1988**

A implementação da Constituição Brasileira de 1988 contemplou a lei eleitoral, assegurando eleições diretas para todos os cargos elegíveis. A nova lei eleitoral estabeleceu o voto obrigatório para todos os cidadãos com idade entre 18 e 70 anos, e o voto voluntário para aqueles com idade entre 16 e 17 anos e com mais de 70 anos, bem como para os analfabetos. O formato de votação adotado no Brasil é unicamente presencial, o que significa que para votar os eleitores devem ir aos seus respectivos locais de votação no dia das eleições.

O cadastro eleitoral também é obrigatório e exige que os cidadãos informem sua área de residência para que seu local de votação seja designado. Para se registrarem como eleitores no Brasil, os cidadãos devem fornecer um documento de identidade brasileira

contendo os nomes dos pais (o passaporte não é válido), um comprovante de residência e a prova de alistamento militar para homens acima de 18 anos. Uma vez registrados, os eleitores podem participar das eleições; aqueles que não puderem votar devem justificar sua ausência em um Tribunal Regional Eleitoral (TRE). De acordo com a Constituição Federal de 1988, a ausência não justificada nas eleições resulta em penalidades, incluindo multas, proibição de emissão de passaporte, incapacidade de se candidatar a cargos no serviço público e limitações para a aquisição de documentos de identificação.

O Brasil tem eleições alternadas a cada dois anos para diferentes cargos. Em uma única eleição são eleitos o presidente da República, senadores, deputados federais, governadores estaduais e deputados estaduais; em outra eleição, são escolhidos os prefeitos e vereadores dos municípios. Todos os mandatos são de quatro anos, exceto para senadores, que são eleitos a cada oito anos. Os partidos lançam seus candidatos a presidente e a vice-presidente de forma única, não havendo a opção de votar nos dois cargos separadamente. As eleições presidenciais no Brasil funcionam com base em uma maioria absoluta de votos e contam com um modelo de votação similar ao sistema francês de eleições presidenciais. O candidato mais votado deve ter 50 por cento do total de votos válidos mais um; caso contrário, há um segundo turno para a eleição com os dois candidatos mais votados. Desde o restabelecimento das eleições diretas, o Brasil teve oito momentos presidenciais: 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018; somente em 1994 e 1998 o presidente foi eleito no primeiro turno.

O processo eleitoral é conduzido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que organiza e controla as eleições brasileiras. Cada região tem seu próprio Tribunal Regional Eleitoral (TRE), que

responde ao TSE. Os TREs são responsáveis pela aplicação da lei e pela publicidade dos nomes e partidos políticos dos candidatos antes das eleições, bem como pela distribuição das urnas eleitorais em suas regiões.

### **A formação dos principais partidos políticos brasileiros**

O Brasil segue um sistema multipartidário desde a implementação da Constituição Federal de 1988. Em 1964, durante a ditadura, os militares impuseram um sistema bipartidário, forçando o fechamento de muitos partidos. Na época, os únicos partidos políticos eram Arena e MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Por essa razão, a maioria dos partidos políticos brasileiros foi fundada após 1979, depois de sancionada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Uma exceção foi o PCB (Partido Comunista Brasileiro), fundado em 1922, que permaneceu ativo de forma clandestina durante o período da ditadura e voltou à legalidade após 1979. O MDB, fundado em 1964, tornou-se o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) em 1979, quando o partido se dividiu; em 2017, torna a adotar a antiga legenda, MDB (PMDB, 2019).

O principal requisito para a criação e registro de um partido político no Brasil é ter pelo menos 101 membros filiados e presença em pelo menos um terço dos estados do país. Em 2016, 32 partidos políticos se inscreveram no Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2016). Os partidos políticos têm autonomia para organizar sua estrutura e funcionalidade e se unirem a outros ou se dividirem em partidos políticos distintos; nas eleições, essas alianças e coligações são permitidas sem limitação do número de partidos ou de membros (TSE, 2015).

Entre 1995 e 2002, o Brasil teve como presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que governou por dois mandatos; de 2003 a 2016, teve Luiz Inácio da Silva (mais conhecido como Lula), primeiro presidente eleito do Partido dos Trabalhadores (PT), que também governou por dois mandatos. Em 2010, Dilma Rousseff deu continuidade ao mandato do PT e foi reeleita em 2014; porém, ao ser acusada de violar as leis fiscais brasileiras (crime de responsabilidade fiscal),<sup>1</sup> enfrentou um processo de *impeachment* em 31 de agosto de 2016, que a afastou do cargo. Com a cassação do mandato de Rousseff, seu vice-presidente, Michel Temer (MDB), foi elevado ao cargo de presidente do Brasil. Esse governo foi inicialmente composto por uma coalizão de nove partidos políticos de centro-esquerda e centro-direita. Após a cassação de Rousseff, o MDB desfez a coalizão com o PT e se uniu ao principal partido da oposição, o PSDB, e a outros partidos de direita e centro-direita que, juntos, haviam orquestrado o processo de derrubada da presidente. Com essa nova formação, o governo obteve apoio da maioria no Congresso Nacional.

O estabelecimento do novo sistema político e eleitoral ocorreu no mesmo período do grande fluxo de pessoas para fora do Brasil – final da década de 1980. Até então, a emigração estava relacionada principalmente a casos de asilo político como resultado dos regimes autoritários.

---

<sup>1</sup> O processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff é identificado na literatura como *golpe* devido à não comprovação jurídica de crime de responsabilidade fiscal (Singer *et al.*, 2016; Dos Santos, 2017; Lima; Chaloub, 2018).

## **O efeito da “década perdida” na emigração brasileira**

A segunda metade do século XX foi marcada pela ascensão de governos autoritários na América do Sul. O Brasil bem como a Argentina, o Chile, o Uruguai e outros países experienciaram regimes militares de longo prazo, que duraram até as décadas de 1980 e 1990. No Brasil, os militares tomaram o poder em 1964 com o apoio inicial das classes alta e média em ascensão, e com resistência das organizações de trabalhadores, de intelectuais e de estudantes (Levine, 1999). O regime militar retirou os direitos constitucionais individuais, reduziu o potencial de interferência do Congresso e concentrou o poder no presidente. Uma das características desse regime ditatorial era não contar com um único ditador, na tentativa de afastar a imagem de regime autoritário “forte” e “antidemocrático”. Uma nova constituição foi reescrita em 1967 mantendo as eleições presidenciais; no entanto, apenas os líderes militares tinham permissão para concorrer ao cargo, e o eleitorado era composto por um colégio eleitoral militar. Durante esse período de ditadura militar (1964-1985), o Brasil teve sete presidentes eleitos indiretamente. Os partidos políticos existentes foram eliminados, e um sistema bipartidário foi criado. A população manteve o direito a voto para o Congresso e para as eleições locais, mas não para presidente.

O processo de migração no Brasil seguiu uma tendência interessante ao longo dos anos. A imigração para o país foi restrita em diferentes períodos, especialmente entre 1937 e 1945, em função da Segunda Guerra Mundial. Os militares também limitaram a imigração na década de 1960 por meio de leis de controle e supervisão de estrangeiros. A emigração de brasileiros para outros países, por outro lado, nunca foi proibida nem limitada pelo governo, apesar do autoritarismo militar (Patarra, 2012). Durante

o regime militar, por exemplo, a violação dos direitos humanos, a violência, a corrupção e a falta de liberdade política levaram muitos dos principais intelectuais, artistas, músicos e escritores do país ao exílio no exterior (Meade, 2003). Houve duas gerações de exilados durante a ditadura. A primeira geração foi para o exílio logo após a tomada em 1964, principalmente para o Uruguai, país fronteiriço. Os exilados eram profissionais de meia-idade, ligados aos sindicatos e aos partidos políticos de esquerda, ou partidários do governo deposto. O segundo movimento foi de estudantes, ativistas e jovens recrutas militares contra o regime, os quais deixaram o Brasil a partir de 1968. Muitos se estabeleceram na Europa, especialmente na França. Outros ficaram na América Latina, no Uruguai, na Argentina, no Chile, em Cuba e no México (Rollemberg, 1999).

O início da maior onda de emigração do Brasil coincidiu com o fim do regime militar na década de 1980. O período de 1980 a 1990 é conhecido no Brasil como “a década perdida” devido ao pior momento econômico (e também social e político) da história do país (Ushijima, 2012). Uma das razões para o declínio da economia foi a crise mundial do petróleo, que começou em meados da década de 1970. O governo militar havia investido em grande infraestrutura rodoviária muito dependente do petróleo, que na época era 80% importado. Com essa crise, o país ficou seriamente endividado, alcançando 220% de inflação no início da década (Calderon-Chelius 2007a).

A crise do petróleo trouxe muitas dificuldades para a população brasileira. Durante esse período, “os muito ricos e os mais próximos dos militares desfrutaram de maior prosperidade, enquanto a maioria da classe trabalhadora e pobre do Brasil havia se afundado mais ainda na pobreza” (Meade, 2003, p. 178). Além disso,

as adversidades afetaram profissionais qualificados, que enfrentavam a redução de oportunidades e, em muitas circunstâncias, não tinham outra escolha senão deixar o país (Evans *et al.*, 2007). Dessa forma, os emigrantes brasileiros fugiram da “hiperinflação, subemprego, baixos salários, um custo de vida relativamente alto e uma persuasiva incerteza econômica do país” (Margolis, 1995a, p. 30).

O regime militar terminou em 1985 durante o período de transformação conhecido como “redemocratização do Brasil”. Um novo presidente foi eleito por meio de eleições indiretas, enquanto a nova Constituição estava sendo formulada. A atual Constituição foi implementada em 1988, estabelecendo eleições diretas para todos os cargos elegíveis.

### **Onde os brasileiros residem no exterior?**

Os principais destinos dos emigrantes brasileiros desde o final da década de 1980 são os Estados Unidos, o Japão e a Europa. Em termos de números, o mais recente relatório oficial do Ministério das Relações Exteriores (MRE), com base em registros fornecidos por embaixadas e consulados brasileiros no exterior em 2015, aponta 3 milhões de emigrantes residentes no exterior. Os Estados Unidos sempre foram o principal destino. As maiores comunidades brasileiras estão em Boston e em Nova York, com 350 mil brasileiros cada, e em Miami, com 300 mil. A tabela 2.1 mostra a estimativa mais recente do MRE (Brasil; MRE, 2015) dos emigrantes brasileiros por região e por país. A América do Norte é o principal destino, com mais de 1,3 milhão de emigrantes brasileiros, o que representa mais de um terço da comunidade brasileira que vive no exterior. Os Estados Unidos concentram 96% da população brasileira na América do Norte, que inclui também o Canadá e o México. Na Europa, ao contrário da América do Norte e do Sul, os brasileiros estão



espalhados por diferentes países. Portugal, Espanha e Inglaterra têm a maior concentração de brasileiros do continente. O Japão, em alguns aspectos, tem um cenário semelhante ao dos Estados Unidos, concentrando 89% dos brasileiros que vivem na Ásia. De maneira agregada, 79% de todos os emigrantes brasileiros vivem em oito países, listados na tabela 2.1 (Estados Unidos, Paraguai, Japão, Portugal, Espanha, Inglaterra, Alemanha e Itália).

**Tabela 2.1 – Brasileiros no mundo por país e por região em 2015**

<b>País</b>	<b>Residentes brasileiros</b>	<b>Região</b>	<b>Residentes brasileiros</b>
Estados Unidos	1.315.000	América do Norte	1.368.300
Paraguai	349.842	Europa	865.681
Japão	179.649	América do Sul	561.952
Portugal	166.775	Ásia	201.538
Espanha	128.638	Oriente Médio	42.930
Inglaterra	120.000	Oceania	32.600
Alemanha	113.716	África	25.386
Itália	69.000	América Central	7.535
<b>Total</b>	<b>2.442.620</b>	<b>Total</b>	<b>3.105.922</b>

Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Brasil, relatório Brasileiros no Mundo, 2015 (adaptado pelos autores).

Embora as maiores comunidades estejam localizadas nos Estados Unidos, Japão, Paraguai e Europa, há presença de brasileiros em países mais remotos do mundo – por exemplo, no Iraque, Oriente Médio; em Camarões, África; e em Santa Lúcia, América Central (Brasil; MRE, 2015). O relatório do MRE de 2015 lista 133 países com presença brasileira distribuídos em todos os continentes, número que representa 68% dos 196 países independentes no mundo (Brasil; MRE, 2015).

Apesar dos números oficiais, que buscam contabilizar a população brasileira no exterior, o tamanho da comunidade de emigrantes é incerto, especialmente nos Estados Unidos. Existe uma discrepância significativa entre os números registrados pelo MRE e aqueles divulgados pela American Community Survey (ACS), que registra (e estima) a população de pessoas nascidas no exterior que vive nos Estados Unidos. O relatório oficial do MRE registrou 1,3 milhão de brasileiros residentes nos Estados Unidos em 2015, enquanto a ACS (EUA, 2015) estimou apenas 331 mil no mesmo ano. A discrepância se dá principalmente porque os números oficiais não podem contar os imigrantes indocumentados, e uma parte significativa da comunidade brasileira dos emigrantes que vivem nos Estados Unidos não tem documentação (Margolis, 1995b).

### **Quem são os emigrantes brasileiros?**

Embora não tenha um perfil demográfico padrão, em geral a comunidade brasileira emigrante é composta por jovens, com altos níveis de escolaridade e pertencentes à classe média (Patarra, 2005). São, em geral, emigrantes voluntários (que tomaram a decisão de emigrar) e vivem em diferentes lugares com pouco ou nenhum apoio do governo. Muitos são estudantes que pretendem aprender uma língua e começar uma carreira; outros são profissionais qualificados buscando novas oportunidades. As ocupações profissionais dos brasileiros no exterior mudaram um pouco nas últimas décadas. Nos anos 1980 e 1990, caracterizaram-se principalmente por emigrantes que trabalhavam em empregos de baixa qualificação no exterior. A partir da década de 2000, profissionais qualificados começaram a emigrar e trabalhar nas suas áreas de atuação. Uma pesquisa recente demonstra que os brasileiros ainda estão

emigrando para trabalhar em ocupações de baixa qualificação (Maher; Cawley, 2016), coexistindo com profissionais qualificados.

Na fase inicial dessa recente onda de emigração do Brasil, 70% dos não cadastrados no censo brasileiro eram homens. Nos anos 2000, o número de mulheres então registradas tornou esse percentual mais equilibrado. Supõe-se que pessoas não registradas no censo viviam no exterior (Margolis, 2013). O número de mulheres e homens que vivem nos Estados Unidos, em Londres e em Portugal, é bastante equilibrado em termos de gênero (Margolis, 1995a; Evans *et al.*, 2007). No Japão, na década de 1990, os emigrantes brasileiros eram predominantemente homens, casados e fluentes em japonês; no entanto, nos anos 2000, houve um aumento de jovens emigrantes, iguais em gênero e não fluentes na língua (Sasaki, 2006). As origens dos brasileiros no exterior variam devido à diversidade cultural e étnica, porém existem padrões em algumas localidades. Por exemplo, no Japão, 60% dos brasileiros são de São Paulo e 20% do Paraná (IBGE, 2011). No Paraguai, a comunidade brasileira é predominantemente composta por emigrantes do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná, no Sul do Brasil (Albuquerque, 2009).

A pesquisa descrita aqui, realizada em 2015 com emigrantes residentes nos sete países que concentram as maiores comunidades de emigrantes brasileiros, identificou um número maior de mulheres do que de homens. Como perfil geral, os participantes do estudo eram do sexo feminino, com idade entre 31 e 40 anos, nascidos no Brasil, com domicílio nos Estados Unidos, pós-graduados e residentes no exterior havia dez anos ou mais. O estudo também identificou que os brasileiros no exterior são fluentes na língua portuguesa e possuem familiares e amigos no Brasil.

Os brasileiros que vivem em diferentes regiões têm características distintas nos campos social, cultural e econômico. No Paraguai, por exemplo, a principal atividade dos emigrantes brasileiros está relacionada ao setor agrícola (Albuquerque, 2009), o que difere da ocupação daqueles que vivem nos Estados Unidos, na Europa e no Japão. As características dos brasileiros que vivem fora da América do Sul, no entanto, não mostram um perfil homogêneo. Enquanto nos Estados Unidos e na Europa há um número grande de brasileiros indocumentados, os brasileiros-japoneses são registrados e trabalham legalmente no Japão. Isso se deve, em parte, aos programas de imigração promovidos pelo governo Japonês para atrair trabalhadores descendentes de japoneses.

Nos Estados Unidos e na Europa, especialmente na Inglaterra e em Portugal, uma parte significativa das comunidades brasileiras emigrantes não tem documentação, vivendo sem um visto válido (Bogus, 2007; Margolis, 2013). Nesses casos, os migrantes geralmente recebem um visto de turista ou estudante e continuam no país irregularmente após o visto expirar. Nos Estados Unidos também há casos de brasileiros tentando entrar no país sem visto, pela fronteira com o México. A questão dos brasileiros em situação de visto irregular no exterior é apresentada de diferentes formas na literatura. Alguns estudos, por exemplo, abordam as dificuldades diárias enfrentadas pelos emigrantes nessa situação, o que inclui o medo das autoridades e os entraves para a emissão de documentos locais e para a procura por emprego regular. Nas abordagens demográficas, estudos destacam a complexidade em estimar o número de brasileiros no exterior, uma vez que aqueles que não possuem documentos válidos não podem ser contabilizados.

Outra característica dos brasileiros nos Estados Unidos é que muitos são profissionais qualificados, mas usufruem de padrões

salariais mais altos pela execução de trabalhos não qualificados no país anfitrião do que em empregos qualificados no Brasil (Margolis, 1995a). As limitações impostas pelo *status* de imigrante e o pouco conhecimento da língua inglesa geralmente levam os recém-chegados a obterem empregos não qualificados e de baixa remuneração, por exemplo, em restaurantes e em serviços domésticos (Margolis, 1995a; Cwerner, 2001). Uma situação semelhante ocorre em outros países desenvolvidos, como a Austrália, onde muitos emigrantes brasileiros que trabalham em empregos não qualificados têm melhores padrões econômicos do que se trabalhassem em empregos qualificados no Brasil.

Na Europa, as comunidades de emigrantes brasileiros têm um perfil, em geral, semelhante ao dos Estados Unidos. No entanto, fatores culturais e históricos relacionados à imigração europeia no Brasil nos séculos XIX e XX constroem um cenário particular de “retorno” da migração. Isso porque muitas famílias brasileiras de origem portuguesa, italiana e alemã, por exemplo, decidem morar no país de origem de seus ancestrais ou em outro país europeu. São cidadãos com dupla cidadania e não precisam solicitar visto para morar em nenhum país da União Europeia. Assim, parte da comunidade brasileira de emigrantes em Londres e em outras regiões é composta por cidadãos brasileiros-europeus. Londres tem a maior população brasileira na Europa, com números variando entre 150 mil e 200 mil em 2010, segundo estimativa do Instituto Nacional de Estatística Britânico (Ineb). A grande maioria dos brasileiros na Inglaterra está concentrada em Londres, o que é evidenciado por uma ampla gama de negócios formais e informais oferecidos a brasileiros, como serviços de aconselhamento em português, transferência de dinheiro, agências de viagens e restaurantes.

A segunda maior população brasileira na Europa é em Portugal. A emigração de brasileiros no país ocorreu em dois períodos principais, tendo emigrantes com características diferentes em cada um. Nos anos 1980-1990, os brasileiros recém-chegados em Portugal eram principalmente profissionais qualificados de classe média alta. A partir da década de 1990, brasileiros pertencentes à classe média baixa começam a chegar ao país (Malheiros, 2007). O principal destino também mudou do Porto, no primeiro período, para Lisboa, mais recentemente. Os cidadãos brasileiros compõem o principal grupo de imigrantes estrangeiros em Portugal. Na Espanha, Alemanha e Itália, por outro lado, as comunidades brasileiras não são o maior grupo de imigrantes (Fernandes; Rigotti, 2008; Ushijima, 2012). A Espanha, por exemplo, é atraente para outros cidadãos de língua espanhola, como equatorianos, peruanos e colombianos. Em geral, os brasileiros que moram nesses países também buscam melhores oportunidades de emprego. Muitos têm vistos de trabalho permanentes; outros possuem dupla cidadania; e outros não possuem documentos válidos.

O Japão tem a terceira maior população de emigrantes do Brasil no exterior e hospeda um grupo distinto de brasileiros com ascendência japonesa. A imigração para o Japão foi promovida pelo governo japonês, que incentiva a migração de retorno de famílias que vivem em outros países. Os programas de migração de retorno são resultado de um *boom* econômico no país em meados da década de 1980, quando a demanda por trabalhadores aumentou. Inicialmente, o Japão atraiu imigrantes de países vizinhos, como China, Coreia do Sul e Tailândia, que trabalhavam irregularmente no país. Em 1990, uma lei para o controle da imigração foi aprovada e resultou na promoção da imigração de descendentes de japoneses da América do Sul, principalmente brasileiros e

peruanos (Sasaki, 2006). Os brasileiros no Japão são conhecidos como “decasségui”, que significa “trabalhar fora de casa” em japonês. Esses emigrantes trabalham em empregos de baixa qualificação, principalmente na indústria, e vivem principalmente na região central do Japão, onde a demanda por trabalhadores é maior.

Embora as comunidades brasileiras emigrantes tenham características diferentes em cada país de residência, existem alguns aspectos comuns a todo o grupo de brasileiros no exterior. O mais evidente está relacionado à decisão entre morar no exterior permanentemente ou retornar ao Brasil em algum momento da vida (Margolis, 2013; Sasaki, 2006). Nosso estudo confirmou que os emigrantes brasileiros ainda não estão decididos sobre o assunto. A maioria dos participantes da pesquisa realizada com brasileiros residentes nos Estados Unidos, Japão, Inglaterra, Portugal, Espanha, Itália e Alemanha respondeu “não sei” ao ser questionada sobre a intenção de um dia voltar a morar permanentemente no Brasil. Esse resultado permitiu identificar importantes conexões transnacionais entre os emigrantes e o Brasil, demonstrando que eles estão tão conectados ao país de origem que muitos permanecem incertos sobre essa importante decisão de vida, ou seja, sobre onde morar.

A combinação das respostas dos participantes às questões relacionadas à intenção de viverem no Brasil permanentemente no futuro e a quanto tempo viviam no exterior apontou um resultado interessante. O objetivo dessa combinação foi analisar se havia uma tendência ligando o momento de sua vida no exterior à decisão de retornar ao Brasil. Os respondentes da comunidade brasileira na Alemanha, por exemplo, vivem por períodos distintos de tempo no país. Quando questionados sobre sua intenção de morar no Brasil permanentemente, 22% disseram “sim”, 24% disseram “não” e 55% disseram “não sei”. Uma tendência semelhante foi identificada

entre os participantes que moram em outros cinco países, exceto nos Estados Unidos. Os resultados dessa análise sugerem que uma parte dos participantes em todos os seis países não tem certeza sobre viver no exterior ou no Brasil no futuro, independentemente do tempo em que estiveram fora do país de origem.

### **Associações brasileiras no exterior**

A comunidade brasileira de emigrantes é representada por um grande número de associações em todo o mundo. Somente nos Estados Unidos existem mais de 160 associações brasileiras registradas no *site* do Ministério das Relações Exteriores. Elas oferecem assistência aos emigrantes, promovem a cultura e a língua brasileiras e organizam eventos sociais. Há uma variedade de grupos com foco em atividades sociais, culturais, educacionais, religiosas e políticas. Além do apoio geral aos brasileiros no exterior, as associações também direcionam suas atividades à ajuda de emigrantes com dificuldades em seus países de acolhimento. Por exemplo, há uma grande demanda por consultorias em leis de imigração por brasileiros em Londres, e muitas associações ajudam os emigrantes com esse assunto (Kubal; Bakewell; Hass, 2011, p. 22). Essas instituições às vezes participam de atividades políticas do país anfitrião para defender os interesses dos brasileiros que vivem no exterior. Em Boston, associações se juntaram a outros grupos étnicos na defesa da legalização de imigrantes indocumentados nos Estados Unidos em 2006 (Sales, 2006).

O problema dos brasileiros sem documentação válida no exterior ocorre mais frequentemente nos Estados Unidos e na Europa, sendo motivado pela permanência dessas pessoas no país após a data de expiração do visto. No caso dos Estados Unidos, a entrada irregular de brasileiros pela fronteira mexicana também tem sido



uma prática comum (Margolis, 2013); o problema também afetou um grande número de brasileiros que vivem em Portugal. Em 2003, uma associação brasileira conseguiu mobilizar o governo do país para intervir a favor de brasileiros sem documentação no exterior. A Casa do Brasil em Lisboa estabeleceu um diálogo com representantes do governo brasileiro e legisladores, o qual resultou em um acordo bilateral que permitiu a legalização de 14 mil brasileiros em situação irregular em Portugal (Padilla, 2007).

### **As remessas e seus efeitos nas relações do governo com os emigrantes**

O governo brasileiro, tradicionalmente, não costuma limitar nem promover a emigração. Assim, sua relação com os emigrantes, de forma geral, tem sido cooperativa, porém ineficaz. Até meados dos anos 1990, a sua atitude era normalmente neutra em termos de apoio às comunidades e às associações de emigrantes. O crescente e contínuo fluxo de emigração, no entanto, chamou a atenção de legisladores e de representantes do governo para os brasileiros no exterior, o que estimulou a implantação de políticas voltadas para as comunidades de emigrantes, estreitando as conexões com esse grupo.

A significativa entrada de capital no Brasil, oriunda de remessas realizadas por brasileiros no exterior, foi um importante motivador para uma maior atenção em relação aos emigrantes (Reis, 2011). Em 2003, segundo dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os brasileiros enviaram US\$ 5,8 bilhões do exterior, dos quais US\$ 3 bilhões vieram do Japão, US\$ 1 bilhão dos Estados Unidos e US\$ 1 bilhão da Europa (Patarra, 2005). Cinco anos depois, em 2008, os brasileiros nos Estados Unidos e no Japão enviaram US\$ 7,4 bilhões para casa (Margolis, 2013).

O montante oficial de remessas enviadas por brasileiros do exterior em 2004 foi de US\$ 6 bilhões, representando 1% do PIB total do Brasil naquele ano – que foi de US\$ 660 bilhões (Rossi, 2007). Em 2003, o montante de dinheiro enviado nas remessas foi maior do que as exportações (Rossi, 2007, p. 137). Naquele ano, o comércio de soja, principal produto exportado pelo Brasil, resultou em uma entrada de US\$ 4 bilhões para o Brasil, enquanto as remessas foram de quase US\$ 6 bilhões. Além de melhorar a situação financeira das famílias no Brasil, esse tipo de investimento é um importante fator para o desenvolvimento local de cidades como Governador Valadares, a mais importante emissora de emigrantes brasileiros (OIM; CNPD, 2010).

As remessas podem beneficiar bancos e agências brasileiras como uma fonte alternativa para empréstimos a microempreendedores e pequenos negócios. Além disso, podem oferecer mais opções de investimento para famílias que recebem dinheiro de parentes domiciliados no exterior. As remessas também oferecem oportunidades para as instituições locais expandirem seus negócios internacionalmente, oferecendo seus serviços financeiros a brasileiros em outros países.

Dados mais recentes demonstram que o montante oficial de remessas diminuiu. Em 2011, os brasileiros no exterior enviaram US\$ 4 bilhões para casa (The World Bank, 2011). Não obstante, o Brasil continua sendo o segundo principal receptor de remessas na América Latina, depois do México. Na lista de remessas mundiais, liderada pela Índia, China, México e Filipinas, o Brasil ocupa o 24º lugar (Ushijima, 2012) – os números oficiais por si só já são significativos. É provável que o montante das remessas, no entanto, seja ainda mais alto devido ao fato de muitos emigrantes escolherem métodos informais de enviar dinheiro para casa, o que não pode ser

registrado. Até a década de 2000, os canais informais eram a principal forma de enviar remessas para o Brasil. Isso se devia a dois motivos principais: o alto imposto cobrado sobre essas transações, que poderia chegar a 9% do valor enviado; e à falta de agências que ofereciam o serviço próximo às comunidades brasileiras no exterior. Nesse período, apenas o Japão e as grandes cidades contavam com agências de remessas e bancos brasileiros. Os próprios números registrados divergem, demonstrando uma significativa subestimação do valor real das remessas enviadas pelos brasileiros no exterior (Rossi, 2007, p. 136).

O crescente interesse do governo brasileiro em atrair remessas resultou em uma mudança gradual de postura em relação às comunidades emigrantes, ampliando o diálogo com elas, incluindo suas demandas na agenda doméstica e contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas em benefício dessa população no exterior (Reis, 2011).

### **Políticas governamentais voltadas para os brasileiros no exterior**

Os programas para a atração de remessas foram uma das primeiras ações do governo brasileiro relacionadas aos emigrantes após a década de 1990. Esses programas buscavam reduzir impostos para o envio de remessas por meio de canais oficiais e facilitar o acesso dos emigrantes ao serviço. Além da promoção de remessas, outras ações foram conduzidas. Políticas têm sido empreendidas nas últimas décadas, buscando facilitar a documentação e estimular o retorno, a cooperação com cientistas brasileiros no exterior, os programas de promoção da cultura e da língua nacionais fora do país, o apoio em questões sociais e a ampliação da rede consular (Ushijima, 2012, p. 18). Em 1995, por exemplo, foram criados

consulados itinerantes destinados a oferecer serviços consulares periodicamente em cidades não atendidas por um consulado brasileiro local. Esse programa ainda está operando em muitos países. Ao longo dos anos, o interesse em desenvolver uma força de trabalho qualificada e em promover o Brasil no exterior também incentivou a criação de programas sociais voltados para os emigrantes.

No início da década de 2000, representantes do governo e legisladores intensificaram sua relação com os emigrantes, participando de reuniões organizadas por associações de brasileiros no exterior. Esses eventos abriram oportunidades para os emigrantes discutirem suas demandas com autoridades governamentais. Como resultado, uma série de acordos foi firmada, a fim de desenvolver ações para atender às demandas do grupo e de apoiar as comunidades. Uma comissão parlamentar composta por senadores e deputados foi criada em 2006 para discutir a situação de brasileiros com visto irregular nos Estados Unidos. Seu objetivo era “investigar crimes cometidos por emigrantes brasileiros irregulares nos Estados Unidos e em outros países e garantir os direitos à cidadania dos brasileiros que vivem no exterior” (Brasil, 2006). A comissão produziu um relatório de 550 páginas que descrevia as dificuldades relatadas pelos brasileiros no exterior e as possíveis ações de apoio que as autoridades poderiam desenvolver. Ela também apresentou uma série de projetos de lei com o objetivo de garantir a proteção dos emigrantes indocumentados e seu acesso a benefícios sociais no Brasil. Uma seção do relatório foi dedicada à extensão dos direitos ao voto dos brasileiros no exterior e ao estabelecimento da representação especial dos emigrantes na Câmara dos Deputados. As ações foram recomendadas pela comissão para aumentar a representação política das comunidades brasileiras emigrantes (p. 111).

Três ações institucionais, em particular, evidenciam o crescente interesse do governo brasileiro e dos legisladores em manter conexões com os emigrantes desde meados da década de 1990: o reconhecimento da dupla cidadania, a criação de um departamento específico no MRE para tratar dos emigrantes brasileiros e a criação de um conselho de representantes de emigrantes para promover o diálogo entre o governo e os expatriados.

O reconhecimento da dupla cidadania no Brasil ocorreu em 1994, após uma emenda à lei de nacionalidade na Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1988). A mudança permitiu que os brasileiros no exterior adquirissem outra cidadania sem abrir mão da brasileira. A ação seguiu uma tendência na América Latina que levou um número crescente de países a implantar a dupla cidadania nos anos 1990 (Jones-Correa, 2001, p. 1.000). No caso brasileiro, a principal mudança foi que os emigrantes não precisavam mais fazer escolha entre cidadanias. Tal política evitou um consequente afastamento dos emigrantes de seu país de origem em favor do país anfitrião.

Uma reforma estrutural foi realizada em 2007 pelo MRE para criar um departamento especial voltado às comunidades de emigrantes. A Subsecretaria-geral de Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) foi criada com o objetivo de expandir os serviços consulares, apoiar as comunidades brasileiras no exterior, especialmente as mais vulneráveis, e desenvolver programas bilaterais que promovessem acordos internacionais com outros países (Brasil; MRE, 2011). Além disso, respondeu à recomendação, feita pela comissão parlamentar que discutiu a imigração irregular brasileira para os Estados Unidos, em estabelecer um departamento específico para tratar dos emigrantes. A criação desse departamento é vista como uma virada nas políticas voltadas para os brasileiros

no exterior, devido à sua eficácia na identificação de problemas enfrentados pelas comunidades emigrantes (Ushijima, 2012, p. 86). A SGEB foi extinta logo nos primeiros dias de governo do presidente Jair Bolsonaro em janeiro de 2019.

O Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE) foi criado em 2010 para promover o diálogo entre o governo brasileiro e as comunidades de emigrantes fora do país. O órgão instituiu medidas que buscavam melhorar a colaboração com os conselhos locais de cidadãos brasileiros no exterior. Seu objetivo era promover a criação de mais conselhos de cidadãos em todo o mundo, aprender sobre as necessidades dos emigrantes e desenvolver ações em benefício das comunidades de emigrantes brasileiros. Atuando como um canal de comunicação entre os conselhos de cidadãos brasileiros e o MRE, o CRBE substituiu o Conselho Provisório dos Representantes, criado em 2008 durante uma conferência do MRE e dos emigrantes brasileiros.

O CRBE é composto por membros eleitos por representantes de conselhos locais em suas conferências no Brasil. As conferências de brasileiros no exterior ocorriam desde 2008, e sua manutenção foi assegurada no decreto nº 7.214/2010,<sup>2</sup> que implementou o CRBE. Os participantes debatiam as demandas, discutiam temas relevantes para as comunidades brasileiras no exterior e reuniam representantes dos conselhos locais de cidadãos brasileiros, CRBE e MRE, para apresentar reivindicações de ações específicas de acordo com as demandas de cada comunidade no exterior. Uma página foi criada no site do MRE, “Brasileiros no Mundo”, na qual são

---

2 O presidente Jair Bolsonaro extinguiu os conselhos instituídos por decreto em governos anteriores, incluindo o CRBE (decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019), que decidiu continuar suas atividades mesmo sem o reconhecimento e o apoio do governo brasileiro.

fornecidas informações e documentos relacionados ao CRBE e aos conselhos locais. Atualmente, existem 54 conselhos locais de cidadãos brasileiros no exterior: dezoito na Europa, doze na América do Sul, dez na América do Norte, sete na Ásia e Oceania e sete no Oriente Médio e na África (Brasil; MRE, 2015).

# 3

## Engajamento político no exterior

A migração é quase tão antiga quanto a civilização humana. Ao longo dos séculos, as populações se mudaram para novas terras por várias razões. No século XX, e agora na virada do século XXI, o movimento de pessoas se tornou igualmente generalizado – pontuado e impulsionado por eventos específicos, como guerras, crises, deslocamento de pessoas e oportunidades econômicas. O século XXI proporcionou uma dimensão ainda maior a esse movimento, através do desenvolvimento contínuo de tecnologias de informação, comunicação e transporte, abrindo mais caminhos para viagens e para a comunicação. As comunidades de emigrantes que outrora se arriscaram em aceitar o destino de terem deixado o país de origem e se estabelecerem na nova nação anfitriã, simplesmente com base na esperança de uma vida melhor, agora encontram riscos bastante reduzidos e maiores oportunidades.

Diferente do passado, eles têm novas oportunidades de voltarem para casa, de se comunicarem com suas famílias e de se relacionarem regularmente com suas origens. Os migrantes podem hoje retornar às suas “raízes”, atravessando gerações e nações para se relacionarem com a família e com os amigos. Isso fez aumentar a importância de se conectarem com as comunidades perdidas e com as pátrias abandonadas. Ao mesmo tempo, os Estados-nação



constroem sua estrutura legal relacionada a quem é cidadão com direitos à cidadania e a quem tem o direito de residir no país. O que tem ocorrido é que mais pessoas solicitam o direito de residir onde quiserem, e mais cidadãos deixam seu país de origem, enquanto os parâmetros legais e a jurisdição do Estado lutam para acompanhar essas mudanças, sistematizando os direitos e as responsabilidades dos cidadãos. O transnacionalismo tornou-se um direito legal mais fortalecido, pois a dupla cidadania e as cidadanias múltiplas são cada vez mais aceitas. Em alguns cenários, essa forma de transnacionalismo está afetando tanto o país anfitrião quanto o país de origem em diferentes formas políticas.

Este capítulo examinará o fenômeno do engajamento político dos emigrantes em todo o mundo. O engajamento de comunidades de emigrantes com seu país de origem pode ocorrer por meio das ligações que os emigrantes têm com seus países de origem e das maneiras pelas quais governos e legisladores permitem que essas conexões prosperem e cresçam. Os governantes produzem políticas e ações para os emigrantes de diferentes maneiras, inclusive com o estímulo a atividades culturais e consulares, com medidas de bem-estar social, com a valorização da língua, com políticas de remessa e de investimentos e com atividades políticas. No campo político, o engajamento de países com suas comunidades emigrantes pode contribuir para o envolvimento dos emigrantes nas políticas internas dos países de origem. O engajamento de emigrantes na política interna pode se dar pela manutenção ou pela extensão dos direitos políticos aos cidadãos que vivem no exterior. Um exemplo disso são emigrantes votando em eleições nacionais, participando e fazendo contribuições financeiras em campanhas políticas, concorrendo a cargos públicos e afiliando-se a partidos políticos.

Para o observador comum, o envolvimento político externo em todo o mundo é pouco conhecido; no entanto, é maior do que se pensa. Muitos ficam surpresos ao ouvir o que acontece nas várias comunidades sem que tenha atraído muita atenção. Devido ao seu desenvolvimento histórico como uma nação independente, o Brasil é, pelos padrões mundiais, considerado atrasado na emigração e, portanto, também no engajamento político externo. Muitas outras nações que registraram emigração por períodos mais longos precisaram enfrentar essa “fuga de pessoas” em maior intensidade, com repercussões muito mais significativas. Em alguns países, perder população tem sido um alívio e tem contribuído para liberar pressões que o país pode estar enfrentando economicamente, como o desemprego. O motivo para observar outras experiências é entender como o Brasil concentrou sua atenção em determinadas preferências de modelos de engajamento político.

O que pode ser dito, de modo geral, é que essa expansão de privilégios políticos a comunidades emigrantes em todo o mundo é um campo de pesquisa em constante mudança. A busca por um maior engajamento dos cidadãos que vivem em outros países através de discursos populistas pode induzir os governos a restringir os direitos dos emigrantes, a fim de reforçar modelos nacionalistas e patriotas. Este capítulo vai explorar esses diferentes modelos de engajamento, o que os impulsiona e como o voto externo em todo o mundo é cada vez mais utilizado. Antes de embarcar nas várias maneiras pelas quais as comunidades de emigrantes podem se envolver politicamente com seu país de origem, é necessária uma breve abordagem sobre os direitos à cidadania, suas extensões e a estrutura legal no país onde foram construídos, a fim de sublinhar onde o engajamento político externo foi possível inicialmente. Isso é o que nós chamamos de cidadania transnacional.

## **Novos conceitos de cidadania transnacional**

Como alternativa às dificuldades de atribuição de direito ao voto aos cidadãos que vivem no exterior, novas categorias de cidadania no cenário transnacional têm sido intensamente debatidas. A ideia de cidadania externa tenta ampliar a concepção de cidadania, adaptando as características extraterritoriais e não residenciais do cenário de emigração (Barry, 2006). Entre as sugestões para incluir emigrantes no cenário político, porém com algumas limitações, estão o direito a voto concedido apenas a emigrantes de primeira geração (Baubock, 2005), emigrantes que vivem entre dois países e/ou aqueles que têm uma intenção real de retorno (Rubio-Marin, 2006, p. 134).

Outra perspectiva de cidadania transnacional é a de *stakeholder*, proposta por Baubock (2005, 2007, 2009). Esse princípio permite o acesso à cidadania para pessoas com conexões externas e interesses presumidos, sejam cidadãos que moram no exterior ou estrangeiros não residentes que vivem em determinado país. Nesse contexto, os critérios para reivindicar o acesso ou a manutenção da cidadania são baseados em circunstâncias pessoais; por exemplo, ser filho de um cidadão, ter nascido no território ou ter residido no país (2007, p. 2.421). No que diz respeito ao voto externo, é permitido que os emigrantes com interesses em jogo reivindiquem direito a voto nas eleições de seu país de origem sob determinadas circunstâncias. A cidadania das partes interessadas estenderia a votação aos emigrantes com a condição de terem vivido no país e de não terem interesses econômicos no exercício do voto. Como os emigrantes podem ter participações significativas em mais de um Estado e sistema político, eles podem ter acesso a várias cidadanias e direito a voto em mais de um lugar.

Ao mesmo tempo, um número crescente de países tem realizado procedimentos de votação para emigrantes, e as dupla e múltipla cidadanias tornaram-se mais acolhidas em todo o mundo. Muitos países começaram a aceitar que seus cidadãos obtivessem a dupla cidadania como forma de melhorar as relações internacionais com os países que os recebem (Martin, 2003). A principal objeção levantada é o voto duplo, entendido como um privilégio para os emigrantes sobre cidadãos de ambos os países com direito a apenas um voto. Essa ideia leva a uma concepção de que votar é um privilégio e não um direito de se envolver politicamente e eleger representantes. No entanto, de acordo com a concepção das partes interessadas, “as pessoas com múltiplos interesses precisam de múltiplos votos para controlar cada um dos governos cujas decisões afetarão seu futuro” (Baubock, 2007, p. 2.428). Essa abordagem parece ser a mais adequada nesse cenário, tendo em vista que os emigrantes que vivem entre dois países podem ter interesses e conexões em ambos. Como fazem parte do processo político de dois países, devem ter direito a voto em ambas as nações.

Muitas abordagens normativas destacam a natureza territorial do direito a voto, defendendo a participação de migrantes nas eleições do país onde vivem, para escolher o governo a que estão sujeitos. Esse debate aborda o aspecto desigual em conceder direito a voto àqueles que não compartilham o mesmo ambiente público que os residentes. Embora os emigrantes possam estar sujeitos à lei do seu país de origem, serão menos afetados pela maioria das decisões do que os compatriotas que vivem ali. No entanto, o direito ao voto externo não deve ser arbitrariamente estabelecido apenas para os residentes, porque o movimento de pessoas depende da vontade individual e nem sempre pode ser assumido como permanente. Emigrantes temporários, refugiados e aqueles

que vivem entre países emissores e anfitriões, por exemplo, podem ter motivos relevantes para manter o direito ao voto no exterior. Tais argumentos não podem ser simplesmente ignorados, pois vão além dos direitos legais à cidadania e envolvem aspectos sociais sustentados por princípios de identidade e de pertencimento.

### **Direitos ao voto externo como extensão da cidadania aos emigrantes no exterior**

O princípio do voto emigrante como extensão da cidadania baseia-se na ideia de que os cidadãos devem manter o direito de participar politicamente das eleições no seu país de origem, independentemente do seu local de residência. A cidadania conecta as pessoas aos Estados através dos direitos e da identidade nacional, como membros daquela comunidade específica, a nação. Tal identidade “há muito tempo foi presumida como central para a compreensão individual de si mesmo como parte de um grupo maior definido por uma história compartilhada, genealogia, território ou visão político-ideológica” (Barry, 2006, p. 23). Nos países democráticos, os cidadãos participam da política do seu país através de direitos políticos, incluindo o direito a voto. Muitos países (Brasil e México, por exemplo) definem o direito a voto em sua legislação como parte dos direitos à cidadania. A votação emigrante como extensão da cidadania é uma perspectiva que enfatiza a contextualização das identidades dos cidadãos e a votação no cenário da emigração. Isso põe em debate os aspectos sociais que envolvem conceder aos cidadãos residentes no exterior o direito a voto, se os direitos eleitorais podem ser alocados no exterior com base nos direitos à cidadania e se a votação emigrante contribui para melhorar a lealdade do cidadão e o sentimento de pertencimento ao país de cidadania.

O voto no exterior é frequentemente interpretado como o reconhecimento dos emigrantes como membros iguais do país (Pogonyi, 2014, p. 126). Como tal, ter o direito de participar do processo político é um ritual simbólico que define a nacionalidade dos cidadãos pelo menos no dia das eleições (Orr, 2008). Navarro (2007) também corrobora essa ideia:

Através do exercício desse direito, os trabalhadores migrantes procuram não só manter ou reforçar o seu sentido de pertencimento à sua comunidade política nacional original, mas também redefinir os termos das suas relações com o país que consideram ser seu. (Navarro, 2007, p. 181)

Vários países têm essa perspectiva de voto externo como uma conexão simbólica de emigrantes com sua cidadania. São exemplos disso países em que a votação de emigrantes foi introduzida depois que seus cidadãos no exterior pediram sua incorporação política, alegando que a participação nas eleições representava uma ligação significativa com a terra natal. Em outros casos, a introdução do voto emigrante refletiu o desejo dos governos de envolverem politicamente os cidadãos no exterior para recompensar sua lealdade e manter sua conexão com a pátria – por exemplo, o Canadá, o Reino Unido e a Nova Zelândia, que introduziram o voto externo para militares logo após a I Guerra Mundial, e os Estados Unidos, que fizeram o mesmo após a II Guerra Mundial. Países como Brasil, México, Portugal, Espanha, África do Sul e Rússia, por exemplo, adotaram a votação externa como um ato de reconhecimento dos esforços políticos emigrantes contra seus regimes autoritários (Baubock, 2007; Calderon-Chelius, 2003).

## **Engajamento político das comunidades emigrantes**

O engajamento das comunidades de emigrantes com o país de origem pode ocorrer de várias maneiras. Por exemplo, por meio de representação, de atividades culturais, de órgãos consulares, do pagamento de impostos, das políticas de remessa e investimento e de incorporação política, incluindo votação. Gamlen (2006) distingue quatro questões que caracterizam o engajamento de emigrantes com seus países de origem: os Estados não se interessam por seus cidadãos que vivem no exterior; as políticas de engajamento de emigrantes são mais comumente adotadas pelos países em desenvolvimento; os países pobres tentam envolver seus emigrantes para apoiar projetos de construção nacional em sua terra natal; e os conceitos de cidadania são usados pelos Estados para construir identidades nacionais de emigrantes no exterior. Essa caracterização leva a um entendimento de que os Estados estão focados em seus próprios interesses de atrair remessas e de ter emigrantes como seus lobistas no exterior (Levitt; La Dehesa, 2003).

No campo político, o engajamento dos países com sua comunidade de emigrantes pode contribuir para que ela se envolva na política interna de sua terra natal. As políticas que buscam a extensão do direito a voto e a participação política das comunidades de emigrantes fazem parte dos programas dos países remetentes para manter os laços com os cidadãos que vivem no exterior. Assim, a intenção não explícita da incorporação política dos emigrantes é proporcionar-lhes um *status* que confira certa satisfação, produzindo um bom relacionamento e ajudando a manter fluxos estáveis de remessas e investimentos (Gamlen, 2006, p. 10).

Apesar dos esforços de alguns países para envolverem os emigrantes na política interna, o interesse desses cidadãos por vezes pode ser muito baixo. Nas eleições, apesar dos esforços para fornecer

plataformas de votação, há pouca participação no exterior (Calderon-Chelius, 2003; Rubio-Marin, 2006). Esse cenário demonstra que apenas uma pequena parcela dos emigrantes vota nas eleições nacionais, no lugar onde são registrados, reforçando o fato de que eles não estão interessados nem envolvidos nas políticas internas de seu país de origem. Embora haja muitos motivos pelas quais os emigrantes não participem dessas eleições, a não votação pode refletir uma falta de conexões dos eleitores com o que os governos decidem e fazem (Franklin, 1999, p. 206).

### **Representação política emigrante**

O nível de engajamento político das comunidades de emigrantes contribui com a forma de voto externo que os países podem adotar. Em países com uma comunidade de emigrantes pequena ou pouco engajada, esses cidadãos têm permissão para votar nos candidatos internos, sem representação especial nas legislaturas nacionais (Spiro, 2006, p. 226). Alguns países adotam a representação de emigrantes no Parlamento, criando assentos especiais para representantes de emigrantes eleitos em colegiados eleitorais externos, ou seja, emigrantes que moram fora do país são candidatos nas eleições para representar suas comunidades no exterior. É o caso de países como Itália, Portugal, Colômbia e França, por exemplo. Esse modelo de votação externa visa reforçar a ligação entre os emigrantes e a comunidade política, “possibilitando a promoção da própria agenda legislativa e a intervenção direta do ponto de vista estrangeiro nos debates e nos processos de tomada de decisões políticas sobre temas de interesse nacional” (Navarro; Morales; Gratschew, 2007, p. 28). Esse método enfatiza a natureza externa do voto dos emigrantes, enquanto o anterior se concentra nos votos dos emigrantes no território nacional.



A criação da representação de emigrantes é frequentemente justificada para possibilitar a defesa de seus interesses na elaboração de políticas em seu país de origem. Os interesses e as necessidades dos emigrantes são geralmente específicos de sua condição de não residentes e, portanto, não são uma prioridade para seus concidadãos que moram no país natal. Assim, a representação de emigrantes nas casas legislativas aumenta a possibilidade de acharem defensores de sua causa.

No entanto, ao mesmo tempo que esse modelo parece ampliar a participação dos emigrantes na política nacional, é também uma ferramenta para limitar seu poder político. Nos casos em que a comunidade de emigrantes é equivalente ou até maior do que a população interna, a votação em candidatos internos poderia representar um impacto significativo nos resultados das eleições (Spiro, 2006). Por outro lado, um número limitado de vagas para representantes de emigrantes concentraria toda a votação externa, independentemente do tamanho do eleitorado no exterior, o que é uma maneira de conter e controlar os votos dos emigrantes. A representação especial do emigrante, nesse contexto, vai contra a ideia de representar os seus interesses; a sua realização é mais frequentemente uma maneira de impedir um maior impacto na estabilidade do sistema eleitoral do voto no exterior (Collyer, 2014, p. 68).

Diferentes aspectos em relação à representação de emigrantes em casas legislativas são abordados na literatura. Lafleur (2013, p. 153-155) oferece uma análise de três importantes características relativas ao papel dos representantes dos emigrantes. A primeira diz respeito à capacidade dos parlamentares eleitos no exterior para representar os interesses de toda a comunidade de emigrantes ou de grandes regiões geográficas onde vivem. O modelo promove

a ideia de que os emigrantes que vivem em diferentes países têm perfis e demandas semelhantes, o que está longe da realidade. Um exemplo claro dessa má interpretação é o caso do Brasil, que é caracterizado por uma comunidade de emigrantes diversificada e espalhada em diferentes países (Margolis, 2013). No Paraguai, os brasileiros são em sua maioria agricultores e camponeses; no Japão, eles são descendentes da colônia japonesa; e nos Estados Unidos, eles têm uma variedade de ocupações, e muitos são cidadãos indocumentados.

O segundo aspecto diz respeito à posição ambígua dos representantes dos emigrantes no Parlamento; enquanto eles têm o dever de dar voz aos emigrantes em sua terra natal, são também representantes de toda a nação. Portanto, eles têm os mesmos deveres de todos os outros parlamentares eleitos internamente, por exemplo, discutir políticas que não afetam necessariamente os cidadãos no exterior (Baubock, 2007). Além disso, eles têm obrigação de participar dos eventos e sessões plenárias nas casas legislativas, por isso pode ser difícil disporem de tempo para viajar ao exterior e manter contato com seus eleitores. O terceiro aspecto abordado por Lafleur (2013) é que os representantes dos emigrantes provavelmente não trabalharão juntos em defesa dos interesses daqueles cidadãos se pertencerem a partidos políticos diferentes. Uma vez que os representantes trabalham com o seu próprio partido, as políticas dirigidas aos emigrantes não seriam necessariamente fruto da cooperação de todo o grupo de eleitos.

Juntamente com esses três aspectos, estudos empíricos sobre a experiência da Itália fornecem evidências de que a representação parlamentar emigrante pode não ser eficaz como uma maneira de garantir que os emigrantes sejam representados em seu país de origem. A Itália oferece dezoito assentos para representantes de

emigrantes em seu Parlamento. Embora os votos externos tenham afetado o resultado das eleições italianas após a sua realização, o poder político dos representantes dos emigrantes foi reduzido na Câmara dos Deputados (Collyer, 2014). Senadores e deputados emigrantes não conseguiram aprovar nenhuma emenda no orçamento de 2009, e suas propostas políticas de auxílio social para o benefício das comunidades italianas no exterior foram rejeitadas (Tintori, 2011, p. 179). Tal evidência põe em xeque a proposta apresentada em campanha eleitoral de que representantes de emigrantes podem de fato defender os interesses de seu eleitorado.

Um ponto significativo relacionado com a ideia de ter emigrantes italianos representados por meio de assentos especiais no Parlamento surgiu do estudo empírico de Mascitelli, Steele e Battiston (2013). Um membro emigrante do Parlamento responsável por representar os italianos da região eleitoral da África-Ásia-Oceania-Antártida levantou uma interpretação crucial de seu próprio papel e de suas responsabilidades. Em uma entrevista, Marco Fedi foi solicitado a responder a um grupo focal de eleitores locais que disseram que os representantes de emigrantes italianos na Austrália (como ele próprio) não representavam seu eleitorado o suficiente. Sua resposta foi que os parlamentares eleitos no exterior, na verdade, representam a Itália, não um eleitorado específico:

[...] como parte do processo de tomada de decisões no Parlamento, temos que agir de acordo com os interesses da Itália como nação, e não para eleitorados individuais. Eu argumento que um grupo focal não pode mudar o que diz a Constituição italiana. (Fedi *apud* Mascitelli *et al.*, 2013, p. 99; trad. dos autores)

Essa interpretação vai de encontro ao que os italianos no exterior percebem e entendem sobre o papel dos representantes dos emigrantes (Mascitelli *et al.*, 2013, p. 99). Enquanto há uma

expectativa de que eles defenderiam os interesses dos emigrantes, Fedi destacou que todos os parlamentares têm a tarefa de trabalhar para a Itália como um todo. Tal perspectiva levanta questões sobre o propósito da legislação de representatividade dos emigrantes, que está na agenda de alguns países, inclusive do Brasil. No momento em que os senadores e deputados emigrantes agem pelo interesse do Estado e não dos seus eleitores, a existência dos assentos especiais na Câmara torna-se injustificada. Os emigrantes poderiam, então, ser incluídos no eleitorado nacional para votar em seus representantes internos em eleições realizadas no exterior.

As evidências encontradas em estudos empíricos sobre o caso italiano demonstram como o voto externo pode ser usado a serviço da agenda interna de governos e dos partidos políticos dos países remetentes, ao invés de beneficiar os emigrantes no exterior. Essa referência da literatura é altamente relevante para esta discussão por duas razões principais: o Brasil tem uma legislação muito semelhante em apreciação no Congresso Nacional e, se a lei for aprovada, o modelo italiano provavelmente será adotado aqui (Firmeza, 2007).

A implantação de órgãos consultivos de emigrantes na forma de conselhos de cidadãos é apresentada como uma forma alternativa de discutir as questões dos emigrantes no seu país de origem (Baubock, 2007; Lafleur, 2013). Esse sistema é adotado por muitos Estados e não exige representação especial de emigrantes em casas legislativas. Os conselhos são compostos por grupos de emigrantes em diferentes países, que permitem que as demandas locais sejam discutidas com governos e legisladores em sua terra natal.

## **Implementação e abolição da representação dos emigrantes**

Dois países tiveram a experiência de estabelecer a representação dos emigrantes e depois extingui-la ao identificar consequências negativas. Foi o caso das Ilhas Cook, uma nação-arquipélago localizada no sul do Pacífico, onde os cidadãos que viviam no exterior foram autorizados a votar em seu país de origem presencialmente, ou seja, eles deveriam estar nas Ilhas Cook durante as eleições para votar. Nas eleições de 1978, um dos partidos subsidiou voos para cidadãos no exterior. Tal ação foi mais tarde considerada inconstitucional, mas foi decisiva para a mudança na legislação de voto dos emigrantes (Nohlen; Grotz, 2007, p. 72). Em 1981, foi criado um assento no Parlamento para um representante dos emigrantes, concessão esta que, no entanto, se limitou aos eleitores que viviam no exterior havia menos de três anos e tinham a intenção de retornar permanentemente.

A população de emigrantes das Ilhas Cook tem sido maior do que a interna, e a maioria vive na Nova Zelândia. Os dois países têm um acordo mútuo que, além de facilitar a aquisição de cidadania para os seus emigrantes, contribuiu para que o cadastramento eleitoral e o voto no exterior fossem extremamente baixos, já que os emigrantes têm direito a voto na Nova Zelândia (Hassall, 2007). Questões como o custo de realizar eleições no exterior foram levantadas, e os partidos políticos concordaram que tais esforços não valiam a pena. Assim, o assento representativo dos emigrantes foi abolido em 2003.

O outro país que aboliu a representação externa foi o Marrocos, um dos primeiros a implementar essa legislação. Entre 1984 e 1992, um deputado emigrante representou marroquinos que viviam em cinco continentes. As dificuldades enfrentadas pelo deputado para

representar toda uma comunidade de emigrantes, em especial antes da era da internet, foram algumas das razões pelas quais o Marrocos aboliu a representação de emigrantes no Parlamento (Collyer, 2014, p. 64).

### **O voto externo no mundo: motivações e justificativas**

O voto externo permite aos cidadãos que vivem fora do seu país de origem (e de cidadania) participar nas eleições nacionais da sua pátria. A atividade de votação é realizada no exterior, e os eleitores são cidadãos que normalmente não residem em seu país de origem, onde as eleições estão ocorrendo. O fenômeno é uma consequência da migração global e do transnacionalismo político, refletindo as conexões políticas dos cidadãos que vivem no exterior com a sua terra natal. Um número crescente de países tem adotado votações externas ao longo dos anos, concedendo a seus emigrantes o direito de votar nas eleições nacionais quando residirem no exterior.

Grande parte do envolvimento externo dos emigrantes em todo o mundo, embora não exclusivamente, manifesta-se principalmente através de sistemas eleitorais voltados a esses cidadãos e a comunidades no exterior que votam em suas respectivas eleições nacionais. Na última contagem, mais de 150 países no mundo apresentavam alguma forma de voto externo para os emigrantes votarem nas eleições nacionais (Idea, s/d.). Esses procedimentos variam, podendo espelhar, por exemplo, o elaborado sistema italiano, que fornece não apenas o direito de votar nas eleições do país, mas também a representação parlamentar dos italianos no exterior. Atualmente, dezoito parlamentares eleitos pela comunidade italiana de emigrantes participam do Parlamento italiano em Roma. Isso contrasta com sistemas mais reduzidos de envolvimento externo, que são menos complexos.

O cenário de migração global modificou os conceitos tradicionais de direito a voto, que normalmente são concedidos a cidadãos que vivem no território do país. Hoje, os países de origem procuram reconstruir seus conceitos de cidadania, tendo como alvo os fluxos econômicos dos emigrantes, ao mesmo tempo que, em alguns casos, os emigrantes tentam se reintegrar e ser reconhecidos por seu país de origem (Barry, 2006, p. 34). Governos, comunidades de emigrantes e comunidade acadêmica vêm debatendo, experimentando e apresentando aos seus parlamentos a perspectiva de recuperar as coletividades que foram para o exterior. Em muitos casos, há o entendimento de que essas comunidades “perdidas” podem contribuir para a vida do país de origem, seja como embaixadoras no país anfitrião, seja como provedoras de remessas econômicas e, em alguns casos, como novas vozes a serem ouvidas. Este capítulo oferece ao leitor as três principais abordagens para as atividades que explicam a evolução do engajamento político com a comunidade de expatriados. Essas atividades incluem o direito ao voto de emigrantes como uma extensão de sua cidadania, a representação de emigrantes, e o uso e benefício de seu voto como parte da agenda política interna.

Argumentos a favor do voto de emigrantes indicam que uma baixa participação em eleições não pode justificar sua privação de direitos. Existe um significado particular do voto no exterior em casos específicos, por exemplo, quando os cidadãos deixam o seu país por motivação política ou emigração forçada (como no caso dos refugiados). Essas pessoas podem ter motivos significativos para participar das eleições de seu país de origem, buscando mudanças nos governos. A crescente atenção internacional às causas dos refugiados contribuiu para a institucionalização dos direitos políticos como o elemento mais significativo da cidadania

(Pogonyi, 2014, p. 125). Outro exemplo é o de emigrantes temporários e daqueles que vivem entre dois países. Muitos podem ter diversos interesses em jogo e querer manter conexões políticas com sua terra natal, pensando em seu retorno. Os retornos temporário e permanente tornaram-se uma prática comum entre os emigrantes na era contemporânea e não exigem mais uma desconexão definitiva dos laços construídos no passado (Rubio-Marin, 2006, p. 134). Assim, embora a maioria dos emigrantes geralmente não participe de eleições nacionais no exterior, os que são interessados e engajados devem ser considerados.

### **Engajamento de atores políticos no voto externo**

Em muitos países, os partidos políticos veem emigrantes como eleitores em potencial e como uma possibilidade de expandir seu eleitorado e de fazer contatos no exterior. No entanto, não aplicam necessariamente o mesmo esforço para incorporá-los politicamente, tentando ganhar seu apoio sem lhes dar voz (Itzigsohn, 2000, p. 1.145). A atitude de um partido político em relação à votação de emigrantes depende do potencial impacto eleitoral dos votos desse grupo e do seu perfil político. Os partidos dominantes podem limitar e negar o direito ao voto aos emigrantes se perceberem que aquela comunidade não apoia o governo nas eleições (Spiro, 2006, p. 220). Os cidadãos que emigraram em grande número por razões políticas, por exemplo, podem ter um impacto significativo nos resultados das eleições, especialmente contra um partido que esteja no poder (Braun; Gratschew, 2007, p. 3). Por outro lado, os partidos que contam com o apoio dos emigrantes vislumbram e buscam um maior eleitorado no exterior.

Se a adoção do voto externo é uma iniciativa para incluir os emigrantes nas questões políticas, ao mesmo tempo, pode-se tornar



impraticável a sua participação. Os partidos e os seus políticos moldam a legislação de votação externa de acordo com os seus interesses, apoiando ou rejeitando os esforços para a realização de eleições no exterior. Esses atores podem complicar estrategicamente o cadastramento e os procedimentos dessa votação se desejarem um baixo comparecimento às eleições (Lafleur; Calderon-Chelius, 2011; Smith, 2008). A incerteza quanto aos resultados eleitorais no exterior também contribui para o controle e as limitações da legislação por partidos políticos e governos.

O procedimento e a aplicação das leis eleitorais definem o desempenho do voto dos emigrantes (Smith, 2008). Os atores políticos têm o poder de aumentar ou diminuir o impacto do voto externo de acordo com seus interesses. Assim, o engajamento político dos emigrantes depende não só de seu desejo de participar, mas também de como os legisladores construíram essa participação. Sempre que procedimentos estão sendo tomados para beneficiar a agenda doméstica, é necessária uma reavaliação do processo. Caso contrário, o voto dos emigrantes nas eleições do país de origem pode ser usado indevidamente em favor de interesses individuais, em vez de estimular os cidadãos que vivem no exterior a manter conexões políticas com sua terra natal.

A possibilidade de ter direito a voto em dois países é também criticada por causa do envolvimento político dos emigrantes. Essa perspectiva afirma que os cidadãos com direito a voto em duas nações podem se distrair e se desviar de um envolvimento mais profundo no sistema político onde vivem por causa de sua atenção à política do país de origem. Esse argumento generaliza um aspecto individual que diz respeito aos interesses pessoais e à identificação das pessoas. Embora os cidadãos no exterior possam estar politicamente engajados em um país, em ambos ou em nenhum, o direito

de votar em um país não afeta necessariamente seu exercício em outro (Spiro, 2006, p. 225). Argumentos contra o voto de emigrantes também relacionam seu engajamento político a votações “irresponsáveis”; baseiam-se na ideia de que os cidadãos no exterior podem não estar bem informados e não terem conhecimento da política do país devido à distância. Assim, eles teriam dificuldade para acompanhar a evolução das políticas internas e poderiam exercer seu direito a voto de forma irresponsável. Esse argumento, no entanto, é frequentemente enfraquecido nesta era moderna de telecomunicações e internet, que permite o acesso mundial à informação dos países de origem dos emigrantes (Rubio-Marin, 2006, p. 128).

### **Os benefícios do voto externo como parte da agenda política interna**

Os Estados remetentes mudaram de atitude em relação às suas comunidades no exterior, buscando fortalecer as conexões econômicas, políticas e culturais (Baubock, 2007). Juntamente com a questão da cidadania, o voto externo também é colocado na agenda econômica e política dos governos e partidos, que veem vantagem na extensão do direito a voto aos emigrantes (Ellis, 2007, p. 45). Os países remetentes costumam ver os emigrantes como uma fonte de remessas e como atores que podem defender o interesse nacional no exterior (Portes, 1999).

Juntamente com um interesse econômico nos fluxos de emigrantes, os governos e os partidos políticos também estão conscientes da influência política que os emigrantes podem apresentar no exterior. Emigrantes com direitos políticos podem fazer *lobby* em nome de seu país de origem, promovendo os objetivos econômicos e estrangeiros daquela nação (Baubock, 2003, p. 720). Esse

contexto levanta a necessidade de compreender se o voto de emigrantes é conduzido em benefício da agenda nacional dos países, isto é, a serviço de seus interesses políticos e econômicos internos.

A inclusão política de emigrantes nos países remetentes motivada por fatores econômicos também é uma consequência das características da migração econômica global. O contexto histórico da migração moderna remete às pessoas nos países em desenvolvimento que migram para os Estados desenvolvidos no intuito de melhorar sua situação econômica e enviar dinheiro para casa (Castles, 2004). Os fluxos de remessas globais registrados oficialmente foram estimados em US\$ 542 bilhões em 2013, dos quais US\$ 404 bilhões foram enviados para países em desenvolvimento (Banco Mundial, 2015). Índia, China, Filipinas e México são os principais receptores dessas remessas. O investimento em sua terra natal com dinheiro ganho no exterior é um argumento frequente de emigrantes que recebem o direito a voto enquanto vivem em outros países (Lopez-Guerra, 2005, p. 229). Algumas comunidades emigrantes reivindicam direitos políticos em seu país de origem, alegando que suas contribuições demonstram lealdade ao país. Nesse sentido, essas pessoas devem ser plenamente incorporadas como cidadãos do Estado, com direito a voto em seus representantes.

As reivindicações por direito ao voto externo com base em contribuições financeiras desenvolveram entre os emigrantes a expressão “sem tributação, sem representação” (Honohan, 2011; Lopez-Guerra, 2005; Rubio-Marin, 2006). Isso se explica pelo fato de os emigrantes pagarem impostos ao enviarem dinheiro para o seu país de origem, devendo, portanto, ter o direito de votar. Esse argumento de incluir a contribuição financeira como critério para o direito a voto desafia os conceitos de inclusão e de igualdade, pois assim os direitos seriam concedidos individualmente. Nos casos

em que grupos específicos exigem direitos específicos, as pessoas devem satisfazer um critério específico. Se os emigrantes obtiverem direito a voto com base em contribuições financeiras, assume-se uma improvável ideia de que todos os emigrantes enviam remessas para o seu país de origem. Por outro lado, se apenas os emigrantes que enviam dinheiro para casa fossem beneficiados com o direito a voto, o critério de reivindicação igualitária falharia (Lopez-Guerra, 2005, p. 230). Ao contrário do processo de tributação, as remessas são investimentos voluntários e não obrigatórios dos cidadãos. Assim, os emigrantes têm a opção de investir o dinheiro no seu país, se assim o desejarem, mas claramente não podem comprar direito a voto. Finalmente, concordamos com Baubock (2007, p. 2.413): “Como as contribuições dependem de renda e de riqueza, é óbvio que direitos democráticos não devem ser oferecidos em troca” (Baubock, 2007, p. 2.413).

A concessão do direito ao voto dos emigrantes em troca de seus investimentos financeiros no país de origem também pode revelar uma situação de empoderamento político envolvendo interesses particulares. Os emigrantes politicamente envolvidos com seu país de origem podem se transformar em líderes com mais influência estando no exterior do que se estivessem vivendo em sua terra natal (Wucker, 2004, p. 45). Os emigrantes são frequentemente incentivados a contribuir com dinheiro e tempo para apoiar campanhas políticas em seu país de origem e são encorajados a influenciar politicamente familiares e amigos nas eleições (Barry, 2006, p. 52). Assim, o direito ao voto dos emigrantes pode, em algumas situações, ser usado para beneficiar seus interesses econômicos particulares, bem como a agenda dos partidos políticos. Nesse sentido, em troca do apoio financeiro e do trabalho dos líderes emigrantes, os legisladores têm o poder de criar políticas específicas que ofereçam benefícios particulares a seus apoiadores.

O argumento que conecta riqueza aos direitos políticos suscita aspectos controversos nas democracias modernas. Isso traz de volta as regras de votação do século XIX, quando a riqueza era uma exigência para as pessoas terem o direito de votar nas eleições. Na época, os eleitorados eram compostos pela comunidade mais rica, cujos interesses eram defendidos pelos governos. Tais reivindicações desafiam princípios de sufrágio universal e igual (Rubio-Marin, 2006, p. 132) e são fortemente criticadas na literatura (Barry, 2006).

### **Motivações para a privação de direitos dos emigrantes**

Debates contra o voto externo normalmente minimizam as conexões dos emigrantes com direito a voto, afirmando que elas não são suficientes para sua inclusão no eleitorado (Lopez-Guerra, 2005, p. 232). O argumento é que os cidadãos que vivem no exterior não são governados pelo país de origem e, portanto, não devem participar de suas eleições nacionais. Essa alegação centra-se em princípios de igualdade, que pressupõem a plena inclusão de pessoas governadas pelo Estado, independentemente de fatores como sexo, religião ou identidade nacional. Como os cidadãos no exterior são governados mais pelo país anfitrião do que pelo país de origem, por esse prisma eles deveriam ser registrados como eleitores apenas no país onde vivem. Essa ideia gerou duas perspectivas importantes: a de “pessoas com interesses afetados” e a de “pessoas sujeitas à lei” (Baubock, 2005; Lopez-Guerra, 2005; Owen, 2011; Spiro, 2006). Essas duas teorias são destinadas a cidadãos que vivem permanentemente no exterior e provavelmente não retornarão a seu país de origem.

O princípio das “pessoas com interesses afetados” implica direitos iguais à participação na tomada de decisões de todas as pessoas cujos interesses são afetados por essas decisões. O foco é saber se os emigrantes que vivem no exterior têm seus interesses afetados pelas decisões do governo em seu país de origem. Alguns argumentam que, devido à não residência, os cidadãos que vivem no exterior não participam dos assuntos públicos e não têm seus interesses afetados pelas decisões do governo. Outros argumentam que algumas decisões afetam os interesses dos emigrantes com relação ao processo legislativo, dependendo do nível de conexão que eles têm com seu país de origem. Como exemplo, há políticas relacionadas: à assistência social, como pensões, nos casos de emigrantes que se aposentam no exterior; aos investidores que moram em outros países e que podem ser afetados pelas políticas de exportação e de tributação em seu país de origem; e a decisões de saúde e segurança, que podem atingir emigrantes temporários e emigrantes permanentes que moram entre dois países. Os cidadãos não residentes também têm interesse em assuntos ligados à cidadania, em leis de serviço militar e em políticas de proteção a cidadãos no exterior (Spiro, 2006, p. 218).

Apesar do reconhecimento de cidadãos que têm seus interesses afetados pelas decisões do Estado no país de origem, os argumentos normativos questionam se essa perspectiva pode definir direitos eleitorais no exterior. Primeiro, porque a expressão “interesses afetados” é vaga em seu significado, e a gama de interesses que as pessoas podem ter é vasta, variando de positiva a negativa (Lopez-Guerra, 2005, p. 223). Segundo, é difícil aplicar direitos a voto com base em interesses afetados por decisões do governo na maioria das democracias, pois elas adotam eleições representativas. Nesse sistema, as pessoas não votam para participar de decisões

ou desenvolvimento de leis (como em referendos, por exemplo), mas escolhem representantes que terão o poder de tomar decisões e criar leis em seu nome (Baubock, 2005, p. 686).

A perspectiva das pessoas sujeitas à lei está relacionada ao direito de voto igual para pessoas que são submetidas ao mesmo governo e, portanto, à mesma legislação. Esse conceito baseia-se na inclusão territorial, defendendo os direitos a voto para pessoas que residem dentro do mesmo país, independentemente da cidadania ou de qualquer outra condição (Orr, 2008). Dessa maneira, ser residente no país seria uma condição necessária e suficiente para ter direito a voto. Assim, os emigrantes receberiam naturalização automática nos países de acolhimento depois de residirem por um tempo determinado, e os direitos a voto seriam desligados da cidadania (Lopez-Guerra, 2005; Rubio-Marin, 2006). Nesse contexto, os emigrantes perderiam o direito a voto em sua nação de origem e passariam a ser eleitores no país de acolhimento.

Com base nesse princípio, os argumentos contrários à votação de emigrantes sustentam que os procedimentos de votação externa desafiam a integridade do processo eleitoral porque os cidadãos que vivem no exterior influenciariam a formulação de políticas às quais somente os residentes estariam sujeitos (Baubock, 2005). Embora leis específicas não sejam baseadas no *status* de residência e afetem também os emigrantes (por exemplo, impostos sobre propriedades e investimentos, proteção diplomática, benefícios sociais), a maioria das políticas afeta apenas aqueles que residem no país (Owen, 2011; Rubio-Marin, 2006). Além disso, os emigrantes não estão expostos aos debates diários e não vivem as consequências das decisões do governo do país de origem (Lopez-Guerra, 2005).

## **Tipos de votação externa em diferentes países**

Os países que adotam o voto externo constroem sua própria legislação de forma independente, a fim de atender às necessidades e exigências específicas de seu sistema de votação para os eleitores que vivem no exterior. Dessa forma, a votação externa pode ser realizada de várias maneiras (Idea, 2007). A principal condição adotada pela maioria dos Estados para a elegibilidade dos emigrantes é a de ser um cidadão daquele país. Os direitos a voto para os cidadãos ausentes são geralmente concedidos de cinco formas. Alguns Estados permitem a votação no exterior apenas para os cidadãos que lá estão temporariamente (turistas, por exemplo) mas que possuem residência permanente no país de origem. Outros contemplam emigrantes que vivem no exterior, desde que eles retornem ao país de origem para votar. Vários países, como Índia, Irlanda, Israel e África do Sul, por exemplo, permitem que apenas categorias profissionais específicas votem no exterior, tais como o núcleo diplomático, os militares e os funcionários do governo. As formas mais inclusivas de voto externo permitem que os cidadãos em geral, que vivem de forma temporária ou permanente no exterior, votem, sendo aplicadas apenas algumas restrições. Tais limitações podem ser uma residência prévia no país e/ou um número mínimo de eleitores em cada país estrangeiro. Alguns países acrescentam uma limitação do tempo de residência no exterior, que varia entre três anos (Nova Zelândia), seis (Austrália) e quinze (Reino Unido). Em muitos países, os emigrantes são obrigados a se cadastrarem como eleitores no exterior antes do processo eleitoral; em outros, o cadastro é automático.

O voto externo é mais comum nas eleições nacionais. Alguns países concedem direitos a voto aos emigrantes apenas para eleições presidenciais (Brasil, México e Tunísia), ou para eleições



legislativas (Austrália, Japão e Reino Unido). Outros, ainda, permitem o voto externo para as eleições presidenciais e legislativas (Argentina, Croácia) e, em casos limitados, outros também incluem a votação de referendos (Portugal e Colômbia). Em geral, os países concedem direitos a voto aos emigrantes principalmente de duas formas: votando em candidatos nacionais que concorrem a eleições dentro do país; ou votando em colegiados eleitorais especiais de emigrantes (Colégio Eleitoral Extraterritorial) para o corpo legislativo. O primeiro procedimento é o mais comum e inclui emigrantes no processo eleitoral, que votam nos mesmos candidatos internos que os residentes; já o segundo cria grupos eleitorais externos em que os emigrantes votam em candidatos que moram no exterior. Esses colégios eleitorais extraterritoriais reservam uma série de assentos no Parlamento para os representantes dos emigrantes. Apenas alguns países se estabeleceram em constituintes extraterritoriais: Itália, Portugal, França e Colômbia.

O procedimento de votação pode variar de um país para outro. As eleições no exterior geralmente são realizadas ou de forma presencial, ou através de votação por correspondência ou ainda mediante votação por procuração. O formato presencial requer a presença de eleitores em missões diplomáticas ou em locais de votação estabelecidos no país anfitrião e é o procedimento mais comum adotado por países como o Brasil, a Argentina e a África do Sul. O voto por correspondência exige que os eleitores preencham as cédulas eleitorais que lhes são postadas e que o voto seja devolvido ao país de origem ou ao seu representante (embaixada ou consulado) também por correspondência – esse procedimento é usado pela Itália, México e Canadá. A votação por procuração permite que os emigrantes escolham uma pessoa para votar em seu nome. A votação por meios eletrônicos (voto eletrônico) está

sendo testada em muitos países e pode surgir como uma opção futura para a votação no exterior; o procedimento envolve votar via internet ou telefones celulares. Alguns países criaram esquemas-piloto de *e-votação* para emigrantes no exterior, incluindo Estados Unidos, Estônia, França e Países Baixos (Braun, 2007, p. 219).

### **O envolvimento dos países anfitriões com o voto externo**

Além dos processos adotados pelos países remetentes para realizar eleições nacionais no exterior, a votação também envolve acordos com os governos anfitriões. O papel dos países anfitriões pode variar de acordo com o contexto e a relação com o governo emissor, mas geralmente se limita a facilitar e a auxiliar os eventos, sem outras intervenções. Em casos de eleições externas de sociedades pós-conflito, os países receptores podem ter um nível mais alto de participação. Isso inclui o aumento dos custos das eleições estrangeiras, como aconteceu nas eleições bósnias no exterior em 1996 (Lacy, 2007, p. 147). Naquele momento, alguns países anfitriões financiaram e administraram o evento. Os Estados Unidos, por exemplo, ofereceram uma doação a uma associação da Bósnia para apoiar suas eleições em solo americano.

Alguns países anfitriões exigem acordos específicos para permitir eleições estrangeiras em seu território, enquanto outros se recusam a permitir eventos eleitorais externos. As motivações dos países anfitriões para limitar a votação externa normalmente estão relacionadas à segurança, à soberania e à política (Lacy, 2007, p. 139). O Canadá, por exemplo, só permite que imigrantes em seu território votem em eleições de seu país de origem por meio de votação postal ou dentro dos consulados e embaixadas. As campanhas políticas durante as eleições para emigrantes são proibidas em

solo canadense. A Suíça começou a permitir eleições estrangeiras dentro de suas fronteiras apenas em 1989, ao mesmo tempo que introduziam a votação de emigrantes no exterior.

### **Os condutores da votação externa: cenários comparados**

Mais de 150 países em todas as regiões do mundo adotaram alguma forma de votação para emigrantes. Diversas razões levaram os Estados a conceder direitos a voto aos cidadãos que vivem no exterior de forma temporária ou permanente. Lafleur (2011) sugere três hipóteses para explicar essas decisões: a influência indireta que os emigrantes têm no país por meio de remessas financeiras; a resposta à demanda dos emigrantes de ter representação política; e a promoção daquele país específico no exterior pela presença de emigrantes. Países, organizações e partidos políticos remetentes moldam as atividades políticas dos emigrantes através de leis eleitorais e políticas de emigração (Tintori, 2011). A pressão por estender os direitos a voto aos emigrantes também pode vir de seus grupos de *lobby* no exterior, ou de partidos políticos nacionais que buscam ampliar sua base de apoiadores (Jones-Correa, 2001). Os partidos políticos e as agências governamentais, como os Ministérios das Relações Exteriores, desempenham um papel decisivo na adoção do voto de emigrantes devido ao seu poder de criar barreiras burocráticas ao comparecimento dos eleitores e, portanto, controlar os resultados das eleições no exterior (Lafleur; Calderon-Chelius, 2011).

Diferentes pesquisas empíricas analisaram a votação dos emigrantes em vários países. As experiências não mostram um padrão de como a adoção do voto externo é conduzida nas diferentes nações. Pelo contrário, as características particulares da legislação

e da instituição do direito a voto nos países demonstram a exclusividade da votação emigrante de cada nação individualmente. Esse cenário destaca a importância do contexto político, bem como do contexto de migração dos Estados, para determinar a forma como a votação externa é moldada no mundo.

### **O voto externo na América Latina**

Algumas comunidades no exterior têm sido politicamente ativas na reivindicação do direito a voto nas eleições nacionais e tiveram um papel importante na condução e implementação de leis de voto para emigrantes. É o caso da República Dominicana, do Equador e da Bolívia, na América Latina (Escobar, 2007). O voto dos emigrantes bolivianos foi incluído na lei eleitoral de 2005, mas executado apenas em 2009 pelo presidente Evo Morales e seu partido Movimiento al Socialismo (Movimento para o Socialismo). Morales tomou uma ação extrema ao iniciar uma greve de fome para forçar a aprovação da nova lei eleitoral, a qual incluía a votação no exterior. Associações de emigrantes na Europa e na América Latina seguiram a ação do presidente em frente a embaixadas e consulados bolivianos no exterior até que a lei fosse aprovada (Lafleur; Sanches-Dominguez, 2015, p. 10).

Na República Dominicana, a votação no exterior era uma exigência de diferentes associações de emigrantes, às quais as forças políticas nacionais eram simpatizantes. Tais associações ajudaram na promoção de eleições para os emigrantes e na identificação de locais próximos às comunidades no exterior para a criação de seções eleitorais (Nunez, 2007, p. 184-185). A votação de emigrantes foi permitida a partir de 1997, mas eles só foram incluídos nas eleições de 2004. Inicialmente incertos sobre o efeito do voto no exterior, os legisladores atrasaram a aprovação da lei (Barry, 2006,

p. 53). A República Dominicana permitiu que os emigrantes votassem apenas nas eleições presidenciais, e o procedimento era votar pessoalmente na seção eleitoral determinada.

O México introduziu o voto externo sob crescente pressão dos emigrantes para uma maior inclusão política (Lafleur; Calderon-Chelius, 2011; Smith, 2008). O país tem uma grande comunidade de emigrantes vivendo no exterior, com a maioria residindo no país de fronteira, os Estados Unidos. Seus emigrantes geralmente estão conectados com sua terra natal, exercendo ali grande influência indireta, em virtude das associações de emigrantes e dos expressivos fluxos de remessas (Lafleur, 2011, p. 484). O grande número de emigrantes mexicanos que vivem nos Estados Unidos teve um papel decisivo na condução da votação externa, apoiada por forças políticas, movimentos sociais e formadores de opinião mexicanos (Navarro; Carrilo, 2007, p. 189). Após muitos anos de debate, os emigrantes foram autorizados a votar nas eleições presidenciais mexicanas de 2006.

A votação dos emigrantes no México foi instituída apenas para as eleições presidenciais e por meio do voto por correspondência. Apesar de aparentemente responderem às reivindicações dos emigrantes, as forças políticas conseguiram restringir o voto externo aprovando uma lei com uma série de limitações. Candidatos e partidos políticos não foram autorizados a fazer campanha no exterior, o que diminuiu o engajamento e a participação dos emigrantes. Algumas barreiras logísticas também foram criadas em relação ao cadastramento eleitoral externo. O cadastramento eleitoral por correspondência é obrigatório no México, e era necessário um cartão de identidade de eleitor, que não poderia ser enviado para um endereço no exterior. Assim, em vez de se opor a reivindicações de emigrantes pelo direito a voto, o México lhes concedeu a

prerrogativa simbolicamente, aplicando mecanismos para tornar o comparecimento às urnas muito abaixo do esperado (Lafleur; Calderon-Chelius, 2011). Os principais partidos políticos estavam preocupados com as consequências que o voto dos emigrantes poderia trazer, pois não se sabia quem eles iriam apoiar. Assim, limitaram-se as possibilidades de participação dos emigrantes quando a lei foi finalmente aprovada (Smith, 2008, p. 727). A experiência mexicana demonstra um exemplo prático de que os Estados e os partidos políticos têm o poder de controlar e realmente conduzir o sistema de voto dos emigrantes de acordo com seus interesses.

Em contraste, alguns países como Brasil, Argentina e Peru adotaram votações externas sem reivindicações de seus emigrantes. A votação no exterior nesses países foi efetivada após a queda de regimes autoritários, respeitando um suposto desejo de envolver na política interna cidadãos que viviam no exterior, a maioria dos quais exilados. O ato foi um reconhecimento simbólico de seus esforços contra os governos ditatoriais e apoio aos princípios democráticos (Escobar, 2007, p. 63).

Um ato simbólico semelhante de inclusão eleitoral de emigrantes após regimes ditatoriais foi adotado pela Colômbia em 1961. A legislação inicialmente permitia que cidadãos colombianos residentes no exterior votassem nas eleições presidenciais. Em 2001, a votação externa na Colômbia foi ampliada, introduzindo-se a representação de minorias políticas, grupos étnicos e colombianos que viviam no exterior. Cinco cadeiras no Congresso foram reservadas para essas minorias, incluindo uma para um representante de colombianos no exterior. A Colômbia é uma das poucas nações que permitem a representação de emigrantes no Parlamento. Apesar de os emigrantes poderem eleger um representante especial na casa legislativa, a participação nas eleições presidenciais do país é

geralmente maior do que nas eleições parlamentares. Uma razão que contribui para esse cenário de participação é que os cidadãos no exterior devem se cadastrar para votar em cada eleição. Como o interesse deles é maior nas pesquisas presidenciais, muitos deixam de se cadastrar e não votam nas eleições parlamentares (Acosta, 2007, p. 81).

Na América do Norte, os Estados Unidos e o Canadá também adotam uma legislação de votação externa (Idea, 2007). Os Estados Unidos permitem que seus emigrantes votem em eleições federais por meio de votação postal; alguns estados americanos, porém, permitem outros tipos de voto de emigrantes em situações específicas. O Canadá adota o voto por correspondência para suas eleições legislativas e para referendos no exterior. A votação de emigrantes é restrita a canadenses que vivem não mais do que cinco anos fora do país. A legislação dos Estados Unidos, ao contrário, não tem um limite de tempo para o voto de cidadãos que vivem no exterior. O cadastro eleitoral nos dois países está vinculado ao último local de residência no país.

### **Representação de emigrantes na Europa e o caso especial da Itália**

A Europa abriga o maior número de países que oferecem algum tipo de legislação de voto externo (Idea, 2007); entre eles, três adotaram formas distintas de representação de emigrantes no Parlamento e serão abordados nesta seção: França, Portugal e Itália. A França conta com representação de emigrantes em seu Senado desde a década de 1940, tendo doze assentos para esse fim desde 1983. Os emigrantes votam diretamente em membros de um comitê de cidadãos residentes no exterior, que é responsável por votar e por eleger os senadores emigrantes (Navarro; Morales; Gratschew, 2007).

Portugal incluiu cidadãos que viviam no exterior em sua lei eleitoral em 1975, após a queda do regime autoritário. Os emigrantes tinham direito a voto apenas para o Parlamento, com quatro assentos para sua representação, sendo dois para países europeus e dois para não europeus. Além do ato simbólico de inclusão política de emigrantes que vivenciaram regimes ditatoriais, razões econômicas também motivaram a adoção do voto externo. No início dos anos 1950, as remessas dos portugueses no exterior já eram relevantes para a economia do país (Lisi *et al.*, 2014, p. 272). Em 1997, uma reforma constitucional ampliou o voto externo português para eleições presidenciais e referendos.

A Itália é o caso mais contestado de voto externo na Europa. Frequentemente, os debates abordam a incoerência em sua implantação devido ao tamanho e às características da comunidade de emigrantes, aos amplos interesses políticos, à larga representação dos emigrantes e ao fácil acesso às votações no exterior. A votação emigrante foi adotada em 2001, depois de ter sido aprovada a criação de doze cadeiras na Câmara dos Deputados e de seis no Senado para representantes de emigrantes. Italianos no exterior votam em candidatos dentro de quatro distritos estrangeiros, de acordo com sua região de residência. O cadastramento eleitoral é quase automático, e o procedimento de votação é por correspondência. A votação externa esteve na agenda política desde os anos 1950 e foi debatida no Parlamento italiano durante décadas. No final da década de 1990, os partidos políticos liderados pela centro-direita, mas com o apoio de partidos de centro-esquerda, chegaram a um acordo para instaurar a votação no exterior. Os partidos políticos de centro-direita eram os mais interessados em aprovar a lei, assumindo que os italianos no exterior iriam apoiá-los. Nas eleições de 2006, no entanto, os emigrantes votaram



esmagadoramente na centro-esquerda, contra a centro-direita de Silvio Berlusconi, contradizendo as expectativas. Como resultado, os italianos no exterior tiveram um papel decisivo sobre o destino de Berlusconi e sua coalizão de centro-direita (Aliano, 2010).

Embora os maiores níveis de emigração italiana remontem ao século XIX, o país tem uma das maiores populações residentes em outros países do mundo. O que contribui com esse número é a lei de cidadania, que autoriza a transferência dessa condição para gerações ilimitadas de descendentes. Por isso muitos cidadãos italianos no mundo possuem dupla cidadania, por tê-la adquirido via *jus sanguinis* (Aliano, 2010). Muitos deles nunca foram à Itália e dificilmente acompanham a política italiana (Mascitelli; Battiston, 2008). A lei de cidadania e o grande número de italianos no exterior impulsionam argumentos contra a concessão de direitos ao voto dos emigrantes e de seus descendentes. O caso italiano é um exemplo de adoção do voto externo com grande interesse dos partidos políticos. No entanto, os poderes políticos dentro do país receberam apoio das associações italianas no exterior. Portanto, a instauração do voto externo e da representação de emigrantes no Parlamento italiano “mobilizou e transnacionalizou politicamente a rede bem estabelecida de associações cujos líderes ricos e poderosos controlam o sistema étnico, social e político” (Tintori, 2011, p. 178).

### **Sistemas de votação obrigatória para emigrantes**

Alguns países adotam um sistema de votação compulsória (Austrália e Brasil, por exemplo), com regras processuais específicas para as eleições no exterior. Em geral, os emigrantes que não votam sem terem uma boa justificativa devem pagar uma multa, podendo ser excluídos da lista eleitoral. Na Austrália, ao não votar, os cidadãos

residentes no exterior e registrados como eleitores externos podem ser excluídos da lista. Cidadãos australianos no exterior são obrigados a solicitar a elegibilidade para votar dentro de três anos após a saída do país. Depois de seis anos vivendo no exterior, eles devem declarar formalmente a cada ano sua intenção de voltar ao país. Essas formalidades são vistas como uma condição para os emigrantes, “desde que administrem os obstáculos burocráticos para provar que valorizam o voto como um ato de expressão fundamental, embora simbólico” (Orr, 2008, p. 34).

Este capítulo tratou da experiência empírica de países com legislação de voto no exterior, apresentando uma série de perspectivas que desafiam a evolução do assunto de forma linear. Existem variações significativas em relação ao desenvolvimento e à realização de políticas de voto externo em diferentes países (Escobar, 2007, p. 56). Uma breve visão geral da experiência de alguns países na votação externa aqui apresentada já demonstra uma variedade de formas de votação emigrante.

O caso italiano, por exemplo, revela o poder dos partidos políticos e das elites emigrantes de impulsionar o voto externo entre as comunidades formadas em sua maioria por descendentes de italianos. A votação de emigrantes nesse país foi promovida, incentivada e facilitada. O México, por outro lado, realizou procedimentos de votação externa sob pressão da comunidade de emigrantes. Os legisladores, no entanto, conseguiram controlar estrategicamente o eleitorado no exterior através de alterações na lei eleitoral, desencorajando o registro e a votação. O exemplo do México representa um ato simbólico de conceder direitos ao voto dos emigrantes e, ao mesmo tempo, garantir que seus votos não interfiram na política interna. Nas Ilhas Cook, a representação dos emigrantes foi adotada como uma resposta a um ato de oportunismo político. No

entanto, os baixos níveis de envolvimento dos emigrantes resultaram em uma reconsideração e consequente remoção da vaga para seu representante no Parlamento.

### **A importância das comunidades emigrantes na legislação de votação externa**

O engajamento dos emigrantes com sua terra natal tem sido experimentado em todo o mundo, em diferentes proporções, países e cenários políticos. A forma de engajamento varia, incluindo a representação e, é claro, as comunidades emigrantes que votam em suas eleições nacionais. Procuramos investigar a natureza e a diferenciação global dessas atividades, comparando-as com o Brasil. Também exploramos diferentes procedimentos de votação para emigrantes, suas características e as formas de implantação.

O crescente engajamento da votação internacional em países estrangeiros traz consigo muitos aspectos preocupantes. A institucionalização do voto de emigrantes tem sido frequentemente entendida como um serviço à agenda nacional. Pode, no entanto, ser demasiado simplista defini-la apenas nesses termos. Abordagens envolvendo direitos a voto em troca de investimentos econômicos no país podem resultar no uso do sistema político em benefício de interesses individuais de uma elite política minoritária (poderes políticos internos e lideranças ricas vivendo no exterior). Além disso, o empoderamento político dos indivíduos no exterior pode implicar relações duvidosas, causando um impacto significativo nos assuntos políticos internos.

Embora as remessas financeiras sejam importantes para a economia dos países remetentes e para o benefício dos emigrantes e de suas famílias, questiona-se a vinculação do direito a voto a esses recursos, pois isso sugere uma espécie de troca de dinheiro pelo

poder político emigrante. Numa situação hipotética em que as remessas seriam a justificativa para a extensão do voto aos emigrantes, o governo não seria capaz de separar o eleitorado do exterior em um grupo que envia as remessas e em outro que não envia. No entanto, não seria difícil governar exclusivamente para os contribuintes, criando políticas em benefício dos emigrantes mais ricos.

Neste capítulo procuramos delinear o papel significativo dos poderes políticos na condução da legislação de voto dos emigrantes de diferentes nações. As diversas experiências empíricas demonstraram que essa legislação pode ser usada para o engajamento da comunidade de emigrantes no exterior, mas também para o benefício de agendas internas oportunistas. Evidenciou-se, assim, a importância da implantação do direito a voto para os cidadãos que vivem no exterior com base no contexto político de cada país.

Além disso, destacamos que as comunidades emigrantes precisam ser incluídas no debate, pois são os principais atores envolvidos na votação externa. O voto externo deve conectar politicamente os emigrantes com o seu país de origem e proporcionar às comunidades de emigrantes os benefícios de sua adoção. Sempre que o contexto político e de emigração favorecesse as ações oportunistas dos poderes políticos, os emigrantes não deveriam ter o direito a voto. Uma avaliação dos efeitos do voto dos emigrantes na sua comunidade deve determinar se é adequado pôr em prática a votação externa e em quais condições.

# 4

## Engajamento político dos emigrantes brasileiros

Muitos emigrantes que deixam o seu país de origem para começar uma nova vida em outro local frequentemente mantêm ligações transfronteiriças com sua terra natal enquanto constroem novas relações no país de acolhimento. Essas conexões, conhecidas como transnacionalismo, são intrínsecas aos emigrantes que vivem entre duas ou mais nações. A comunidade brasileira de emigrantes tem fortes conexões transnacionais de cunho emocional com seu país de origem. Um grande número de brasileiros que vivem no exterior, incluindo aqueles que vivem em outro lugar por um longo período e que adquiriram uma segunda cidadania, não tem certeza sobre tornar a viver no Brasil de forma permanente. Em alguns casos, os emigrantes planejam trabalhar no exterior até conseguirem fundos suficientes para voltar e ter uma vida melhor do que tinham no Brasil antes de emigrar. Em outros casos, eles organizam suas vidas para retornar após a aposentadoria.

Além das conexões emocionais, os emigrantes brasileiros mantêm relações familiares, culturais, econômicas e religiosas com o Brasil. De modo voluntário, eles se tornam defensores de sua terra natal nos países anfitriões através da promoção de atividades culturais e religiosas, da língua portuguesa e de negócios dedicados às comunidades de emigrantes. No Brasil, a maioria dos

emigrantes brasileiros tem famílias que vivem no país, para as quais enviam altos volumes de remessas financeiras todos os anos. Muitos também possuem propriedades e mantêm negócios no Brasil. Na arena política interna, em geral, os brasileiros residentes no exterior não se envolvem muito. Apenas recentemente, as comunidades de emigrantes começaram a organizar protestos no exterior relacionados a questões políticas internas em extensão às manifestações organizadas no Brasil.

O governo brasileiro incluiu emigrantes na legislação eleitoral em 1965 durante o regime militar. Dada a falta de estruturas democráticas na época, nem os partidos políticos, nem os emigrantes no exterior – que naquele momento eram em sua maioria exilados políticos – debateram a legislação antes de sua introdução. A legislação eleitoral original só permitia que um colegiado militar votasse. O voto de emigrantes brasileiros foi, portanto, incluído na legislação eleitoral naquele ano, mas não aplicado para a população em geral. Com o fim da ditadura militar, que durou vinte e um anos (1964-1985), uma nova constituição foi promulgada em 1988; ela reintroduziu as eleições diretas e restabeleceu os direitos a voto para toda a população. As comunidades de emigrantes foram então incluídas no eleitorado e foi permitido votar do exterior. O voto de emigrantes brasileiros adotado pelo novo governo em 1988 foi um ato simbólico de reconhecimento dos exilados que haviam combatido o regime militar, oferecendo dessa forma um “ramo de oliveira” de reconciliação, em busca de sua reincorporação à pátria (Calderon-Chelius, 2007b, p. 128). Foi, ou parecia ser, uma época para a recuperação nacional.

A legislação brasileira para o voto externo de 1988 concedia aos emigrantes direitos limitados a voto e permitia que votassem apenas nas eleições presidenciais, que acontecem a cada quatro

anos. Os emigrantes não tinham permissão para votar nas eleições parlamentares ou locais no Brasil. A legislação incluiu os brasileiros no exterior no mesmo sistema de votação obrigatória adotado em todas as eleições nacionais, incluindo as punições para quem não votava. Desde sua implantação, os emigrantes brasileiros participaram de oito eleições presidenciais entre 1989 e 2018. Estas incluíram eleições em 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Apesar do voto obrigatório, a participação de emigrantes brasileiros nas eleições presidenciais tem sido historicamente baixa. Com mais de 3 milhões de brasileiros vivendo no exterior, de acordo com estimativas do Ministério das Relações Exteriores (MRE), apenas 202 mil votaram nas eleições de 2018. Conforme demonstrado na tabela 4.1, a participação nas eleições brasileiras no exterior foi ainda menor nas eleições anteriores. Em 2014, apenas 141 mil emigrantes votaram, enquanto, em 2010, o número foi de 88 mil.

**Tabela 4.1 – Participação nas eleições presidenciais brasileiras no exterior**

<b>Eleição presidencial</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>
<b>Votos no exterior</b>	41.388	88.977	141.868	202.766

Fonte: MRE e TSE, adaptado pelos autores.

Apesar do baixo número de eleitores emigrantes nas eleições brasileiras, nas últimas décadas houve um movimento com o objetivo de estender os direitos ao voto externo ao Congresso brasileiro. As propostas de lei estão sendo analisadas no Senado para permitir duas mudanças principais na lei eleitoral brasileira no exterior. A primeira é estender a participação dos emigrantes às eleições parlamentares, e a segunda é criar assentos especiais para

representantes de emigrantes na Câmara dos Deputados. O desejo por essas mudanças surgiu não apenas no Congresso, mas também entre as associações de emigrantes brasileiras no exterior.

### **Procedimentos brasileiros para a votação no exterior**

As eleições presidenciais no exterior são coordenadas pelo Tribunal Eleitoral Regional do Distrito Federal (TRE-DF). A instituição determina as instruções e medidas para realizar eleições no exterior juntamente com o MRE. As eleições no exterior ocorrem no mesmo dia das eleições nacionais, o primeiro domingo de outubro, no horário local de cada país. Assim, devido à posição geográfica do Brasil e, conseqüentemente, de seu fuso horário, as eleições presidenciais brasileiras se iniciam no exterior. O procedimento de voto no exterior é exclusivamente presencial e não pode ser realizado por correspondência. As seções eleitorais são geralmente instaladas em embaixadas, consulados ou outros locais previamente estabelecidos para esse fim. Em 1996, o Brasil adotou nas eleições as urnas eletrônicas, que foram gradualmente instaladas nos locais de votação. Desde 2000 a votação passou a ser eletrônica em todas as seções eleitorais no Brasil e no exterior (Brasil; MRE, 2016).

De acordo com a lei eleitoral, para ter direito a voto, os emigrantes devem fazer o cadastramento eleitoral, que também é obrigatório. Somente aqueles inscritos para votar na seção eleitoral específica (relacionada ao seu endereço no exterior) podem participar das eleições. Os emigrantes que não participam nas eleições presidenciais podem evitar as penalidades previstas, justificando a sua ausência. Os cidadãos que não se registraram como eleitores no exterior e/ou não votaram precisam seguir um processo administrativo para regularizar sua situação eleitoral e evitar sanções. É possível justificar a não votação e evitar penalidades,



preenchendo um formulário obtido no *site* do TSE e postando-o dentro de sessenta dias após a eleição; ou indo pessoalmente ao TRE no Brasil a qualquer momento dentro de trinta dias após seu retorno ao país. Aqueles que não são regularizados serão obrigados a pagar uma pequena multa.

Emigrantes em situação irregular com as autoridades eleitorais brasileiras têm outras dificuldades além da multa. O aspecto mais significativo imposto pelo voto obrigatório no exterior é a incapacidade dos emigrantes de solicitarem novos passaportes. De acordo com o artigo 231 do Código Eleitoral (1965), revisado e atualizado em 2015, quando o atual passaporte expirar, brasileiros no exterior só poderão solicitar a renovação se regularizarem sua situação eleitoral:

Art. 231. Todo aquele que, estando obrigado a votar, não o fizer, fica sujeito, além das penalidades previstas para o eleitor que não vota no território nacional, à proibição de requerer qualquer documento perante a repartição diplomática a que estiver subordinado, enquanto não se justificar. (Brasil; TSE, 2016, p. 109)

Embora o artigo 231 original permaneça inalterado, uma exceção foi adicionada às emendas de 2015 ao Código Eleitoral. A introdução da lei revisada diz que a proibição aos cidadãos em situação irregular na solicitação de um novo passaporte não se aplicará se eles necessitarem do documento como forma de identificação e para retorno ao Brasil (Brasil; MRE, 2015, p. 32).

Além de realizar eleições no exterior, os consulados e as embaixadas também são responsáveis pela emissão e pela entrega de documentos para os cidadãos no exterior, incluindo o título de eleitor. Em 2000, o MRE consultou o TSE sobre como proceder em situações específicas de eleitores no exterior, como nos casos daqueles que se mudaram antes da idade de voto obrigatória e

daqueles cadastrados no Brasil que não se registraram no exterior. As questões estavam relacionadas com o registro, a votação e a justificativa de ausência nas eleições no estrangeiro (Brasil; TSE, 2000). Em resposta, o TSE publicou uma resolução definindo e explicando o procedimento a ser adotado nos casos solicitados.

O documento reforçou a determinação da lei eleitoral de que nas eleições presidenciais os emigrantes deveriam proceder da mesma forma que os cidadãos que vivem no Brasil. O cadastramento eleitoral, bem como a justificativa de ausência nas eleições, é feito por meio de consulados e embaixadas. Os eleitores podem solicitar o seu cadastramento eleitoral de forma *on-line*, mas devem assinar o requerimento pessoalmente no corpo diplomático. Os consulados e embaixadas não são obrigados a avisar aos cidadãos quando o seu registro eleitoral for emitido.

### **Participação dos emigrantes nas eleições presidenciais**

Em 2014, o eleitorado brasileiro interno era composto por 143 milhões de eleitores, enquanto os emigrantes representavam apenas 353 mil eleitores, apenas 0,25% do total do corpo eleitoral. Sessenta por cento dos eleitores no exterior são mulheres e têm níveis de escolaridade mais elevados do que os eleitores do sexo masculino. Em geral, 31% do eleitorado no exterior têm ensino superior (Lima, 2015). Os Estados Unidos abrigam o maior eleitorado do exterior (31%), seguidos do Japão (11%), Portugal (8%) e Itália (6%) (Brasil; TSE, 2014).

O número de eleitores cadastrados no exterior aumentou significativamente desde 2006, conforme demonstrado na tabela 4.2. De 86.359 mil em 2006, aumentou para 200.392 mil em 2010, 353.212 em 2014 e 500.340 em 2018. O número de seções eleitorais

também foi expandido no exterior, de 2006 a 2014, e permitiu a participação de um número maior de cidadãos de diferentes locais. Em 2018, no entanto, o número de seções eleitorais foi reduzido de 918 para 784.

**Tabela 4.2 – Votação externa brasileira nas últimas três eleições**

<b>Eleição presidencial</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>
<b>Eleitores cadastrados no exterior</b>	86.359	200.392	353.212	500.340
<b>Votos</b>	41.388 (48%)	88.977 (44%)	141.868 (40%)	202.766 (40%)
<b>Seções eleitorais</b>	292	589	918	784

Fonte: MRE e TSE, adaptado pelos autores.

A tabela 4.2 também mostra a porcentagem de votos em relação ao eleitorado registrado. Embora o cadastramento para votação tenha aumentado ao longo dos anos, a votação no exterior diminuiu 8% entre as eleições de 2006 e 2014. Nossa pesquisa não conseguiu encontrar nenhum estudo estatístico sobre o eleitorado potencial no exterior, incluindo aqueles não cadastrados para votar, mas que deveriam estar cadastrados por lei. No entanto, com base nas características da emigração brasileira e na faixa etária de votação, é provável que a maioria dos 3 milhões de pessoas da comunidade de emigrantes tenha direito a voto. Os emigrantes cadastrados para votar no exterior representam 12,6% da população de emigrantes (Lima, 2015).

### **Divulgação de informações sobre as eleições no exterior**

O TSE e os TREs são as instituições responsáveis por informar a população sobre as eleições e por incentivar os eleitores a votar.

Para as eleições no exterior, os responsáveis pelo processo eleitoral são o TRE-DF e o MRE. Ambas as instituições informam sobre os detalhes das eleições e divulgam campanhas de mídia produzidas pelo TSE. Nos últimos anos, diferentes campanhas institucionais foram realizadas visando diferentes grupos de eleitores, dentre eles, brasileiros que vivem no exterior. As campanhas destacam a importância de os cidadãos exercerem seu direito a voto e manterem seus vínculos com o Brasil (Brasil; TSE, 2014). O TSE também produziu campanhas para que os emigrantes se registrassem como eleitores no exterior e justificassem sua ausência com o fim de evitar problemas ao solicitar novos passaportes fora do país.

As informações sobre as eleições também estão disponíveis em *sites* brasileiros. Emigrantes no exterior podem acessar jornais, rádio e televisão produzidos no Brasil via internet. Um dos maiores grupos de comunicação, a Rede Globo, oferece acesso *on-line* a suas produções em alguns países no exterior, incluindo programas de entretenimento e de notícias (Globo Internacional, 2016). Assim, os emigrantes com acesso à internet podem obter informações sobre as eleições nesses canais. Além da informação institucional, os partidos políticos brasileiros geralmente promovem suas campanhas em seus *sites*, que também estão disponíveis para o eleitorado no exterior.

### **As campanhas políticas no exterior**

A legislação eleitoral brasileira não tem jurisdição sobre a maneira pela qual as campanhas políticas ocorrem fora do Brasil. Embora essas campanhas também possam ocorrer no exterior, partidos políticos e candidatos a eleições presidenciais não costumam abordar emigrantes fora do país durante suas campanhas eleitorais. De forma geral, os países receptores de emigrantes decidem sobre

permitir ou não campanhas políticas em seu território. No caso do Brasil, a campanha política mais notável no exterior ocorreu em 2002, quando Lula direcionou um discurso para os brasileiros que moravam no exterior pela primeira vez, enquanto fazia campanha para a eleição presidencial. Uma carta aberta foi enviada para a associação brasileira Casa do Brasil, de Lisboa, em Portugal. Lula prometeu ao eleitorado do exterior que, se fosse eleito, reduziria as taxas para remessas financeiras e expandiria os serviços consulares no exterior.

Durante a campanha para as eleições de 2006, apenas dois partidos políticos publicaram informações sobre a comunidade de emigrantes em seus *sites*: o PSDB e o PT. O site do PSDB publicou uma nota sobre uma das propostas de lei para estender os direitos ao voto dos emigrantes, e o PT publicou o *link* de uma associação que promovia o partido no exterior (Menegazzo, 2008, p. 2). O PT é o único partido político brasileiro a ter filiais oficiais no exterior, com presença nos Estados Unidos, Inglaterra, Portugal, Alemanha, França, Áustria, Espanha, Suíça, Bélgica e Cuba. Muitos afiliados e apoiadores foram exilados durante o governo militar ditatorial e se tornaram ativistas do partido fora do país (Calderon-Chelius, 2007a).

A legislação eleitoral brasileira permite que os indivíduos doem para campanhas políticas um montante não superior a 10% de sua renda anual no ano anterior à eleição (Brasil; TSE, 2016). As doações não se limitam aos residentes internos e podem ser feitas por brasileiros e estrangeiros que moram em outros países. No entanto, candidatos e partidos estão proibidos de receber doações de instituições estrangeiras de qualquer natureza, incluindo governos de outros países e empresas privadas.

## **Comportamento eleitoral dos emigrantes brasileiros**

O comportamento eleitoral dos emigrantes nas eleições presidenciais brasileiras entre 2006 e 2014 revelou um contexto contraditório em relação aos eleitores que viviam no Brasil. Considerando o número pequeno de eleitores no exterior, o resultado tendia a ser o oposto daquele observado no país até 2014. Em 2002, quando o PT, de centro-esquerda, conquistou a presidência pela primeira vez, o partido teve a maioria dos votos externos em todos os continentes, com exceção da América Latina e da Ásia. Entretanto, a partir daí, o PT perdeu muito do apoio eleitoral dos emigrantes. Nas eleições de 2014, o PSDB, partido de centro-direita da oposição, ganhou o voto dos expatriados em todos os continentes (Brasil; TSE, 2014).

Nas eleições de 2014, os brasileiros residentes na Europa e no Oriente Médio mudaram seu voto em relação às três eleições anteriores, deixando de apoiar os candidatos do PT para eleger o candidato do PSDB, conforme demonstrado na tabela 4.3. Na África, onde o PT também venceu nas três eleições anteriores, a maioria dos eleitores votou no terceiro candidato do Partido Socialista Brasileiro (PSB) no primeiro turno e no PSDB no segundo. Na América Latina, o PSDB venceu em 2002 e 2006, perdeu em 2010 e venceu novamente em 2014. A América do Norte e a Oceania votaram a favor do partido de centro-direita em 2006, e a Ásia manteve sua preferência pelo PSDB desde 2002.

Segundo o TSE (2014), 72% dos brasileiros residentes no exterior votaram no PSDB no segundo turno das eleições de 2014, contra 23% que votaram na presidenta eleita, Dilma Rousseff. Em 2010, o PSDB teve 59% dos votos no exterior, pouco mais que os 54% de 2006. Em 2002, o presidente eleito Lula venceu no exterior com 60% dos votos.

**Tabela 4.3 – Emigrantes brasileiros: comportamento eleitoral**

<b>1º turno</b>	<b>Europa</b>	<b>África</b>	<b>América do Norte*</b>	<b>América Latina e Caribe**</b>	<b>Ásia</b>	<b>Oriente Médio</b>	<b>Oceania</b>
2002	Lula (PT)	Lula (PT)	Lula (PT)	Ciro (PPS)	Serra (PSDB)	Lula (PT)	Lula (PT)
2006	Lula (PT)	Lula (PT)	Alckmin (PSDB)	Alckmin (PSDB)	Alckmin (PSDB)	Lula (PT)	Alckmin (PSDB)
2010	Dilma (PT)	Dilma (PT)	Serra (PSDB)	Dilma (PT)	Serra (PSDB)	Dilma (PT)	Serra (PSDB)
2014	Aécio (PSDB)	Marina (PSB)	Aécio (PSDB)	Aécio (PSDB)	Aécio (PSDB)	Aécio (PSDB)	Aécio (PSDB)

  

<b>2º turno</b>	<b>Europa</b>	<b>África</b>	<b>América do Norte*</b>	<b>América Latina e Caribe**</b>	<b>Ásia</b>	<b>Oriente Médio</b>	<b>Oceania</b>
2002	Lula (PT)	Lula (PT)	Lula (PT)	Serra (PSDB)	Serra (PSDB)	Lula (PT)	Lula (PT)
2006	Lula (PT)	Lula (PT)	Alckmin (PSDB)	Alckmin (PSDB)	Alckmin (PSDB)	Lula (PT)	Alckmin (PSDB)
2010	Dilma (PT)	Dilma (PT)	Serra (PSDB)	Serra (PSDB)	Serra (PSDB)	Dilma (PT)	Serra (PSDB)
2014	Aécio (PSDB)	Aécio (PSDB)	Aécio (PSDB)	Aécio (PSDB)	Aécio (PSDB)	Aécio (PSDB)	Aécio (PSDB)

\* Não inclui México / \*\* Inclui México. Fonte: Lima, 2014.

Nas eleições de 2018, em um contexto no qual os principais partidos estavam enfraquecidos pela crise política, os eleitores no exterior votaram massivamente no candidato do desconhecido Partido Social Liberal (PSL). No primeiro turno, Jair Bolsonaro

recebeu 58,68% dos votos no exterior, seguido por Ciro Gomes (PDT), com 14,55%, e Fernando Haddad (PT), com 10,14%. No segundo turno, entre Jair Bolsonaro (PSL) e Fernando Haddad (PT), o candidato da extrema direita venceu com 71% dos votos, totalizando 131.671 contra 53.730. Bolsonaro foi o mais votado em todos os continentes (Lima, P. L., 2018). Essa é a primeira vez desde 2002 que o eleitorado no exterior vota de acordo com o eleitorado no Brasil, com a maioria dos votos no candidato que vence a eleição.

Apesar do baixo comparecimento às eleições no exterior, essas estatísticas trazem à luz uma possibilidade que contradiz a ideia de que há números insuficientes de emigrantes para mudar os resultados de uma eleição. Como destacado por Calderon-Chelius:

[...] dado que o sistema eleitoral brasileiro permite um segundo turno, em um hipotético empate na eleição, um por cento dos eleitores em potencial poderia definir os resultados, pois os votos dos emigrantes fazem parte da política nacional aritmética. (Calderon-Chelius, 2007, p. 205)

Na eleição de 2014, por exemplo, a presidente Dilma Rousseff venceu no segundo turno com 51,64% contra 48,36% de Aécio Neves, uma diferença de apenas 3,46 milhões de votos (Brasil; TSE, 2014). Embora não seja grande o suficiente para reverter o resultado, o voto dos emigrantes pode contribuir para empurrar a eleição para o segundo turno se houver proximidade no primeiro.

### **Projetos de lei referentes ao voto externo brasileiro**

Apesar do aparente desinteresse dos partidos políticos e dos candidatos em direcionar campanhas eleitorais a brasileiros no exterior, alguns legisladores propuseram mudanças para a extensão das regras de votação fora do país. Duas sugestões surgiram no



Congresso, ao longo dos anos, visando à extensão do direito a voto para os nacionais que vivem em outros países. Estas se referem: a) à concessão de direito a voto aos emigrantes para os cargos de senador e de deputado; e b) ao estabelecimento da representação política dos emigrantes na Câmara dos Deputados.

A primeira proposta para a extensão do direito a voto dos emigrantes foi criada em 1989, buscando permitir que brasileiros no exterior votassem em eleições para o Senado e para a Câmara dos Deputados – a mesma proposição foi apresentada por dois outros legisladores em 2001 e 2003. A justificativa geral para essa medida é o desejo de garantir os direitos à cidadania para os emigrantes no cenário atual de crescente migração para fora do Brasil (Brasil; CNB, 2003).

A criação da representação especial dos emigrantes na Câmara dos Deputados foi anunciada no Congresso em 2005 pelo senador Cristovam Buarque (Brasil; Senado Federal, 2005). A ideia foi criar colegiados eleitorais no exterior para permitir que emigrantes brasileiros pudessem eleger seus próprios representantes na Câmara dos Deputados. A justificativa para essa adoção foi manter laços políticos, sociais e emocionais de emigrantes com o Brasil e seguir o exemplo de outros países que implementaram legislação semelhante (p. 1). Com exceção da proposta de lei de 1989, que foi retirada, todas as demais propostas estão atualmente esperando para serem deliberadas e depois votadas no Congresso. Apesar dos esforços para essas mudanças, especialmente na década de 2000, nenhuma outra proposta de lei que trata da legislação de voto externo surgiu nos últimos dez anos.

O debate sobre a representação especial de emigrantes no Congresso brasileiro muitas vezes se refere à legislação italiana como o melhor modelo para o Brasil (Brasil; Senado Federal, 2005; Foro

de Londres, 2013). A lei de voto italiana permite que os cidadãos italianos que vivem fora da Itália votem nas eleições parlamentares por correspondência. Os emigrantes podem votar voluntariamente em seus próprios representantes no Senado e na Câmara dos Deputados, de acordo com sua região de residência: Europa, América do Sul, América do Norte e Ásia-África-Oceania-Antártida. Os italianos no exterior têm doze assentos na Câmara dos Deputados e seis no Senado. Apesar das diferenças consideráveis no sistema governamental e eleitoral entre os dois países, os atores que defendem essa legislação entendem que uma lei semelhante seria apropriada para o cenário brasileiro.

A prova mais notável da preferência pelo modelo italiano estava na proposta de lei para a representação política dos emigrantes no próprio Congresso brasileiro. O texto refere-se à lei de voto emigrante italiana como “a legislação mais avançada do mundo em relação à garantia da cidadania política” (Brasil; SFB, 2005, p. 1). A ideia de seguir esse modelo para o voto de emigrantes brasileiros é apoiada por representantes do governo. Firmeza (2007) e Guedes (2009) concordam que o Brasil deve implementar uma legislação semelhante de representação de emigrantes.

### **O papel das associações de emigrantes brasileiros no cenário político**

Os emigrantes brasileiros têm impactado o cenário político do Brasil em diferentes aspectos através de suas associações no exterior. Embora representem uma minoria nas muitas instituições de emigrantes, essas associações conseguiram interagir com representantes do governo e com legisladores ao longo dos anos. Como exemplo, organizações em Boston (EUA) conseguiram o apoio de três ministros do governo no início dos anos 2000 para discutir

questões locais com a comunidade (Sales, 2005, p. 52). Segundo Calderon-Chelius (2007, p. 212), alguns desses grupos de emigrantes brasileiros se tornaram interlocutores do governo do país, com influência política sobre as comunidades no exterior.

Acompanhando o interesse dos legisladores pela comunidade de emigrantes desde a década de 1990, as associações brasileiras estabeleceram um diálogo com as autoridades. Como resultado, políticas direcionadas aos emigrantes foram adotadas em resposta às suas reivindicações. Exemplos de medidas tomadas pelo governo brasileiro incluem a expansão dos serviços consulares, a implantação de programas para atrair remessas, a elaboração de políticas de acesso a benefícios sociais no exterior e a criação de conselhos de cidadãos para a comunicação com o governo.

Algumas dessas associações brasileiras no exterior contribuíram para a manutenção do debate sobre a extensão do direito ao voto dos emigrantes. As propostas de lei que tratam do assunto no Congresso permaneceram na agenda, apesar de estarem “em análise” há mais de uma década. Apesar da falta de engajamento geral dos partidos e dos políticos na votação das propostas, as associações mantiveram suas considerações vivas, como foi o caso da filial do PT em Lisboa, Portugal. Em 2013, membros do partido abordaram a presidente Dilma Rousseff durante uma visita oficial ao país para promover a adoção da representação de emigrantes no Brasil (Rattner, 2013). Embora o PT, em suas campanhas, não tivesse se voltado para a comunidade de emigrantes desde 2002, seus membros no exterior promoveram a extensão dos direitos ao voto fora do país.

Outro grupo envolvido com a extensão dos direitos ao voto no exterior é o movimento que promove o chamado “estado emigrante”. A ideia é baseada na legislação que define a posição do

senador como representante dos estados, e do deputado como representante do povo desses estados. Como os nativos que residem no exterior se tornam cidadãos sem estado em termos de território brasileiro, o grupo defende a criação de um novo estado brasileiro alusivo no exterior. Eles se tornariam então parte do “estado emigrante”, composto pela comunidade de emigrantes e pela cultura brasileira, mas sem território (Oliveira, 2014). Como tal, eles poderiam ter sua própria representação política no Congresso. Além disso, esse movimento também busca a criação de um departamento especial de emigrantes ligado à Presidência da República, e não ao MRE.

O grupo do estado emigrante é apoiado por algumas associações em diferentes países, por exemplo, o Foro de Londres. Em 2013, essa instituição organizou uma conferência internacional para debater exclusivamente a criação da representação de emigrantes no governo e no Congresso Nacional. Uma das palestrantes do evento foi Renata Bueno, deputada brasileira no Parlamento italiano, eleita representante da América do Sul (Foro de Londres, 2013). Outra associação, a Casa do Brasil, também sediada em Londres, lançou uma petição *on-line* em abril de 2014 para coletar assinaturas solicitando as mesmas mudanças no sistema de votação para emigrantes (Brasileiros..., 2014).

As associações brasileiras costumam promover suas propostas e eventos em *sites*, mídias sociais e, em alguns países, em revistas e jornais produzidos por brasileiros no exterior. As eleições presidenciais brasileiras estão normalmente na agenda, nos anos eleitorais, para manter os emigrantes informados. Os meios de informação tradicionais no Brasil geralmente se dirigem ao eleitorado emigrante apenas para comunicá-los das regras e orientações das autoridades eleitorais, ressaltando, por exemplo, que eles

também são obrigados a votar. Alguns jornais abordam o resultado das eleições no exterior, apresentando as porcentagens de votos para cada candidato.

Além de artigos institucionais, a proposta de lei para a representação de emigrantes no Congresso Nacional ocasionalmente aparece na agenda da mídia brasileira, tanto no país quanto no exterior. A abordagem da mídia no Brasil está normalmente relacionada ao custo de criação de novos assentos na Câmara dos Deputados, que atualmente conta com 513 (Bragon, 2009; Franco, 2013). A mídia brasileira no exterior, por outro lado, parece mais neutra (Rattner, 2013) ou favorável a essa implementação (Foro..., 2013), defendendo direitos iguais de voto no exterior e mais atenção do governo brasileiro ao eleitorado externo.

A análise desses poucos artigos de mídia que abordam o tema demonstra que o interesse na representação dos emigrantes é predominantemente derivado de dois grupos de brasileiros: aquele que vive em Londres e aquele que vive em Portugal. Eles parecem ser responsáveis pela inclusão do tema na agenda desses meios de comunicação. Em meados de 2013, quando a maioria desses artigos foi publicada, a Associação Brasileira de Londres organizou uma conferência para discutir exclusivamente o tema. Em Portugal, um grupo de brasileiros procurou a presidente Dilma Rousseff durante uma visita oficial ao país para solicitar a implementação da lei proposta.

### **O aumento do engajamento político de brasileiros no exterior**

Apesar dos esforços de alguns grupos e associações para envolver brasileiros residentes no exterior em assuntos políticos internos, a comunidade brasileira de emigrantes em geral não está fortemente

engajada em manter conexões políticas com o Brasil atualmente. Isso é evidenciado pelo baixo número de eleitores cadastrados, baixa participação nas eleições e apatia geral em debates que promovem a participação política do exterior.

Os brasileiros que viviam fora do país durante o regime militar eram os mais engajados politicamente nos assuntos internos, dada a relevância de seu *status* de exilados políticos que fugiram da repressão. Em pequeno número, se comparado ao recente movimento de emigração, os exilados conseguiram manter sua militância, apesar de viverem em outro lugar. Eles produziram mais de quarenta jornais e revistas em diferentes países, principalmente no Chile e na França (Rollemberg, 1999). Os artigos tinham como foco reportar conflitos políticos, denunciando torturas e assassinatos, e reivindicar apoio internacional contra o regime militar no Brasil (Marques, 2012).

O engajamento político que caracterizou os exilados brasileiros não durou após o fim do regime autoritário. A chamada “redemocratização do Brasil”, combinada com uma grave crise econômica nacional, mudou completamente o perfil da comunidade brasileira no exterior. Muitos exilados regressaram ao país, enquanto uma nova geração de emigrantes iniciava a sua jornada com o objetivo de melhorar a sua situação econômica individual e desenvolver a sua carreira.

Se houve pouco interesse entre os emigrantes em se conectar politicamente com o Brasil, o governo e os partidos políticos não tentaram mudar esse cenário, exceto ao apresentar algumas propostas de lei para estender o voto dos emigrantes. No entanto, a criação do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE) abriu oportunidades para os emigrantes debaterem uma série de assuntos com o governo brasileiro, incluindo sua

participação política no Brasil. Nos últimos anos, questões relacionadas à representação e ao engajamento político foram incluídas na agenda.

Em 2008 foi realizada a primeira Conferência Brasileiros no Mundo, com representantes do CRBE e MRE, cujos resultados foram compilados na *Ata Consolidada*, com 58 páginas. O documento incluía as demandas levantadas na conferência e as ações que deveriam ser tomadas em resposta pelo MRE, pelo CRBE e pelos conselhos no exterior. Os temas abordados na *Ata Consolidada* foram: serviços consulares, políticas para brasileiros no exterior, educação, previdência, trabalho, saúde, assistência social e direitos humanos, cultura e comunicação, questões econômicas e ciência e tecnologia. A participação dos emigrantes brasileiros nas eleições nacionais foi incluída na *Ata* com o tema “políticas para brasileiros no exterior”, que dizia respeito “à simplificação do registro eleitoral no exterior e à análise da possibilidade de os emigrantes votarem via internet ou por correspondência” (Brasil; MRE, 2011b, p. 18). A conferência de 2013 gerou outro documento, denominado “Plano de ação para 2014”, incluindo ações mais específicas a serem tomadas para responder aos tópicos listados na *Ata Consolidada*. O novo plano de ação excluiu pedidos de mudanças no processo de votação no exterior e não mencionou questão alguma referente ao voto fora do país (Brasil; MRE, 2011a).

Embora a participação política não pareça ser uma prioridade entre os brasileiros no exterior, um livro publicado pelo MRE em 2009 abordou diretamente o assunto, reunindo artigos apresentados na I Conferência de Brasileiros no Mundo, em 2008, por autoridades governamentais e acadêmicas. Um dos vinte artigos, escrito pelo diplomata brasileiro Carlos Eduardo de Ribas Guedes, discute a eleição de representantes de emigrantes brasileiros no

Congresso Nacional, destacando a importância de se estender o direito ao voto de emigrantes a outros cargos eleitos para garantir seus direitos à cidadania. Guedes aborda a representação dos emigrantes no Congresso como forma de mobilizar as atividades políticas no sentido de aumentar os recursos financeiros para o MRE e, assim, apoiar os emigrantes. Esse autor argumenta que os eleitores que vivem no exterior atrairiam mais a atenção dos políticos no Congresso Nacional para suas demandas se pudessem votar em senadores e deputados e, no futuro, em seus próprios deputados emigrantes (Guedes, 2009, p. 134).

Mais recentemente, o CRBE tem levantado debates sobre vários pontos incoerentes na legislação brasileira que não beneficiam aqueles que vivem no exterior. Como exemplo, em 2013, o Congresso aprovou uma lei que institui um imposto de 25% sobre a renda de brasileiros que vivem fora, inclusive sobre o pagamento de aposentadoria e de pensão. Essa política não segue a mesma regra para os que vivem no país, para quem os impostos mais elevados se aplicam àqueles com maior renda. O conselho identificou a necessidade de um diálogo mais amplo com o Congresso brasileiro, e não apenas com o MRE, a fim de ser ouvido durante a formulação de políticas públicas. Recentemente, um movimento foi iniciado dentro do conselho para abordar legisladores e discutir demandas dos emigrantes que requerem mudanças na legislação.

### **A participação brasileira na política do país de residência**

Os emigrantes que residem em um novo país passam por um processo de ajuste ao sistema local, que pode incluir a adaptação a outro idioma e o aprendizado sobre regras e leis, como as referentes a pagamento de impostos, a moradia e a trabalho.



Alguns imigrantes também podem ter interesse em se envolver mais amplamente na vida de seu país de residência, por exemplo, ingressando em clubes locais, participando de atividades culturais e integrando-se em temas políticos internos. Aqueles que adquirem a cidadania do seu país de acolhimento normalmente recebem o direito de votar ali e de se candidatar a um cargo eletivo. Embora algumas nações possam ser resistentes a imigrantes envolvidos na política interna, uma vez que eles se tornem cidadãos do país, devem ter os mesmos direitos políticos que os cidadãos nativos.

Alguns imigrantes brasileiros se envolvem com a política interna do país anfitrião, inclusive como candidatos nas eleições. Em Massachusetts, estado que abriga uma das maiores comunidades de imigrantes brasileiros nos Estados Unidos, por exemplo, a americana-brasileira Priscila Souza concorreu a prefeita nas eleições de 2017, na cidade de Framingham. Essa foi a primeira eleição para a prefeitura depois que a cidade se tornou um município. Em 2003, outros dois cidadãos brasileiros foram eleitos para a Assembleia Legislativa de Framingham. A eleição também teve o candidato americano Joe Rizoli, cofundador do grupo Concerned Citizens and Friends of Immigration Law Enforcement [Cidadãos Preocupados e Amigos da Execução da Lei de Imigração], o qual se opôs publicamente à imigração irregular e atacou os imigrantes brasileiros que ali residiam nessa condição. Rizoli não teve votos suficientes para ser eleito nas eleições de 2003 (Sales, 2006).

A questão da imigração irregular nos Estados Unidos e na Europa tornou-se um importante tema de debate entre governos e comunidades de imigrantes. O governo federal dos Estados Unidos, por exemplo, tem criminalizado a imigração irregular nas últimas três décadas, embora a violação da lei de imigração não seja em si um crime (Ewing *et al.*, 2015). Essa criminalização leva à adoção

do direito penal na aplicação da lei de imigração, sujeitando os imigrantes sem um visto válido à detenção e a outras consequências de infrações penais. Políticas semelhantes foram discutidas também por outros governos na Europa. Muitos protestos contra a criminalização da imigração nos últimos anos envolveram imigrantes, incluindo brasileiros, especialmente em Londres e nos Estados Unidos.

Após a eleição do presidente Donald Trump, em novembro de 2016, ocorreram manifestações públicas contra as medidas anunciadas pelo governo, inclusive contra imigrantes. A Women's March (Marcha das Mulheres) envolveu pessoas de todo o mundo pela proteção dos direitos humanos, da diversidade e das minorias, um dia após Trump assumir o governo. Brasileiros nos Estados Unidos se juntaram ao protesto e o divulgaram nas mídias sociais. Menos de um mês depois da Marcha das Mulheres, os brasileiros também se juntaram ao Day Without Immigrants (Dia Sem Imigrantes), no qual imigrantes nos Estados Unidos entraram em greve, recusando-se a trabalhar, para aumentar a conscientização sobre o quanto eles contribuem para a economia do país (Yan; Williams, 2017; Traiano, 2017).

Em um contexto muito diferente, mas ainda assim em um cenário em que imigrantes brasileiros participam da vida política do país anfitrião, três ítalo-brasileiros foram eleitos como representantes sul-americanos para o Parlamento italiano em 2013. Eles foram eleitos no Colégio Eleitoral da América do Sul para representar os interesses dos italianos no continente, junto com outros três representantes ítalo-argentinos. A Itália designou assentos no Parlamento (doze na Câmara dos Deputados e seis no Senado) para os italianos no exterior, divididos em quatro grandes eleitorados externos por região.

## **Um novo movimento: brasileiros no exterior participam de protestos no Brasil**

Uma onda massiva de protestos em todo o país contra a corrupção, a desigualdade social e as más condições dos serviços públicos começou em junho de 2013 no Brasil durante a presidência de Dilma Rousseff (PT). Em 2014, Dilma Rousseff foi reeleita em uma disputa acirrada com o candidato do principal partido da oposição, o PSDB. À medida que a economia entrava em uma grave crise econômica e os pedidos por mudança por parte da população eram esquecidos em poucos meses após a eleição, a presidenta reeleita rapidamente perdia popularidade. Uma nova onda de protestos nas ruas começou em 2015, dessa vez liderada por partidos da oposição, reivindicando o seu *impeachment*. Em agosto de 2016, um golpe parlamentar orquestrado pelo PMDB, partido do vice-presidente Michel Temer, e por partidos da oposição, derrubou Dilma Rousseff. Assim que assumiu a presidência, Michel Temer se juntou à oposição contra o PT. Temer tornou-se rapidamente impopular, pois a economia não se recuperou e seu governo propôs mudanças drásticas na legislação previdenciária e trabalhista. Assim, a população voltou a mobilizar-se e a promover manifestações públicas.

As ondas de protestos no Brasil atraíram a atenção da mídia internacional em seu início, em 2013, não apenas por sua relevância para o cenário político brasileiro internacionalmente, mas também pelo grande número de participantes. *Sites* de mídia como *BBC*, *Reuters*, *The New York Times* e *El País* cobriram os protestos e publicaram reportagens sobre as manifestações no Brasil, trazendo à luz todas as questões políticas e a corrupção apontadas pelos manifestantes. A cobertura da mídia internacional colocou

o Brasil no centro dos olhares em todo o mundo, atraindo atenção excepcional para os fatos.

No contexto da emigração, os brasileiros que vivem no exterior logo começaram a ver essa cobertura negativa sobre o país em notícias locais de seus países de residência, e a crise política no Brasil se tornou um tema de conversa mesmo para quem não estava acostumado às notícias daquele lugar. A publicidade internacional dos protestos contra o governo no Brasil chamou a atenção de brasileiros do exterior, contribuindo para o seu inesperado envolvimento com a política interna. Os emigrantes não só começaram a debater os acontecimentos no exterior, mas também se juntaram aos protestos em solidariedade a seus compatriotas residentes no país.

Desde o início dessa onda de protestos, grupos de brasileiros que vivem em diferentes países organizaram manifestações nos mesmos dias daquelas organizadas no Brasil para mostrar solidariedade com suas causas, seja contra a Copa do Mundo de 2014, contra o novo governo ou contra a saída da presidenta Dilma Rousseff. Eles saíram às ruas segurando bandeiras brasileiras e placas escritas em português e no idioma local, além de promoverem os protestos nas mídias sociais. Em 2013, por exemplo, brasileiros que moravam em treze países organizaram manifestações em Barcelona, Dublin, Melbourne, Nagoya, Zurique, Frankfurt, Verona, Boston, Santiago e muitas outras cidades (Brazil..., 2013). Quando os protestos no Brasil se tornaram mais focados na política do que nas questões sociais, em 2015, novamente os emigrantes foram para as ruas em seus países de residência. Eles protestaram a favor ou contra o *impeachment* de Dilma Rousseff na Austrália, Inglaterra, EUA, França, Canadá, Equador, Itália, Espanha, Argentina e Irlanda (Batista, 2017; Países..., 2016).

Foi através desse movimento recente de brasileiros no exterior, indo às ruas para reivindicar e reclamar dos acontecimentos políticos em sua terra natal, que se viu, pela primeira vez, a atuação de muitos brasileiros no exterior engajados na política interna. Antes disso, a situação política no Brasil nunca foi motivo de preocupação para os emigrantes que deixaram o país em busca de melhores oportunidades de vida em outros lugares. Sendo principalmente migrantes econômicos, os brasileiros se concentraram em ganhar dinheiro em outros países para investir no Brasil ou para retornar em algum momento, independentemente do partido político que estivesse no poder. Em geral, suas ações tendiam a ser mais focadas em atingir seus objetivos econômicos no exterior e depois decidir se valia a pena voltar ao Brasil ou continuar morando fora. Se, no passado, os emigrantes em geral entendiam suas posições de estrangeiros que deixaram o país e que não deveriam intervir em questões internas, agora estão levantando suas vozes e enviando mensagens políticas para o Brasil. Além disso, eles começaram a conectar suas relações econômicas e familiares com o direito de fazer parte da voz política do país como cidadãos brasileiros.

Diferentes fatores contribuíram para essa mudança na forma como os emigrantes brasileiros se comportam em relação à política interna no Brasil. Seu envolvimento em manifestações públicas indica a clara influência das mídias sociais, em particular, do *Facebook*. Essa mídia social é a mais utilizada entre os brasileiros e permite conectividade e troca de informações em todo o mundo. Os protestos no Brasil geralmente são agendados pelo *Facebook* e se propagam em segundos, atingindo pessoas conectadas em qualquer parte do mundo. A mídia brasileira agora também está conectada às redes sociais, reunindo informações das pessoas para a construção de histórias. Uma vez que um grande número

de pessoas se envolva nesses eventos, é importante que a mídia publique as informações por meio de seus próprios canais. Como resultado, informações sobre as manifestações públicas no Brasil são facilmente acessadas e acompanhadas por comunidades brasileiras no exterior e, ao mesmo tempo, dão publicidade à participação dos emigrantes.

Outra motivação para os brasileiros no exterior se engajarem em questões políticas recentes no Brasil é sua preocupação com a situação econômica e com o futuro de suas famílias no país. Várias medidas de austeridade foram discutidas pelo Congresso brasileiro, com algumas já aprovadas. As mudanças sugeridas afetarão diretamente a maioria dos brasileiros mais pobres e da classe média. As novas políticas propostas incluem o congelamento das despesas do governo nos próximos vinte anos, afetando diretamente os serviços públicos e os benefícios sociais. Os direitos dos trabalhadores e o sistema de pensões também foram alvo. A maioria dos emigrantes é direta ou indiretamente afetada por essas medidas. Essa crise de longo prazo tornou-se tema de conversa entre emigrantes e amigos e familiares no Brasil.

Muitas nações do Ocidente recentemente reforçaram suas políticas e práticas de imigração, o que também atraiu a atenção de brasileiros no exterior. Os Estados Unidos, em particular, tiveram como alvo a comunidade de imigrantes latino-americanos que vivem no país, da qual os brasileiros fazem parte. O novo governo dos EUA, sob a administração de Donald Trump, encorajou publicamente muitos sul-americanos a voltarem ao seu país de origem. Assim, as novas propostas nos Estados Unidos e em outros lugares podem afetar os brasileiros e “encorajá-los” a retornar ao Brasil, dados os novos “ventos que estão soprando”. Participar da vida pública interna faria com que eles sentissem que estão lutando por

uma vida melhor no Brasil, não apenas para seus parentes, mas também para si mesmos.

O engajamento dos brasileiros na política interna, participando de protestos e de debates nas mídias sociais, mudou as percepções dessa comunidade de emigrantes sobre si mesma. Ela passou de "neutra" e desinteressada para mais atenta a eventos no Brasil. Isso tem contribuído para pressionar os políticos, expor a crise brasileira no exterior, chamar a atenção das instituições internacionais para esses problemas sérios no Brasil e aumentar o debate em muitas plataformas. No entanto, conforme evidenciado neste capítulo, a participação de emigrantes brasileiros nas eleições presidenciais continua a diminuir ou, na melhor das hipóteses, permanece estática. A cada quatro anos, independentemente dos esforços empreendidos para aumentar as seções eleitorais no exterior, observa-se que a participação não cresce.

# 5

## Voto emigrante

### A VOZ DO BRASILEIRO NO EXTERIOR

Embora grande parte da discussão sobre a conexão do emigrante brasileiro com seu país de origem até agora tenha examinado considerações teóricas e legais, ainda não se tratou aqui da visão dos próprios emigrantes. A fim de dar voz aos atores dessa atividade política, bem como revelar as percepções da comunidade de emigrantes, realizamos uma pesquisa para entender melhor e identificar as relações transnacionais que os emigrantes brasileiros têm em relação ao voto externo. Como parte de uma abordagem baseada em evidências para entender a experiência de brasileiros no exterior em relação às suas conexões com o Brasil, este capítulo apresenta os resultados de uma pesquisa *on-line* anônima realizada com emigrantes que vivem no exterior.

A pesquisa explorou as visões e as experiências de emigrantes brasileiros em relação ao seu engajamento político transnacional e às suas expectativas sobre a política interna no Brasil. A análise de dados abordada neste capítulo enfocou os temas que surgiram a partir dos dados, das questões e dos tópicos levantados pelos participantes. Os respondentes foram encorajados a compartilhar seus pontos de vista e ideias a partir do destaque de três tópicos gerais, entre os quais: as visões e considerações sobre o voto externo brasileiro; as demandas gerais dos emigrantes residentes



no exterior; e a direção das mudanças propostas na legislação referente ao voto de emigrantes. Os resultados da pesquisa também nos permitiram produzir um perfil dos participantes nos países onde os brasileiros estão concentrados. Além disso, permitiram que os autores identificassem as características políticas dos emigrantes brasileiros nas sete maiores comunidades no exterior, bem como as tendências sobre questões demográficas e sociais relativas a essas comunidades.

A pesquisa *on-line* anônima com os brasileiros do exterior elaborada para este livro teve caráter atitudinal e visou à aquisição de dados sobre “o que as pessoas pensam da vida em geral e dos eventos em particular” (May, 2011, p. 95), e mais especificamente sobre a conexão de brasileiros que vivem no exterior com relação ao seu país de origem. Outro objetivo da pesquisa foi averiguar a tendência de os emigrantes brasileiros permanecerem politicamente conectados, participarem das eleições e expressarem expectativas relacionadas ao Brasil. Embora a pesquisa *on-line* tenha se apoiado numa coleta de dados quantitativa, onze de suas vinte perguntas tinham um espaço para texto, o que permitia que os respondentes adiciassem opiniões e comentários. Muitos aproveitaram essa oportunidade para oferecer um rico conjunto de dados, os quais são apresentados neste capítulo.

A primeira parte do capítulo aborda os aspectos metodológicos da pesquisa, seguidos pelo perfil demográfico dos respondentes, como exemplo do “participante típico”. Nesta seção, são abordadas e analisadas as características demográficas, as conexões com o Brasil e o comportamento político dos participantes. Os comentários dos respondentes aludem a uma variedade de temas relacionados ao voto nas eleições brasileiras e às expectativas em relação às políticas para os brasileiros que vivem no exterior, tais como:

1) questões relacionadas ao procedimento de votação; 2) falta de interesse em participar das eleições brasileiras; 3) votação obrigatória; 4) propostas de lei para extensão do direito ao voto no exterior; 5) desengajamento político; e 6) expectativas e demandas dos emigrantes. A parte final deste capítulo abordará algumas limitações da pesquisa.

### **Considerações metodológicas**

Inicialmente faremos alguns comentários sobre a metodologia, buscando esclarecer como a pesquisa foi conduzida e os critérios em que se baseou. A pesquisa foi desenvolvida com foco nos emigrantes brasileiros que vivem nas sete maiores comunidades brasileiras no exterior: Estados Unidos, Japão, Inglaterra, Espanha, Portugal, Itália e Alemanha. Juntos, esses países respondem a 67% da comunidade brasileira no exterior (Brasil; MRE, 2015). Embora a pesquisa tivesse como alvo comunidades brasileiras emigrantes nesses sete países, a opção “outro” também foi incluída no questionário para permitir que os brasileiros que vivessem em um país diferente dos citados respondessem as questões. A pergunta feita foi: “Em que país você mora?”. Foi necessário aplicar um critério de abordagem concentrada devido à impossibilidade de pesquisar comunidades nos 133 países com alguma presença brasileira (Brasil; MRE, 2015). Uma seção pequena, mas relevante, é dedicada às respostas de brasileiros que moram em outros países e que indicaram respostas diferentes daquelas fornecidas pelos participantes das sete principais concentrações de brasileiros no exterior. Tendo em vista que nossos critérios para participação exigiam que os respondentes fossem cidadãos brasileiros, maiores de 18 anos e residentes no exterior, a resposta dos que estavam fora dos sete países também foi analisada. A pesquisa foi completada

por 22 participantes que moram em outros países: sete no Canadá, cinco na Austrália, três na Holanda, dois na Suíça e um na Irlanda, Suécia, Emirados Árabes Unidos, Chile e Cingapura. A pesquisa foi divulgada por meio de associações brasileiras nos sete países participantes. Não foi possível identificar como os participantes dos outros nove países obtiveram acesso à pesquisa e a responderam devidamente. No entanto, há a possibilidade de que as associações possam ter enviado o *link* para a pesquisa à sua rede, incluindo emigrantes que moram em outros países.

A pesquisa ficou disponível por mais de um ano (2014 a 2015) e continha vinte questões em uma mistura de múltipla escolha e perguntas abertas. Onze questões de múltipla escolha incluíam um espaço para escrita como forma de encorajar os participantes a fornecer suas opiniões e experiências. Dada a natureza anônima da pesquisa, os respondentes foram identificados por um sistema de numeração com os três últimos números e o país onde vivem (p.e., 123 Japão).

Todas as questões de múltipla escolha e abertas eram opcionais. Os participantes deveriam clicar em “concluir” no final da pesquisa. As respostas completas dos que clicaram em “concluir” constituem as 206 respostas válidas do estudo – um tamanho de amostra considerado adequado para esse tipo de pesquisa.

### **Características dos participantes**

O estudo permitiu traçar um perfil geral dos participantes como um todo e dos residentes brasileiros de cada país. Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, ficou claro que os brasileiros que se interessaram e completaram o questionário podem não ser necessariamente os típicos brasileiros no exterior. O estudo considerou a possibilidade de uma amostra potencialmente autosselecionada e

direcionada para os respondentes mais bem-educados, com conhecimento e interesse sobre a questão do voto externo brasileiro. Na próxima seção, uma discussão do perfil geral dos respondentes será apresentada com base no maior número de respostas às mesmas perguntas. Isso definiu o “participante típico” e nos levou a compreender as características dos brasileiros que vivem nos mesmos países, enfocando as diferenças que emergem da comparação entre comunidades emigrantes das sete nações.

### **O participante típico da pesquisa**

A primeira parte da pesquisa incluiu questões sobre gênero, escolaridade, idade e formação geral dos emigrantes em relação ao Brasil, com o objetivo de delinear as características demográficas dos participantes. O participante típico da pesquisa pode ser descrito como: do sexo feminino, profissional, com idade entre 31 e 40 anos, nascida no Brasil, residente nos Estados Unidos, pós-graduada e tendo residido fora do país por dez anos ou mais. O principal serviço oferecido pelas instituições brasileiras e utilizado pelo participante típico é a prestação de serviços consulares para brasileiros no exterior. Esse participante típico é fluente na língua portuguesa e tem família e amigos no Brasil, os quais o visitam a cada dois ou três anos. O participante típico não sabe se pretende voltar a morar no Brasil permanentemente ou não. Os dados dessa parte da pesquisa indicam um perfil dos participantes brasileiros como emigrantes profissionais de longo prazo.

Uma característica importante que emergiu das respostas está relacionada à questão da intenção do respondente em voltar a morar no Brasil de forma permanente no futuro. A pergunta “você pretende morar (ou voltar a morar) permanentemente no Brasil em algum momento no futuro?” ofereceu cinco opções aos

participantes: “Sim”; “Não”; “Eu não sei”; “Eu nunca morei no Brasil e não pretendo”; e “Eu nunca morei no Brasil, mas pretendo morar no Brasil no futuro”. Quase metade dos participantes (47%) declarou que “Não sabe” se deseja morar no Brasil no futuro, enquanto 37% disseram “Não” e 16%, “Sim”. As últimas duas opções que perguntavam se os respondentes viveram no Brasil no passado não foram escolhidas, demonstrando que todos os participantes viveram no país pelo menos uma vez em algum momento de sua vida. Outro resultado relevante para essa questão é o tempo que os participantes viviam no exterior. As respostas foram de cinco anos ou mais (41% residiram no exterior por dez anos ou mais, e 15%, entre cinco e dez anos). Quando comparadas com o resultado da pergunta sobre a intenção de viver no Brasil no futuro, as respostas indicam que mesmo os que moram no exterior por um longo período pensam na possibilidade de retornar ao Brasil permanentemente.

A segunda parte da pesquisa abordou questões relacionadas à participação na política interna no Brasil e nas eleições presidenciais no exterior. O objetivo foi explorar os interesses políticos e o comportamento dos participantes em relação a seus direitos a voto nas eleições nacionais brasileiras. O resultado dessa parte da pesquisa indica que a maioria dos participantes não está registrada para votar no exterior. Em relação à participação nas eleições brasileiras, 43% dos entrevistados votaram nas eleições brasileiras desde que passaram a viver no exterior, enquanto 57% afirmam que nunca votaram em uma eleição no exterior. A maioria dos respondentes acredita que o direito de votar nas eleições brasileiras faz com que os emigrantes se sintam parte do processo político no Brasil. Eles concordam fortemente que os emigrantes devem ter o direito de votar não apenas para a Presidência da República,

mas também para o Congresso e para eleger representantes dos emigrantes na Câmara dos Deputados. Eles não têm certeza, no entanto, se ficariam felizes se os votos de emigrantes fossem capazes de mudar o resultado de uma eleição brasileira.

A pesquisa também revelou que, apesar das respostas positivas dos brasileiros no exterior sobre o direito a voto, a maioria dos participantes declarou que não havia se cadastrado como eleitor externo nem votado nas eleições presidenciais brasileiras desde que passara a morar no exterior. Essa é uma importante revelação que fornece múltiplas interpretações do comportamento dos emigrantes brasileiros no exterior. Enquanto a maioria das respostas sugere que os emigrantes têm certo nível de envolvimento com a política interna, ela também confirma que eles não exercem seus direitos a voto nas eleições brasileiras no exterior. A maioria dos participantes não votou nas eleições externas, mas pede a extensão do direito a voto para as eleições legislativas e, também, a representação de emigrantes no Congresso brasileiro.

A maior parte dos participantes acha fácil manter-se informada sobre a política brasileira. Nos anos eleitorais, os respondentes foram informados sobre as eleições na terra natal principalmente pela mídia brasileira, por amigos, parentes, embaixadas e consulados. A mídia brasileira é também sua principal fonte de informação sobre as propostas dos candidatos nas eleições. Sobre o engajamento político, uma pequena maioria dos participantes concorda que os emigrantes se importam com a política interna no Brasil, embora 30% não concordem nem discordem. Por outro lado, 72% dos participantes discordam que o governo brasileiro esteja preocupado com as comunidades do país que vivem no exterior.

## **Características dos brasileiros que moram nos sete países**

Os participantes da pesquisa foram solicitados a responder em qual país viviam. Essa questão forneceu a base sobre a qual foi possível averiguar as características dos participantes individualmente, de acordo com o local onde viviam. Nesta seção, uma análise comparativa mostra as características individuais das comunidades brasileiras emigrantes em cada país. Os resultados são apresentados seguindo a ordem dos temas abordados na pesquisa, que primeiro explorou as informações demográficas dos participantes, depois suas conexões com o Brasil e, em seguida, sua participação política no exterior.

Como explicado anteriormente neste capítulo, respostas válidas de brasileiros que moram em outros países diferentes dos sete participantes também foram incluídas na análise. No entanto, a fim de identificar as diferenças e de comparar as características dos residentes em países distintos, esta seção, em particular, aborda apenas os residentes brasileiros nos Estados Unidos, Japão, Inglaterra, Portugal, Espanha, Itália e Alemanha. As 205 respostas válidas foram distribuídas conforme a tabela 5.1, de acordo com o país de residência dos respondentes.

**Tabela 5.1 – Levantamento com brasileiros que vivem no exterior: respostas válidas por país**

<b>EUA</b>	<b>Japão</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Espanha</b>	<b>Portugal</b>	<b>Alemanha</b>	<b>Itália</b>	<b>Outros</b>
71	14	20	12	5	51	9	23

Fonte: Os autores, 2016.

Os brasileiros que moram nos Estados Unidos (71) e na Alemanha (51) compunham os maiores grupos de participantes; depois

vieram aqueles que moram na Inglaterra (20), seguidos pelos brasileiros no Japão (14), na Espanha (12), na Itália (9) e em Portugal (5). O desequilíbrio no número de participantes demonstra o nível de engajamento das associações para promover a pesquisa e dos emigrantes para dela participarem. Era esperada uma cooperação maior entre os brasileiros que moram nos Estados Unidos devido à grande comunidade de emigrantes no país. Por outro lado, o número de participantes que moram na Alemanha foi surpreendente, considerando sua sexta posição no *ranking* de países com grandes comunidades brasileiras. A vontade de responder à pesquisa sugere um maior engajamento da comunidade brasileira de emigrantes na Alemanha para participar de assuntos relacionados ao Brasil e, mais especificamente, em relação ao seu direito a voto.

### **Perfil demográfico dos participantes**

Os participantes foram abordados com questões demográficas para uma melhor identificação do perfil de emigrantes brasileiros na pesquisa. Eles foram questionados, por exemplo, sobre o país que nasceram e se falavam português. Dos 206 participantes, cinco não nasceram no Brasil: dois nasceram nos Estados Unidos, um na Alemanha, um na Espanha e um no Japão. Em relação à língua portuguesa, apenas um respondente declarou não ser fluente em português.

A tabela 5.2 mostra o perfil demográfico dos participantes por país. As mulheres eram maioria no Japão, Espanha, Alemanha e Itália. Nos Estados Unidos, Inglaterra e Portugal, houve um resultado equilibrado entre participantes do gênero feminino e masculino. A maioria dos participantes tinha entre 31 e 50 anos, evidenciando que os emigrantes brasileiros são, em média, de meia-idade.

Uma análise comparativa entre os dois países com o maior número de respostas (EUA e Alemanha) demonstra que, nos Estados



Unidos, 39% tinham entre 31 e 40 anos, enquanto 27% tinham entre 41 e 50 anos. Na Alemanha, havia uma proporção igual de 29% que tinham de 31 a 40 anos e de 41 a 50 anos, e 25% com idades entre 51 e 60 anos. Os resultados demonstram que a comunidade brasileira na Alemanha tende a ser mais velha que a dos Estados Unidos. No Japão, na Inglaterra e na Espanha, a maioria dos participantes tinha entre 31 e 40 anos. Em Portugal e na Itália, a maioria tinha entre 41 e 50 anos. Apenas um respondente, que morava nos Estados Unidos, tinha mais de 70 anos.

Em termos de escolaridade, a maioria dos participantes nos sete países pesquisados possuía pós-graduação, seguida pelos que tinham somente graduação. Apenas nos Estados Unidos houve um número igual de respondentes com diplomas de graduação e pós-graduação. No Japão e em Portugal, o segundo nível de ensino mais selecionado foi "secundário ou menos". Isso demonstra que parte das comunidades brasileiras que vivem nesses dois países emigrou sem a intenção de estudar, enquanto outras completaram seus estudos de pós-graduação antes ou depois da emigração, com a possível intenção de se tornarem profissionais qualificados no exterior.

Em relação à ocupação, as respostas válidas da pesquisa evidenciam uma tendência de os brasileiros terem uma ocupação profissional nos sete países analisados. Conforme demonstrado na tabela 5.2, a maioria dos respondentes em todos os países era profissional, enquanto o trabalho autônomo foi a segunda ocupação mais comum. Apenas uma pequena porcentagem de estudantes foi registrada nos Estados Unidos, Alemanha e Japão, e apenas um respondente, residente na Itália, indicou que estava aposentado. Esse resultado evidencia que os brasileiros que vivem nesses países estão mais focados em trabalhar do que em outras atividades, como estudar ou desfrutar de sua aposentadoria no exterior.

Neste estudo, não foi possível averiguar se brasileiros emigrantes eram profissionais qualificados ou não. Embora um grande número de participantes tenha graduação e pós-graduação, essa análise levou em consideração a possibilidade de brasileiros qualificados trabalharem em empregos não qualificados no exterior – alguns participantes selecionaram “outros” e indicaram sua ocupação. Entre as descrições de ocupação nas respostas válidas estavam dona de casa, professor, estudante de doutorado, padre católico, tradutor, assistente social, operário em licença médica e desempregado à procura de emprego.

**Tabela 5.2 – Pesquisa com brasileiros no exterior: perfil demográfico por país**

	<b>EUA</b>	<b>Japão</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Espanha</b>	<b>Portugal</b>	<b>Alemanha</b>	<b>Itália</b>
<b>Gênero</b>	M (51%)	F (64%)	M / F (50%)	F (75%)	F (60%)	F (88%)	F (67%)
<b>Idade</b>	31-40 (39%)	31-40 (43%)	31-40 (55%)	31-40 (58%)	41-50 (60%)	31-40/ 41-50 (29%)	41-50 (44%)
<b>Nível de escolaridade</b>	Pós-grad./ Graduação (41%)	Pós-grad. (43%)	Pós-grad. (50%)	Pós-grad. (75%)	Pós-grad. (80%)	Pós-grad. (51%)	Pós-grad. (56%)
<b>Ocupação</b>	Profissional (70%)	Profissional (36%)	Profissional (85%)	Profissional (75%)	Profissional (80%)	Profissional (45%)	Profissional (44%)
<b>Tempo no exterior (anos)</b>	10+ (65%)	10+ (64%)	10+ (35%)	3-5 (50%)	10+ (60%)	10+ (53%)	3-5 (44%)
<b>Intenção de retornar</b>	Não sabe / Não ( 43%)	Não sabe (57%)	Não sabe (45%)	Não sabe (50%)	Não sabe / Não (40%)	Não sabe (55%)	Não sabe / Não (44%)

Fonte: Os autores, 2016.

Em relação ao tempo que moram no atual país de residência, os resultados da pesquisa *on-line* revelaram diferentes tendências em cada local. A maioria dos respondentes que vivem nos Estados Unidos, 65%, vive lá há dez anos ou mais, seguida por apenas 17% que vivem no país entre cinco e dez anos. Na Alemanha, 53% dos participantes vivem no país há dez anos ou mais, 20% de cinco a dez e 14% entre três e cinco anos. A maioria dos respondentes que moram na Espanha e na Itália ali estão entre três e cinco anos. Na Inglaterra, um número semelhante de participantes declarou viver no país entre três intervalos temporais: de um a três, de cinco a dez e dez ou mais anos. O resultado desses dados específicos indica uma tendência e confirma duas hipóteses levantadas na literatura: que a emigração brasileira é um processo em andamento, e que parte da comunidade brasileira vive no exterior por um longo período de tempo ou permanentemente.

Em relação à intenção de retornar permanentemente ao Brasil, a maioria dos participantes selecionou “Não” ou “Não sei”, conforme demonstrado na tabela 5.2. Apenas em Portugal 40% responderam “Sim” e outros 40% disseram “Não sei”. Em todos os sete países, a resposta mais frequente foi “Não sei”, indicando que os brasileiros no exterior não têm certeza se são emigrantes temporários ou permanentes. No entanto, um número significativo de residentes na Inglaterra e na Alemanha declarou que pretende morar permanentemente no Brasil no futuro.

As respostas sobre a intenção de viver no Brasil permanentemente no futuro e por quanto tempo os participantes moravam no exterior, combinadas, forneceram indicadores importantes. O objetivo dessa combinação foi analisar se havia uma tendência que ligava o período de residência dos brasileiros no exterior à decisão de retornar ao Brasil. Os participantes da comunidade

brasileira na Alemanha, por exemplo, vivem ali por períodos distintos de tempo. Quando questionados sobre sua intenção de morar no Brasil permanentemente, 22% disseram “Sim”; 24%, “Não”; e 55%, “Não sei”. Uma tendência semelhante foi identificada entre os participantes que moram em outros cinco países. Os resultados dessa análise sugerem que uma proporção de participantes em seis países (excluindo os EUA) não tem certeza sobre viver no exterior ou no Brasil no futuro, independentemente do período em que estiveram fora.

A análise dos dados identificou uma tendência diferente nos Estados Unidos com relação a esses dois temas. Os brasileiros que não pretendem morar no Brasil no futuro viveram nos Estados Unidos por cinco anos ou mais. A maioria, 64% dos brasileiros nos Estados Unidos, mora no país há dez anos ou mais. A maioria dos respondentes desse grupo declarou que não pretende morar no Brasil no futuro ou não sabe se pretende fazê-lo. Devido ao grande número de participantes que moram nos Estados Unidos por um longo período e declararam que não pretendem morar no Brasil permanentemente no futuro, a análise identificou uma tendência distinta nessa comunidade específica de emigrantes. Portanto, ao contrário dos outros grupos, os brasileiros que moram nos Estados Unidos por um longo período tendem a ter certeza de que não querem tornar a viver permanentemente no Brasil. A proximidade com o Brasil e a capacidade de viajar para casa, se necessário, podem ser um fator de influência nesse sentido, embora isso seja apenas uma possibilidade de explicação, uma vez que o estudo não conseguiu verificar essa relação.

## Conexões e relacionamentos transnacionais com o Brasil

As conexões e relações transnacionais que os participantes da pesquisa mantêm com o Brasil foram exploradas através da perspectiva dos relacionamentos, inclusive com família, amigos e serviços governamentais, conforme demonstrado na tabela 5.3.

Três principais formas de relacionamento parecem conectar os emigrantes brasileiros ao Brasil: família, amigos e propriedade. A família foi indicada por todos os participantes em cinco países, com exceção da Alemanha e dos Estados Unidos, com 96% e 97%, respectivamente. Mais de 70% dos respondentes nos Estados Unidos, Japão, Inglaterra, Espanha e Alemanha também disseram ter amigos próximos no Brasil. Uma média de 30% dos participantes em cada país disse possuir uma ou mais propriedades no Brasil. Outros investimentos na terra natal também foram indicados por uma proporção de participantes em seis países, exceto por aqueles que vivem no Japão.

**Tabela 5.3 – Levantamento de brasileiros no exterior: relações transnacionais com o Brasil**

	EUA	Japão	Inglaterra	Espanha	Portugal	Alemanha	Itália
<b>Conexões</b>	Família (97%)	Família (100%)	Família (100%)	Família (100%)	Família (100%)	Família (96%)	Família (100%)
<b>Visitas ao Brasil (anos)</b>	2-3 (32%)	2-3 / Não frequente (43%)	Uma vez ao ano (40%)	Uma vez ao ano (58%)	Uma vez ao ano / 2-3 (40%)	Uma vez ao ano (45%)	Uma vez ao ano (44%)
<b>Serviços</b>	Consular (79%)	Consular (64%)	Consular (65%)	Consular (75%)	Consular/ Financeiro (40%)	Consular (63%)	Consular (67%)

Fonte: Os autores, 2016.

A maioria dos participantes em todos os sete países visita o Brasil pelo menos uma vez por ano ou a cada dois ou três anos enquanto vivem no exterior. Os participantes que vivem em países europeus tendem a visitar o Brasil uma vez por ano ou a cada dois ou três anos. Os participantes que moram no Japão tendem a não visitar o Brasil com frequência ou visitar a cada dois anos. Respondentes que moram nos Estados Unidos, em contraste, não mostram uma tendência clara: 32% dos participantes visitam o Brasil a cada dois ou três anos; 28% visitam mais de uma vez por ano; 20% visitam uma vez por ano; e outros 18% não visitam o Brasil com frequência.

### **Conexões políticas transnacionais**

As conexões políticas transnacionais dos emigrantes brasileiros foram abordadas através de questionamentos sobre atitudes e comportamentos em relação à sua participação nas eleições presidenciais brasileiras. Foi perguntado aos participantes se eles haviam se cadastrado como eleitores brasileiros no exterior e se haviam votado em qualquer eleição presidencial brasileira, também no exterior. Devido ao sistema de voto obrigatório, os emigrantes devem se cadastrar no exterior para poder cumprir suas obrigações eleitorais e, por esse motivo, a opção “Eu não sabia que precisava fazer isso” foi incluída na questão relacionada ao cadastro. Cinco participantes assinalaram essa opção: três viviam nos Estados Unidos; um, na Inglaterra; e um, em outro país diferente dos sete elencados.

Como mostra a tabela 5.4, em cinco países a porcentagem de participantes ficou abaixo de 50% em relação ao cadastro eleitoral no exterior, com exceção do Japão e da Inglaterra. No Japão, 72%

dos participantes se cadastraram, enquanto, na Inglaterra, apenas 30% fizeram o cadastro eleitoral.

**Tabela 5.4 – Levantamento de brasileiros no exterior: conexões políticas transnacionais**

	EUA	Japão	Inglaterra	Espanha	Portugal	Alemanha	Itália
<b>Cadastro eleitoral</b>	48%	72%	30%	42%	40%	47%	44%
<b>Votou no exterior</b>	41%	50%	40%	33%	40%	39%	44%
<b>Informação sobre as eleições</b>	Mídia do Brasil / Embaixada (48%)	Mídia do Brasil (72%)	Mídia do Brasil (60%)	Mídia do Brasil (75%)	Mídia do Brasil (80%)	Mídia do Brasil (67%)	Mídia do Brasil (67%)
<b>Informação sobre as propostas de campanha</b>	Mídia do Brasil (79%)	Mídia do Brasil (86%)	Mídia do Brasil (90%)	Mídia do Brasil (75%)	Mídia do Brasil (60%)	Mídia do Brasil (82%)	Mídia do Brasil (78%)

Fonte: Os autores, 2016.

Em relação ao voto no exterior, a maioria dos participantes em seis países declarou que não votou em nenhuma eleição brasileira desde que morava fora. No Japão, metade dos participantes votou. A diferença entre eleitores e não eleitores em cinco países foi de cerca de 40% e 60%, respectivamente. Somente na Espanha a porcentagem de respondentes que não votaram foi maior que isso: 67%. Esses dados revelam que os participantes da pesquisa têm uma leve tendência a não se cadastrarem nem votarem nas eleições brasileiras no exterior em todos os sete países.

Duas perguntas da pesquisa indagaram a respeito de como os participantes foram informados sobre as eleições brasileiras e sobre as propostas dos candidatos nas eleições presidenciais; eram questões de múltipla escolha que permitiram a seleção de mais de uma opção. Em relação às informações sobre as eleições no exterior, três grandes fontes de informação foram indicadas em todos os sete países: mídia brasileira, embaixadas e consulados brasileiros, e amigos e parentes. Mais de 70% dos participantes no Japão, Espanha e Portugal indicaram a mídia brasileira como sua fonte de informação para votar no exterior. Nos Estados Unidos, esse número chegou a 48% dos participantes, enquanto na Alemanha e na Itália chegou a 67%.

As embaixadas e os consulados brasileiros foram a fonte de informação sobre as eleições do país no exterior para 48% dos brasileiros nos Estados Unidos, 50% na Inglaterra e apenas 8% na Espanha. Amigos e parentes também são consultados sobre as eleições brasileiras por 50% dos participantes na Itália, Alemanha e Espanha. Uma porcentagem ligeiramente menor de participantes nos Estados Unidos e no Japão também indicou essa alternativa. Associações brasileiras no exterior foram citadas nessa questão apenas por uma pequena porcentagem de participantes nos Estados Unidos, na Espanha e na Alemanha.

Outra pergunta da pesquisa, relacionada a informações sobre propostas e programas de candidatos à presidência do Brasil, ofereceu as mesmas opções de fontes de informação. A exceção aqui foi a ausência de embaixadas e consulados. Dado que se trata de instituições governamentais, elas são apolíticas e geralmente não fornecem informações sobre campanhas de candidatos e partidos políticos. A mídia brasileira voltou a aparecer como uma das principais fontes de informação junto a amigos e parentes. Noventa por



cento dos participantes que moram na Inglaterra, 86% no Japão, 82% na Alemanha, 79% nos Estados Unidos, 78% na Itália e 75% na Espanha usaram a mídia brasileira para conhecer as propostas dos candidatos nas eleições. Os participantes nos Estados Unidos, no Japão, na Inglaterra e na Alemanha parecem buscar mais informações nas associações brasileiras sobre as propostas dos candidatos do que em outras fontes.

Em relação ao seu direito ao voto no exterior, a maioria dos respondentes em todos os sete países afirmou entender que os emigrantes brasileiros devem manter o direito a voto nas eleições nacionais brasileiras enquanto residirem fora do país. A possibilidade de ampliar seu direito a voto de acordo com as propostas legislativas em análise no Congresso brasileiro foi vista como algo positivo. A maioria dos participantes concordou que os emigrantes deveriam votar não apenas para presidente, mas também para representantes de emigrantes para o Senado e para a Câmara dos Deputados.

A pesquisa indicou que o direito de votar nas eleições brasileiras fez com que brasileiros no exterior se sentissem parte do processo político do Brasil. Os participantes não pensaram, no entanto, que votar do exterior era a melhor maneira de manter laços políticos com o Brasil. Quando perguntados se ficariam felizes se o voto dos emigrantes mudasse os resultados das eleições brasileiras, a opção preferida era “não concordo nem discordo” por uma porcentagem significativa dos participantes, especialmente nos Estados Unidos, na Alemanha, na Espanha, em Portugal e na Itália. Essa expressão pode indicar que um número significativo dos participantes vê seu direito a voto como uma conexão transnacional com o Brasil, mas não sabe se quer que seu voto faça diferença na política interna brasileira.

A maioria dos respondentes acredita que o governo brasileiro, os partidos políticos e os candidatos a presidente estão pouco preocupados com os brasileiros que vivem no exterior. Um sentimento negativo semelhante é demonstrado em relação à atenção que o governo brasileiro dá aos emigrantes. Quando questionados sobre qual o nível de interesse dos brasileiros que vivem no exterior na política interna do Brasil, os participantes ficaram divididos. Nos Estados Unidos, Japão, Espanha, Alemanha e Itália, uma proporção de participantes “não concorda nem discorda” com a afirmação de que os emigrantes se importam com a política brasileira. Ainda assim, a maioria dos participantes, nos sete países, “concorda” com a sentença.

### **Temas discutidos pelos participantes na parte aberta da pesquisa *on-line***

Esta seção apresenta a análise dos comentários fornecidos pelos respondentes da pesquisa. Os temas abordados foram, em sua maior parte, de escolha própria nas respostas a perguntas abertas. Os tópicos levantados pelos participantes foram organizados em dois grupos: a questão do voto nas eleições brasileiras e as expectativas em relação às políticas públicas para brasileiros que vivem no exterior. A primeira parte desta seção apresenta os resultados relacionados à participação política de emigrantes e às eleições fora do país. A segunda e última parte aborda as demandas e as expectativas dos participantes em relação às políticas do governo para os brasileiros residentes no exterior.

### **Votação nas eleições brasileiras no exterior**

Na pesquisa *on-line*, 57% dos participantes não votaram em nenhuma eleição brasileira desde que vivem no exterior. Duas

categorias de justificativas para não votar foram identificadas entre as respostas válidas: a incapacidade de votar devido a fatores externos, e não votar deliberadamente.

Os respondentes que justificaram a não votação como resultado de fatores externos alegaram dificuldades associadas aos requisitos, os quais estavam especialmente relacionados à obrigação de comparecerem à seção eleitoral pessoalmente. Trinta e dois por cento dos participantes indicaram que não puderam votar simplesmente porque moravam muito longe do local da votação, normalmente um consulado ou embaixada. Em alguns casos, os participantes indicaram que viviam a centenas de quilômetros de distância de consulados ou embaixadas. O participante 562 da Espanha, por exemplo, informou que morava a 450 km do consulado mais próximo, enquanto o participante 641 da Itália vivia a 400 km de distância. Os participantes 077 e 073 da Alemanha também relataram morar a uma grande distância do local da votação – 200 km e 300 km, respectivamente.

Outro grupo, composto por 27% dos participantes que não votaram, explicou a decisão proposital de não votar nas eleições brasileiras enquanto morava no exterior com base em suas próprias crenças e interesses. Esses participantes disseram que preferiam se engajar de outras maneiras diferentes do voto e, assim, justificariam sua abstenção e ou até mesmo pagariam a pequena multa prevista. Parte desses respondentes alegou que não deveria votar nas eleições brasileiras por não morar no Brasil. Outra explicação foi sua impossibilidade de acompanhar a política brasileira e, portanto, a falta de informação suficiente para votar. Um exemplo dessa visão é a do participante 664 dos EUA: “Não acompanho a política brasileira de perto, não me acho bem informada para votar [...]. Sou dupla-cidadã. Acompanho a política americana e

voto nas eleições americanas”. Na mesma linha, outro argumento relacionado ao sentimento de que votar no exterior seria injusto porque os emigrantes não participam dos assuntos públicos brasileiros foi registrado por um participante da Alemanha:

Se não vivo no país, como posso ter consciência da situação política e econômica do país? Se não vivo no país, não vivo os problemas diários, as restrições. Não sei o que se deve melhorar ou reformar, etc. Não faz sentido. Voto no país onde vivo, pois aqui trabalho, pago impostos e sei o que deve ser mudado ou não. Conheço os políticos e seus trabalhos! (Participante 082 da Alemanha)

Outro grupo de participantes explicou que eles decidiram não votar nas eleições brasileiras porque simplesmente não estavam interessados ou dispostos a participar. Expressões como “falta de interesse”, “sem vontade de votar” e “preguiça” apareceram como justificativas para a não votação. O participante 792 da Austrália resumiu esse sentimento da seguinte forma: “Nascer no Brasil foi um ‘acidente do destino’ e não pretendo nunca mais voltar para lá. Portanto, o que acontece no Brasil não me interessa e, por isso, eu não voto”. Em relação aos requisitos para o voto obrigatório dos brasileiros no exterior, alguns respondentes explicaram como lidavam com essa questão. Eles disseram justificar sua abstenção nas eleições e até pagar uma multa no Brasil para regularizar sua situação eleitoral.

Outra justificativa para a não votação foi a falta de cadastro dos participantes como eleitores no exterior. Na lei eleitoral brasileira, os eleitores cadastrados no Brasil só podem votar no exterior ao se registrarem como eleitores externos, o que significa que devem transferir seus dados eleitorais para seu endereço atual fora do país. Vinte e dois por cento dos participantes indicaram como motivo

para não votar nas eleições brasileiras não terem se cadastrado no exterior. Algumas das razões para essa não conformidade se devem à complexidade administrativa envolvida no cadastro e, em outros casos, simplesmente ao esquecimento de se cadastrar como eleitor externo.

### **Mudanças sugeridas para o sistema eleitoral brasileiro no exterior**

Sessenta e oito por cento dos participantes responderam à pergunta aberta sobre as mudanças que gostariam para os emigrantes no sistema eleitoral. Seis por cento dos comentários foram de participantes que estavam satisfeitos com o sistema atual e afirmaram que não mudariam nada. Um deles destacou que essa não era uma prioridade do governo, nem uma questão relevante para a vida de muitos. Os 94% restantes, por outro lado, estavam muito descontentes com o sistema eleitoral no exterior. As principais razões para esse descontentamento estavam relacionadas ao sistema de votação obrigatória e ao procedimento de votação. Os participantes sugeriram a abolição do voto obrigatório para brasileiros que vivem no exterior e sugeriram que houvesse oferta de outro procedimento para votação, como aquela por correspondência.

### **Falta de informação e de interesse nas eleições brasileiras no exterior**

Alguns participantes indicaram questões preocupantes sobre serem forçados a votar mesmo quando estavam desinteressados nas eleições e não informados sobre a política no Brasil. Parte das respostas válidas mencionou a ideia geral de que os emigrantes brasileiros preferem não estar informados sobre a política interna. Os respondentes indicaram que era injusto para os residentes no

Brasil forçar os emigrantes a votar quando eles não sabiam o que se passava no país.

A análise da pesquisa *on-line* identificou uma tendência de parte dos participantes de preferir não buscar informações sobre as eleições presidenciais brasileiras. Na pergunta sobre como os respondentes conhecem as políticas dos candidatos nas eleições brasileiras, vários selecionaram a opção “outros” e indicaram não ter interesse em se informar sobre as eleições brasileiras e as propostas dos candidatos. Apesar do objetivo da questão ser buscar compreender as fontes de informação sobre os candidatos, alguns participantes indicaram que “não se informam” e “não votam”.

Uma consideração relevante aqui é que as informações sobre as propostas dos candidatos em eleições no exterior podem ser interpretadas através de dois pontos de vista diferentes: por um lado, há informação disponível aos eleitores no exterior; por outro, há emigrantes que buscam, ou não buscam, informações sobre propostas de candidatos em eleições. Vários participantes afirmaram que não estavam interessados nas propostas dos candidatos ou nas votações e, portanto, não buscaram informações sobre esses temas. No entanto, nenhum dos participantes selecionou a opção “outro” para dizer que a informação não é disponibilizada para os brasileiros que vivem no exterior. Essa interpretação não foi feita por nenhum respondente, em nenhuma questão, em toda a pesquisa; isso demonstra que há informações disponíveis para aqueles que desejam ser informados, e que a decisão de buscá-las está nas mãos do eleitor que vive no exterior.

A análise indica que os emigrantes não se sentem desinformados, mas tendem a ficar nessa condição por sua própria escolha. Esse ponto também pode ser uma consequência da opção dos partidos políticos e candidatos em não fazer campanha no exterior.

Não houve referência a esse fenômeno na pesquisa, o que indica que os emigrantes não estão preocupados em serem informados sobre as eleições nem sobre as propostas dos candidatos.

### **Gerações nascidas no exterior e voto “irresponsável”**

Vários participantes comentaram os critérios do sistema de voto obrigatório brasileiro, que inclui todas as gerações de brasileiros que vivem no exterior. O sistema exige que todos os brasileiros com idade entre 18 e 70 anos, independentemente de onde nasceram e de onde moram, votem nas eleições presidenciais. Alguns participantes destacaram a incapacidade de filhos de brasileiros nascidos em outros países participarem de eleições devido à falta de conexão com o país de origem dos pais. Comentários relacionados a esse tópico mencionam que, muitas vezes, filhos de brasileiros nascidos em outro país, que nunca visitaram o Brasil nem falam português, ainda são forçados a votar, como apontado pelo participante 900 do Japão: “Aqui no Japão vi casos de brasileiros que nunca foram ao Brasil, nem falam português, sendo obrigados a votar. Num caso específico, o rapaz estava votando em quem a mãe havia indicado”.

A preocupação com as gerações futuras no exterior, que têm os mesmos direitos a voto que os residentes no Brasil, do ponto de vista de responsabilidades políticas, reflete uma tendência que já está acontecendo entre as comunidades brasileiras fora do país. Esse resultado evidencia claramente que o voto de um número de eleitores que podem estar completamente desinformados sobre o Brasil está sendo contabilizado nas eleições presidenciais realizadas no exterior.

## **Votar como um direito, não como uma obrigação**

Um número de participantes afirmou que o sistema de votação compulsória desafia os princípios da democracia para o Brasil. Eles destacam que forçar os cidadãos a votar no exterior vai contra o que está delineado na Constituição brasileira. Dois participantes da Alemanha e da Inglaterra se manifestam:

O voto não deveria ser obrigatório. Há uma incoerência intrínseca no Brasil, que diz ser um país democrático, mas obriga as pessoas a votar e pune quem não o faz. (Participante 745 da Alemanha)

Acabem com o voto obrigatório nas eleições brasileiras. Eu tenho orgulho de exercer esse direito, mas o processo deveria ser democrático. Votar não deveria ser uma condição para os cidadãos renovarem seus passaportes ou se candidatarem a empregos em agências públicas do Brasil no exterior. (Participante 659 da Inglaterra)

Como evidenciado nos exemplos acima, os participantes que sugeriram a abolição do voto obrigatório entendem que votar no exterior deve ser um direito, e não uma obrigação. Com a exceção de um respondente para quem os emigrantes não deveriam ter nenhum direito a voto, todos os outros reivindicaram o direito de escolher se deveriam participar das eleições brasileiras.

A questão levantada em relação ao voto no exterior como um direito e não como uma obrigação indica que os brasileiros que vivem fora do país sentem que devem ter a opção de votar (ou não) e que, portanto, o sistema de voto obrigatório não deve se aplicar a eles. A pesquisa indica ainda que, apesar de alguns emigrantes preferirem não se envolver na política brasileira e nos assuntos públicos do Brasil, eles não acham que o voto deveria ser abolido no exterior. Essa visão também pode estar relacionada ao fato mencionado anteriormente neste capítulo: que muitos brasileiros



não têm certeza se retornariam permanentemente ao Brasil em algum momento no futuro. A questão aqui é que, embora os brasileiros no exterior possam não querer votar agora, desejam manter a opção de poder participar de eleições no futuro. A ideia de voltar para o Brasil pode, assim, influenciar a decisão de participar das eleições presidenciais.

### **Procedimentos de votação**

Outra sugestão feita pelos participantes da pesquisa foi o emprego de outro procedimento de votação. A lei eleitoral brasileira adota o voto presencial, de forma que os eleitores devem ir aos locais de votação predeterminados. As eleições administradas no exterior ocorrem principalmente em consulados ou embaixadas brasileiras, e essas instituições geralmente estão nas capitais e podem ser bastante distantes de onde os brasileiros residem.

Vinte e seis por cento dos participantes que deixaram comentários na pesquisa sugeriram que é necessária a realização de outros procedimentos para votação, além do sistema presencial. Não foi possível identificar se os participantes desejam abolir a votação presencial ou ter outro procedimento como alternativa ao atual. Dois procedimentos de votação foram citados nos comentários como opções para o sistema eleitoral brasileiro no exterior: a votação postal, citada trinta vezes; e a eletrônica, citada por dezesseis participantes. Alguns respondentes sugeriram ambos os procedimentos como possibilidades para se votar no exterior, com a justificativa de facilitar o acesso dos emigrantes ao voto. Essa explicação reflete as dificuldades de os emigrantes se inscreverem e votarem nas eleições brasileiras fora do país. Vários participantes destacaram o tempo e o dinheiro que devem ser gastos para votar presencialmente. O participante 095 da Alemanha acha que

deveria haver mais flexibilidade para quem mora no exterior poder participar das eleições, como, por exemplo, a possibilidade de votar pela internet ou pelo correio, como já existe em outros países. Ter a obrigação de comparecer pessoalmente a um consulado do Brasil dificulta a participação de quem mora fora das cidades grandes, pois o transporte leva tempo e custa caro. (Participante 095 da Alemanha).

Quatro participantes indicaram que facilitar a votação no exterior por meio de outros procedimentos contribuiria para um aumento na participação de emigrantes brasileiros em eleições fora do país.

### **A extensão dos direitos ao voto dos emigrantes: as propostas de lei vistas por brasileiros no exterior**

O resultado da pesquisa mostrou que a maioria dos participantes está de acordo com as leis propostas para a extensão dos direitos ao voto dos emigrantes. No entanto, ao mesmo tempo, apenas uma pequena porcentagem deles fez uso das caixas de comentários para se referir a essa questão. Em relação à proposta de lei específica para a representação dos emigrantes, alguns respondentes recomendaram essa mudança, como o participante 655 do Japão: “Representação dos brasileiros no exterior na Câmara. Poderia ser um item exclusivo para votação pelos brasileiros no exterior”.

Treze dos catorze participantes que abordaram a extensão dos direitos ao voto dos brasileiros no exterior simplesmente citaram “a possibilidade de votar em outros cargos ou em todos” e “a eleição de representantes de emigrantes”. Apenas um participante - dos EUA - desenvolveu sua resposta:

Um bom começo seria eleger representantes específicos para defender o direito dos imigrantes. Entretanto, falando francamente,

o Brasil não tem tradição de voto distrital, e contar que os representantes eleitos defendam os direitos de uma parcela específica da população com necessidades específicas é como contar com chuva no sertão [...]. O que provavelmente aconteceria, nesse caso, é que os evangélicos (nada contra eles) tomariam conta das cadeiras oferecidas e cuidariam de uma agenda do interesse deles. (Participante 028 dos Estados Unidos)

A questão levantada pelo participante 028 diz respeito à desconfiança dos emigrantes em relação às instituições do país de origem. Esse respondente demonstrou preocupação de que um representante brasileiro de emigrantes não defenda os direitos do grupo ao ser eleito. Esse exemplo reforça a ideia de que, se o Brasil aprovar essa lei, os representantes eleitos podem não trabalhar para incluir os direitos ou demandas dos emigrantes na agenda política. No entanto, embora declare que um representante eleito possa não ser confiável, o participante 028 acredita que, ainda assim, a medida beneficiaria a comunidade de emigrantes e que, portanto, o Brasil deveria adotá-la.

Um padrão interessante identificado entre essas respostas válidas é que os participantes utilizaram as palavras “representantes” e “representação” na língua portuguesa. Essas expressões não são parte da nomenclatura corrente na política brasileira. No Brasil, a “casa dos representantes” (*house of representatives*) é denominada “Câmara dos Deputados”, e os membros eleitos são chamados “deputados”. Assim, seguindo a mesma nomenclatura, um representante emigrante seria um deputado emigrante na Câmara dos Deputados brasileira. Ainda assim, nenhum respondente, desejando que tal lei fosse implementada, usou o nome adotado no Brasil. As palavras usadas pelos participantes aparecem como uma tradução de como a posição dos membros de uma “casa de

representantes” é usada em outros cenários nacionais, principalmente em sistemas parlamentaristas. Essa interpretação pode demonstrar que os brasileiros no exterior não estão cientes do conteúdo da proposta de lei nem compreendem completamente o papel dos representantes dos emigrantes no parlamento de um país.

### **Votação no exterior: o engajamento de emigrantes e o governo**

Vários participantes da pesquisa levantaram questões sobre a falta de engajamento entre os emigrantes e o Brasil. Quarenta e quatro por cento dos respondentes que fizeram comentários na última pergunta aberta mencionaram que os brasileiros no exterior são desvinculados da política interna, e que não há engajamento entre o governo brasileiro e os legisladores e as comunidades de emigrantes. Os motivos indicados para a falta de engajamento de ambos os lados demonstram que existem influências políticas e não políticas que impulsionam a relação entre emigrantes e legisladores no Brasil.

Uma razão que apareceu nos comentários da pesquisa é que os brasileiros no exterior decidiram não participar da política interna porque suas perspectivas de vida mudaram ao viverem no exterior. De acordo com o participante 221 da Espanha:

Quando você vive em outro país, vê os problemas do seu país de forma muito mais realista e menos apaixonada [...]. Eu, de longe, me afasto. Os políticos brasileiros não me representam, e grande parte da população brasileira, com seu modo de vida materialista e consumista, não são o país que eu gostaria que o Brasil fosse. (Participante 221 da Espanha)

Alguns participantes relacionaram a falta de engajamento dos emigrantes com a sua decepção com a política brasileira e

o governo. Muitos comentaram sobre a natureza negativa da situação política do Brasil, a qual não conseguiu atrair a simpatia dos emigrantes.

Em relação à falta de engajamento do governo brasileiro com os emigrantes, parte dos respondentes alegou que os políticos pouco se importavam com os cidadãos residentes no Brasil e muito menos com os que moravam no exterior. O participante 655 do Japão fala sobre esse sentimento: “Vi pela mídia que a atual presidente, em uma das visitas aos EUA, disse ter ‘N’ brasileiros vivendo no Brasil com os quais ela deveria se preocupar. Entendi que os brasileiros que vivem no exterior não são da alçada dela. No entanto, esses compatriotas se preocupam com o Brasil”.

Diversos participantes citaram o governo brasileiro em vez de legisladores em geral. Eles disseram que o governo deveria dar mais atenção a eles como emigrantes, embora haja reconhecimento de que algumas iniciativas governamentais beneficiaram as comunidades de emigrantes, conforme relatado pelo participante 241 da Espanha: “O governo brasileiro, finalmente, está dando atenção aos imigrantes, principalmente financiando o ensino da língua portuguesa. É pouco, mas já é algo”. Essa demanda pode indicar o desinteresse do governo brasileiro em interagir com suas comunidades de emigrantes. Ao mesmo tempo, embora alguns participantes tenham mostrado desinteresse em participar de eleições no exterior, eles demonstram o desejo de ter maior atenção do governo brasileiro. Isso sugere que, embora a participação nas eleições brasileiras possa não ser relevante para eles, a ausência de interação com o governo é.

### **Expectativas dos brasileiros no exterior**

Esta seção abordou os comentários dos participantes sobre as expectativas de políticas governamentais relacionadas a cidadãos

brasileiros que vivem no exterior. A maioria das demandas descritas nesta seção refere-se às dificuldades com os serviços consulares no exterior, mais especificamente com os excessivos requisitos administrativos para documentação.

Diversos respondentes referiram-se a experiências difíceis enfrentadas por brasileiros no exterior em busca da emissão de documentos nos consulados brasileiros. A palavra “burocracia” foi mencionada em quinze respostas válidas. Uma proporção significativa dos participantes teve dificuldades para solicitar documentos para cadastro de eleitores no exterior e para a renovação de passaporte, pois era exigida uma documentação a que os brasileiros no exterior simplesmente não têm acesso. Como exemplo, para solicitar um novo passaporte, os brasileiros devem apresentar à instituição o passaporte antigo, vencido, um documento de identidade nacional brasileiro com os nomes de seus pais (carteira de identidade brasileira, carteira de motorista brasileira, certidão de casamento recente ou certidão de nascimento) e prova da sua situação eleitoral. Para homens com mais de 18 anos, há também a necessidade de comprovação de alistamento militar. Muitos documentos exigidos para o cadastro eleitoral incluem aqueles que vários brasileiros simplesmente não possuem quando residem fora do Brasil. Tais documentos também são exigidos dos emigrantes tanto para o registro eleitoral no exterior quanto para a renovação do passaporte brasileiro. O respondente 581 dos EUA destacou claramente esta dificuldade: “Não consegui renovar meu título eleitoral, não há forma via internet de receber minha carta-patente do Exército. Muito menos de fazer minha identidade”.

Vários respondentes descreveram as dificuldades encontradas na solicitação de outros documentos, além da renovação do passaporte e do cadastramento eleitoral. Três participantes na pesquisa declararam ter problemas com os requisitos para ter seus

certificados de divórcio reconhecidos no exterior. Os complexos requisitos para as declarações fiscais de brasileiros no exterior também foram citados como problema. Isso está relacionado ao procedimento para declarar impostos ou investimentos no Brasil por aqueles que vivem em outros países. Alguns participantes fizeram sugestões sobre como corrigir alguns dos problemas relacionados aos serviços consulares. Algumas sugestões apontam que a melhor forma de atender aos requisitos de documentação é seguir o procedimento de emissão do primeiro passaporte, como normalmente é feito no Brasil. Outras sugestões incluem a possibilidade de solicitar os documentos *on-line* e recebê-los no exterior.

### **Limitações da pesquisa**

Uma pesquisa que investiga empiricamente comunidades emigrantes em sete países é inevitavelmente confrontada com limitações. O desequilíbrio entre o número de participantes de diferentes países, variando de cinco em Portugal a 71 nos Estados Unidos, foi inevitável devido à falta de acesso pessoal às comunidades. O tempo e os custos tornaram impossível para a pesquisadora viajar para cada país e fazer o levantamento presencialmente. Assim, os recursos disponíveis foram principalmente ferramentas *on-line* usadas para fazer contato com associações, na tentativa de aumentar o número de respondentes em países com pequena participação. Esse desequilíbrio limitou uma comparação mais ampla entre as comunidades brasileiras nos sete países participantes. Tal comparação seria importante para identificar um perfil individual mais refinado de cada comunidade. A impossibilidade de a pesquisadora fazer o levantamento presencialmente também limitou a participação de emigrantes brasileiros sem acesso a um computador e/ou à internet, uma vez que a pesquisa só estava disponível no formato *on-line*.

# 6

## **Cidadania e direito ao voto dos emigrantes**

### **A VISÃO DE LÍDERES DE COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR E AUTORIDADES**

Este capítulo apresenta os resultados das entrevistas semiestruturadas com líderes de emigrantes brasileiros, legisladores e representantes do governo. O capítulo começa abordando os aspectos metodológicos das entrevistas antes de se concentrar nos resultados. A segunda parte explora as ideias dos participantes sobre a questão específica dos brasileiros que votam no exterior. Aqui são abordados os temas apontados pelos diferentes grupos envolvidos com o voto externo brasileiro, buscando-se identificar os significados da legislação para eles. A seção a seguir aborda os temas discutidos pelos participantes em relação ao atual sistema de votação de emigrantes brasileiros e as políticas adotadas em relação aos brasileiros que vivem no exterior. Os temas incluem: o complexo processo de votar no exterior; o efeito do voto obrigatório nas comunidades de emigrantes; o engajamento dos atores envolvidos no processo; e o impacto das remessas financeiras nas políticas de voto externo. Finalmente, o capítulo apresenta as opiniões dos entrevistados sobre as propostas legislativas que estão sendo analisadas para ampliar os direitos dos emigrantes ao voto.



## Considerações metodológicas

Este capítulo apresenta os resultados das entrevistas semiestruturadas realizadas com 23 pessoas. Os entrevistados, os quais eram particularmente conhecedores da comunidade brasileira emigrante e do sistema de votação no exterior, foram selecionados de acordo com a abordagem metodológica intencional.

Os participantes tiveram a opção de serem identificados nessa pesquisa nas condições do Termo de Consentimento assinado antes da realização das entrevistas. Alguns preferiram não ser identificados e, por essa razão, certos detalhes foram omitidos, como o país onde estavam servindo, por exemplo. A identificação dos entrevistados está apresentada em ordem numérica de acordo com o seu grupo. Três grupos são estruturados de acordo com a posição ou o *status* dos entrevistados: Líderes Emigrantes (LE), Legisladores (L) e Representantes do Governo (RG). Os Líderes Emigrantes (LE) incluem líderes de associações brasileiras nos sete países estudados (LE1 a LE7), um membro do Partido dos Trabalhadores (PT) nos Estados Unidos (LE8) e dois membros do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE) que vivem na Itália (LE9) e no Japão (LE10), conforme apresentado na tabela a seguir.

**Tabela 6.1 – Lista de Líderes Emigrantes (LE)**

<b>EUA</b>	<b>JAPÃO</b>	<b>INGLATERRA</b>	<b>ESPANHA</b>	<b>PORTUGAL</b>
LE1	LE2	LE3	LE4	LE5
<b>ALEMANHA</b>	<b>ITÁLIA</b>	<b>PT/EUA</b>	<b>CRBE</b>	<b>CRBE</b>
LE6	LE7	LE8	LE9	LE10

Fonte: Os autores, 2015.

A lista de Legisladores (L) é composta por três senadores e um deputado do Congresso brasileiro e um representante brasileiro no Parlamento italiano.

**Tabela 6.2 – Lista de Legisladores (L)**

<b>L1</b>	Senador, autor da proposta de lei para a representatividade dos emigrantes na Câmara dos Deputados.
<b>L2</b>	Senador, membro da comissão parlamentar que investigou a situação de brasileiros indocumentados nos Estados Unidos em 2006.
<b>L3</b>	Senador, indicado como o entrevistado mais adequado para o tópico desta pesquisa por seu próprio partido.
<b>L4</b>	Deputado, membro do Comitê de Relações Internacionais da Câmara dos Deputados em 2014.
<b>L5</b>	Membra brasileira-italiana do Parlamento italiano, representante dos cidadãos italianos na América Latina.

Fonte: Os autores, 2015.

Os Representantes do Governo (RG) são representantes do governo brasileiro empregados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) em Brasília ou aqueles que estão no exterior em embaixadas ou consulados. Os RGs também incluem servidores públicos técnicos do Ministério da Justiça (MJ), do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Senado.

**Tabela 6.3 – Lista de Representantes do Governo (RG)**

<b>RG1</b>	Diretora da Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior do MRE.
<b>RG2</b>	Servidor do MRE.

<b>RG3</b>	Membro do Departamento de Imigrantes do Ministério da Justiça (MJ), auxiliou na elaboração da nova proposta de lei de migração.
<b>RG4</b>	Consultor jurídico no Senado Federal, auxiliou na elaboração da nova proposta de lei de migração.
<b>RG5</b>	Membro do TSE.
<b>RG6</b>	Servidora do MRE em um consulado brasileiro no exterior.
<b>RG7</b>	Servidora do MRE em um consulado brasileiro no exterior.
<b>RG8</b>	Servidora do MRE em um consulado brasileiro no exterior.

Fonte: Os autores, 2015.

As entrevistas foram conduzidas de forma indutiva, incentivando os participantes a refletir sobre os temas relacionados às questões investigadas. Esses temas foram então categorizados para permitir uma discussão mais profunda, apresentada neste capítulo.

### **Um debate sobre o atual sistema brasileiro de votação de emigrantes**

Os entrevistados foram convidados a dar sua opinião e a compartilhar suas experiências em relação ao voto brasileiro no exterior. Em geral, os participantes veem o voto no exterior como uma maneira positiva de manter os laços entre os emigrantes e o Brasil. No entanto, os três grupos participantes neste estudo levantaram ideias distintas em relação ao voto externo. Embora todos os 23 entrevistados concordem que essa legislação é favorável aos brasileiros no exterior e ao país, eles diferem em quais aspectos beneficiam os dois lados.

Os legisladores entrevistados parecem ter uma perspectiva mais doméstica em relação à votação no exterior; eles destacaram a importância do voto para os emigrantes que retornarão ao Brasil algum dia e para aqueles que têm família no país. Os RGs

entrevistados tendem a ver a votação como uma ferramenta para manter as conexões dos emigrantes com o Brasil. Assim, como consequência, estes permaneceriam economicamente envolvidos com o país, além de promover o Brasil no exterior. Finalmente, os LEs que participaram da pesquisa pareciam mais preocupados em promoverem a comunidade de emigrantes junto aos legisladores e ao governo brasileiro. Eles defendem o direito ao voto dos emigrantes como forma de incluir as suas questões e demandas na agenda política, buscando ações do poder público para atender a essa população.

Além de opinar sobre como o voto dos emigrantes afeta os interesses dos envolvidos, os entrevistados também abordaram os aspectos práticos das eleições brasileiras no exterior. Eles compartilharam suas experiências com o sistema e levantaram várias questões também abordadas pelos participantes da pesquisa *online*. Vários entrevistados acreditam que essas questões parecem limitar o acesso dos emigrantes ao processo de votação externa.

### **Acesso limitado ao voto no exterior**

O procedimento de cadastro e de votação eleitorais foi tratado pelos LEs e RGs entrevistados como a questão mais problemática relacionada à votação no exterior. A exigência de muitos documentos para se cadastrar como eleitor no exterior é vista como o principal problema: os emigrantes devem apresentar pelo menos um documento de identidade nacional com foto e nome de seus pais, não podendo ser o passaporte brasileiro, que não tem o nome dos pais. Por outro lado, para poder emitir um passaporte brasileiro fora do país, eles devem ser cadastrados como eleitores no exterior. Os homens devem apresentar prova de alistamento militar tanto para o passaporte quanto para o registro eleitoral.

O que acontece é que esse brasileiro, esse Nikkei, termo que a gente usa para chamar o descendente de japonês, muitos já estão há vinte anos aqui, ou mais. Então eles não entendem, é um pouco confuso na cabeça deles terem que fazer tantos documentos para pedir o passaporte. (RG6)

A entrevistada RG1 destacou que o MRE está ciente dessas dificuldades e explicou que havia um esforço para facilitar o acesso ao passaporte brasileiro: “Há casos em que o passaporte é o documento de identidade que o brasileiro tem, o único que ele pode apresentar se for parado na rua ou em qualquer lugar por uma autoridade policial ou migratória”. Em relação à votação no exterior, a exigência de votar presencialmente nos locais de votação é uma dificuldade importante. Diversos entrevistados indicaram que os locais de votação geralmente estão distantes das comunidades de emigrantes e citaram as dificuldades que os eleitores enfrentam ao ter de viajarem para votar. As associações brasileiras e os conselhos locais de cidadãos brasileiros no exterior geralmente ajudam os emigrantes a encontrar um acesso mais fácil à votação. Líderes de emigrantes entrevistados mencionaram o esforço dessas instituições em promover as eleições brasileiras em sua região. Três deles, por exemplo, alugaram ônibus para levar eleitores externos brasileiros aos locais de votação em áreas não atendidas por seções eleitorais. Conforme o relato do entrevistado LE6: “[Nas eleições de 2014], íamos ter uma zona eleitoral aqui em Colônia [Alemanha], mas infelizmente foi cancelada no último momento. Então tivemos que improvisar e levamos um ônibus cheio para votar em Frankfurt”.

Alguns LEs criticaram a falta de disposição do governo brasileiro e dos partidos políticos em colocarem seus esforços nas eleições no exterior. O entrevistado LE5, por exemplo, disse que a

votação fora do país poderia aumentar se houvesse mais interesse dos políticos, consulados e associações no exterior. A maioria dos entrevistados, por outro lado, destacou que o MRE tentou facilitar o acesso não apenas à questão do passaporte, mas também ao voto externo. De acordo com a RG1, o MRE sugeriu a adoção do voto *on-line* e do voto postal como piloto nas eleições brasileiras no exterior. O representante do TSE – RG5 –, no entanto, afirmou que essa possibilidade não está sendo considerada pelo tribunal eleitoral. De acordo com esse entrevistado, a proposta em vigor é a de facilitar o voto no exterior com o aumento do número de locais de votação em cidades sem representação consular.

### **O processo de votação no exterior**

Os resultados das entrevistas deste estudo evidenciaram um cenário particular de votação externa do Brasil. A participação dos emigrantes nas eleições presidenciais é bem recebida pelos líderes dos emigrantes, pelos políticos e pelos representantes do governo. No entanto, o processo que permite a votação no exterior parece ter barreiras que reduzem as chances de uma alta participação nas eleições. Como resultado, existem instituições governamentais que oferecem mais seções eleitorais, líderes emigrantes que buscam promover o voto no exterior e comunidades emigrantes que enfrentam problemas práticos que dificultam seu voto.

Para poder se cadastrar e votar no exterior, os brasileiros que moram em outros países precisam fornecer os mesmos documentos nacionais de identidade que os residentes no Brasil, documentos esses que não são válidos em outros países. Não está claro por que é necessário um documento contendo o nome dos pais – requisito que exclui o uso do passaporte brasileiro para o cadastro eleitoral e votação –, ou, como alternativa, por que os nomes dos

país não são mostrados no passaporte brasileiro. Outra limitação no cadastro eleitoral é que ele não pode ser feito completamente *on-line* ou por correspondência, exigindo que os emigrantes compareçam a um consulado de sua região para assinarem um requerimento e, em seguida, obterem sua identificação eleitoral. A recente aplicação de uma ferramenta de registro *on-line* permite que os emigrantes façam *upload* de seus documentos; no entanto, eles ainda precisam assinar o formulário na frente de um funcionário consular. Esse requisito burocrático sugere que, embora o TSE e o MRE estejam tomando medidas para aumentar as seções eleitorais no exterior, a legislação limita a participação dos emigrantes nas eleições de outras formas.

A distância dos locais de votação é outra limitação enfrentada pelos eleitores no exterior. Como destacado pela RGI, não existir seções de votação acessíveis pode colocar emigrantes em posição de desvantagem em comparação aos brasileiros que vivem no Brasil. De acordo com essa entrevistada, no Brasil, os eleitores são registrados para votar em locais organizados a uma pequena distância de suas casas. Brasileiros que vivem no exterior precisam ir a consulados ou embaixadas para votar, mesmo que isso requeira o percurso de longas distâncias. O acesso ao cadastro e à regularização eleitoral também é mais fácil no Brasil, onde os cidadãos podem se inscrever diretamente no órgão eleitoral. Os emigrantes no exterior devem encaminhar o processo através de consulados, o que os torna dependentes do corpo diplomático para esse serviço. Esse cenário demonstra que o processo burocrático é mais complicado para os brasileiros que vivem no exterior. Tratando-se do mesmo processo aplicado no Brasil, a realidade mostra a necessidade de alterar as regras eleitorais para os brasileiros que vivem em outros países.

Os entrevistados RG1 e RG5 explicaram que um grupo de trabalho composto pelo TSE, TRE-DF e MRE analisou medidas para melhorar o acesso ao voto e facilitar a aquisição de passaportes no exterior. A análise inclui possibilidades de desconectar a necessidade de regularização eleitoral da emissão de passaportes. Uma nova regra foi aplicada recentemente sob certas condições, permitindo que os consulados brasileiros emitissem passaportes sem a evidência de regularização eleitoral do candidato. No entanto, a medida só se aplica àqueles que provem a necessidade de um passaporte para permanecer no seu país de residência.

### **O efeito do voto obrigatório nas comunidades emigrantes**

As dificuldades que os emigrantes brasileiros enfrentam para se cadastrar e para votar no exterior são agravadas pelo fato de o voto ser obrigatório. A estratégia governamental para garantir o voto obrigatório nas eleições no exterior é exigir que os emigrantes regularizem sua situação eleitoral para que possam solicitar seus passaportes e outros documentos brasileiros. Essa regra foi contestada pela maioria dos representantes do governo e líderes de emigrantes entrevistados. Dois temas principais emergiram, respectivamente, desses grupos: a má organização dos serviços eleitorais no exterior e a motivação forçada de emigrantes desinteressados no voto. Os RGs que abordaram esse tema argumentaram que o sistema eleitoral no exterior não oferece uma estrutura sólida para apoiar a natureza obrigatória do voto.

[...] aqui no Brasil nós podemos obrigar as pessoas a irem à esquina votar. Ninguém se desloca mais do que uma ou duas quadras, ninguém precisa ir longe para votar. Mas como é que nós vamos pedir para um brasileiro em Orlando ir para Miami, o brasileiro



no Haváí pegar um avião e ir para Los Angeles votar? [...] nós demos um direito ao brasileiro, mas junto com o direito vem uma obrigação pesadíssima. (RG1)

Representantes do MRE entrevistados disseram que os emigrantes no exterior pedem a eliminação da obrigatoriedade do voto. Líderes de emigrantes destacaram o impacto negativo gerado entre os emigrantes não interessados em participar das eleições brasileiras mas que são obrigados a passar por esse procedimento. Representantes desse grupo nos sete países disseram que suas comunidades emigrantes estão, em algum nível, interessadas em votar nas eleições presidenciais, mas foram reticentes quanto às motivações de tal interesse. A maioria dos LEs apontou o sistema de votação compulsória como o fator que mais motivou a votação no exterior, destacando que vários emigrantes votam apenas porque são obrigados a isso. “A questão prática é que muitos brasileiros no exterior, de um modo geral, se desinteressam do Brasil, da política [...]; eles votam porque são obrigados (LE5)”.

Os entrevistados LE6 e LE2 disseram que existem dois grupos de eleitores na Alemanha e no Japão; um deles é composto por emigrantes envolvidos com a política brasileira, alguns deles com planos de retornar ao Brasil; o outro grupo inclui aqueles que votam porque é obrigatório:

O que serve para ele [o brasileiro] é a documentação brasileira. Se chega lá no Brasil [...], lá você é brasileiro. Se o passaporte perdeu a validade, você tem que renovar [...]; se eu tivesse que dizer a sensação do povo aqui [...], votar é mais para não ter problema. Eu acho que é mais isso do que qualquer fator político-partidário. Vai votar para não ter problema com os documentos depois. (LE9)

As dificuldades relatadas pelos emigrantes motivaram os entrevistados a buscar soluções para adaptar o sistema eleitoral à realidade

fora do país. Os efeitos negativos do sistema de votação compulsória no exterior levantaram os debates sobre a possibilidade de se criar uma legislação específica de voto externo no Brasil, adotando-se o voto opcional para os emigrantes.

[...] a democracia no Brasil é bastante recente. Acompanhamos um presidente entregar a faixa presidencial, conquistada por voto direto, para outro, sucessivamente, há poucas décadas. Temos, no momento, que fortalecer as instituições que reforçam e garantem as práticas democráticas e ouvir os anseios da população [...]. Acredito que o momento agora é de discussão da obrigatoriedade do voto para toda a população brasileira, residente dentro ou fora do país. (RG8)

Uma mudança no sistema eleitoral brasileiro que se aplique apenas no exterior, entretanto, exigiria mudanças na lei eleitoral, o que pode entrar em conflito com os princípios constitucionais. O Brasil adota voto obrigatório e sufrágio universal, com o objetivo de oferecer direitos iguais para todos os cidadãos, independentemente de seu local de nascimento e residência. A legislação eleitoral é intencionalmente aplicada no exterior como é no Brasil, sem qualquer alteração em relação ao cadastro eleitoral ou processo de votação. “A hipótese [de voto opcional no exterior] parece, em uma primeira leitura, ferir o princípio da isonomia. De todo modo, cabe ao Congresso Nacional deliberar sobre a obrigatoriedade ou não do voto (RG5)”.

Embora os emigrantes no exterior tenham direito a voto como os que residem no Brasil, eles não podem ser considerados iguais, uma vez que só podem votar nas eleições presidenciais, enquanto no Brasil os cidadãos votam em todos os cargos elegíveis. Além disso, o acesso limitado às seções eleitorais no exterior também promove a desigualdade em relação aos eleitores que vivem no país.

## **Engajamento de emigrantes e autoridades e a baixa participação no exterior**

Os entrevistados se referiram ao baixo número de eleitores externos cadastrados e ao baixo comparecimento às eleições brasileiras para explicar os diferentes aspectos do cenário no exterior. Em relação ao engajamento, os RGs entrevistados acreditam que o governo brasileiro está engajado com comunidades emigrantes no sentido geral, inclusive na promoção de eleições no exterior. No entanto, esse interesse nem sempre existiu. O entrevistado RG4 destacou que, no passado, o governo brasileiro estava apenas preocupado em proteger os que viviam em seu território:

Na realidade, não havia e ainda não há uma lei de migração, e o ator que preocupava era um ator que ameaçava a segurança nacional e o trabalhador nacional. Então você deslumbrava o contrário; você tinha um interesse extremamente egoísta, umbilical, de proteger a segurança e o trabalhador nacional. E quem saiu [do país], saiu, o problema é deles. (RG4)

O baixo número de eleitores externos cadastrados e votantes nas eleições divide a opinião dos RGs em relação ao engajamento político. Alguns deles referem-se às já mencionadas dificuldades que os emigrantes têm de se registrar e de votar, o que torna justificável a sua não participação no processo eleitoral. Outros citam a provável falta de interesse dos brasileiros no exterior em participar das eleições. Esse desinteresse pode ser consequência de uma desconexão gradual do Brasil, dos desafios da nova vida no exterior e da aquisição de uma nova cidadania, conforme delineado por RG8. As expectativas dos emigrantes também podem ser contraditórias em relação às dos residentes no Brasil.

[...] penso que os anseios dos brasileiros residentes no exterior sejam diferentes daqueles nutridos pelos residentes no Brasil,

por vezes até antagônicos [...]. Ademais, quem se sacrifica no exterior e passa por privações quer ver seus recursos acumulados no estrangeiro valendo mais no Brasil. E, para os residentes, a desvalorização do Real torna a situação financeira cada vez mais impraticável. (RG8)

O grupo de legisladores entrevistados abordou a baixa participação de emigrantes nas eleições presidenciais e os direitos limitados que eles têm. Todos os cinco Ls entrevistados estão envolvidos com questões relacionadas aos emigrantes e defendem a extensão do direito ao voto para o Congresso brasileiro. Eles acreditam que a votação de emigrantes para senadores e deputados aumentaria a participação em eleições no exterior.

As eleições presidenciais têm demonstrado que o interesse do brasileiro de se identificar e cadastrar para o voto ainda representa um percentual pequeno [...]. Mas eu acredito que, se eles puderem eleger deputados dos seus estados de origem aqui no Brasil [...], seu interesse em votar aumentaria. (L4)

Esse entrevistado destacou que as mudanças na extensão dos direitos a voto demandariam um longo processo devido ao desinteresse dos emigrantes em participar das eleições. O L4 entende que a extensão dos direitos a voto pode ser promovida, mas somente quando a participação em eleições no exterior aumentar.

Três Ls entrevistados comentaram que a extensão do direito a voto era uma solicitação vinda de emigrantes no exterior. Eles receberam representantes de comunidades de emigrantes para discutir essa possibilidade como forma de aumentar sua representatividade no Brasil. Quando questionados sobre as razões pelas quais os emigrantes solicitam mais direitos a voto quando nem sequer se cadastram para votar nas eleições presidenciais em grande número, a L5 levantou o tópico da falta de consciência política.

A entrevistada disse que os emigrantes precisavam entender o significado e a importância da votação no exterior para aumentar seu comparecimento às urnas. “O importante é ter essa conscientização dos emigrantes, para que não deixem de votar, para que tenham representatividade no Brasil [...]. É claro que é gradual; no momento que começa, as pessoas vão se envolvendo e vão se interessando (L5)”.

Os líderes de emigrantes entrevistados concordam que há falta de interesse e de conscientização dos brasileiros no exterior. No entanto, eles entendem que os emigrantes não podem se interessar pela política interna no Brasil sem informação e sem a vontade de outros atores envolvidos no voto externo. Alguns LEs fizeram uma relação entre a baixa participação e falta de informação sobre as eleições presidenciais e a ausência de campanhas políticas no exterior.

O meu diagnóstico é de que há grande desinteresse dos partidos políticos, dos candidatos a presidente, por causa do número pequeno de eleitores no exterior. Isso poderia ser revertido com a campanha, com as urnas, com a vontade política das pessoas mais conscientes, das associações, dos consulados. (LE5)

A baixa participação nas eleições brasileiras de 2006 motivou LE10 a realizar uma pesquisa informal pela internet para identificar os motivos da não votação entre emigrantes no Japão. Em sua pesquisa, o LE10 encontrou três razões principais para o não voto: os emigrantes no Japão não achavam que o governo brasileiro pudesse ajudá-los; eles não se sentiam seguros em votar porque não conheciam as propostas dos candidatos; e eles não queriam perder um dia de trabalho para ir até a seção eleitoral votar.

### **Falta de interesse dos partidos políticos brasileiros na votação no exterior**

Os partidos políticos foram citados pelos entrevistados como os atores mais desinteressados no cenário de voto externo brasileiro. Eles são os menos engajados em abordar políticas para emigrantes e promover eleições no exterior. Os legisladores entrevistados foram questionados sobre o papel dos partidos políticos em relação ao voto no exterior, ao que L4 e L5 responderam que os partidos políticos não pareciam muito interessados no tema devido a outras prioridades concorrentes. O L1 indicou que os partidos políticos brasileiros não têm um papel específico em relação ao voto externo nem em relação a qualquer outra questão relacionada ao tema. Esse entrevistado disse ainda que os partidos não impõem ideologias nem linhas de pensamento a seus afiliados, sugerindo que os políticos são livres para tomar sua decisão em apoiar uma questão ou outra.

nenhum partido é comprometido com uma bandeira em especial, e não tem nenhum que seja radicalmente contra alguma bandeira. Em todos os partidos há pessoas trabalhando em áreas com as quais se identificam; é por isso que políticos de diferentes partidos trabalham para os emigrantes. (L1)

Representantes do governo também indicaram que os partidos políticos não se envolvem com o voto no exterior. Os entrevistados concordam que os legisladores fazem sua própria agenda, e aqueles que se interessam pelos brasileiros que vivem no exterior agem independentemente de seus partidos políticos. O entrevistado RG4 acrescentou que os legisladores que trataram de políticas para a comunidade de emigrantes são, de alguma forma, identificados com cidadãos brasileiros no exterior. Ele citou o histórico de três parlamentares que propuseram leis sobre emigrantes, destacando

que um estava no exílio durante o governo militar, outro morava na África como missionário religioso, e o terceiro era um ativista social preocupado com questões de migração. “É [iniciativa] do PT, PSDB, PDT? Não, é de estrelas desses partidos. Partiu de pessoas que tiveram essa vivência, mas não é coletivo dos partidos. Não é uma coisa de massa, mas de grandes representantes desses partidos (RG4)”.

Os resultados deste estudo têm corroborado a perspectiva de que partidos políticos e candidatos não são interessados na comunidade brasileira emigrante. No entanto, as razões para tal atitude ainda permanecem obscuras. Os entrevistados sugeriram que a falta de motivação se deve ao pequeno e desengajado eleitorado no exterior. Assim, devido à incapacidade de chegar a um número razoável de representantes de partidos políticos para discutir o tema, esta pesquisa não pode confirmar quais motivações impulsionam o desinteresse dos partidos políticos na comunidade de emigrantes e no eleitorado externo.

### **O estímulo econômico: as remessas e seu impacto sobre a votação no exterior**

As entrevistas realizadas demonstram que os atores envolvidos no cenário de voto externo brasileiro relacionam o fluxo de remessas do exterior com o direito ao voto externo. As remessas não foram abordadas nas questões propositadamente, a fim de não influenciarem os entrevistados a fazerem essa conexão. No entanto, alguns deles se referiram voluntariamente às remessas para explicar ou justificar suas ideias. Alguns dos entrevistados declararam que, como os emigrantes brasileiros enviam uma quantia significativa de dinheiro para o Brasil por meio de remessas, eles devem ter direitos totais ao voto. Ls e LEs fizeram essa relação para defender

a representação política emigrante no Congresso brasileiro. “É uma comunidade brasileira, tem o direito de influenciar o destino do Brasil. Até porque eles mandam 4, 5 bilhões de dólares por ano pra cá. E seus parentes moram aqui” (L1).

Nossos políticos que foram eleitos por votos só no Brasil dão uma atenção muito pequena às demandas dos brasileiros no exterior. E [isso ocorria] mesmo numa época em que a gente falava da [alta] quantidade de remessas dos brasileiros que moram no exterior, que eram muito significativas. Eu acho que esses políticos só vão se dar conta da importância dos brasileiros no exterior quando esses brasileiros realmente estiverem votando. (LE10)

A referência às remessas como justificativa para o voto externo e sua extensão no caso brasileiro evidencia que essa conexão costuma ser feita pelos atores envolvidos no assunto. Isso demonstra claramente que aqueles que buscam representação política emigrante no Brasil incluem aspectos econômicos em seus discursos. Portanto, as remessas desempenham um papel significativo no debate sobre as eleições externas e surgem neste estudo como um dos principais estímulos para a votação brasileira no exterior.

### **Propostas de extensão do direito ao voto dos emigrantes**

A extensão dos direitos dos brasileiros no exterior de votar para o Senado e para a Câmara dos Deputados é apresentada no Congresso por meio de várias propostas de lei. Elas indicam a necessidade de aumentar a participação de eleitores que atualmente só podem votar nas eleições presidenciais. Líderes de emigrantes entrevistados estavam divididos sobre o tema. Alguns deles concordam com a implementação da lei e defendem que os emigrantes são brasileiros e devem ter o direito de eleger os legisladores no Brasil. Outros concordam apenas sob certas circunstâncias.



Eu acho que isso funcionaria muito bem para quem vai sempre para o Brasil, para quem tem um pé lá e outro aqui. Tem muito brasileiro que está aqui há muito tempo, mas tem negócios no Brasil, tem família, então faz essa ponte regularmente. Mas tem gente que não faz. Eu não sei se isso funcionaria. (LEI)

Outros entrevistados explicaram que não há sentido em votar em candidatos de seus estados de origem no Brasil. Eles afirmam que os emigrantes podem votar em seus próprios representantes, o que é tema de outra proposta de lei. Por outro lado, alguns sugeriram que a extensão do voto dos emigrantes para o Congresso é um passo em direção ao objetivo principal, que é a representação política emigrante no Brasil.

Há uma visualização para que possa ter uma representatividade deles no nosso Congresso aqui, para eleger deputados que possam representar esse segmento da população que está residindo fora. Agora, a gente sabe que isso vai ser um processo [...]. Eu acredito que os emigrantes poderiam primeiro poder eleger deputados dos estados de onde eles são no Brasil, para depois pensar em projetos maiores. (L4)

Diferentemente dos emigrantes brasileiros que participaram da pesquisa *on-line*, os LEs tendiam a ser mais interessados na representação de emigrantes no Congresso brasileiro do que na votação em candidatos nacionais. Eles parecem entender que essa legislação sozinha pode ser eficaz para incluir os interesses dos emigrantes na agenda política do Brasil.

### **Representação política emigrante**

A proposta de lei para a representação política de emigrantes no Brasil está sendo analisada no Congresso Nacional desde 2005. As motivações para sua aplicação são baseadas nas características da

migração brasileira e nas experiências de voto externo de outros países, como explicado por seu autor, senador Cristovam Buarque:

O Brasil se transformou em um país de emigrantes, sempre foi um país de imigrantes. Então nós precisamos ter quem represente esses 3 milhões e meio de brasileiros que estão lá fora. Eles têm muitos vínculos com o Brasil, pagam impostos, têm filhos, muitos regressam depois de aposentados [...]. E depois, pela experiência internacional, são muitos países com esse tipo de representação, como Portugal, Itália, e outros. (L1)

Os entrevistados que abordaram esse tema discutiram a necessidade da extensão do direito ao voto para os emigrantes, a fim de que os interesses dos brasileiros no exterior sejam representados no Congresso. Os líderes de emigrantes, em particular, foram os mais entusiastas da possibilidade de representação especial de emigrantes na Câmara dos Deputados. Eles criticaram a falta de atenção do governo e dos legisladores em relação ao grupo. Essa legislação, segundo eles, incluiria as reivindicações das comunidades de emigrantes como parte da agenda política.

Os brasileiros que estão no exterior não têm nenhum representante direto dos seus direitos. Então a gente precisa mudar sim esse formato de eleição para que as demandas dos brasileiros possam ser ouvidas de uma forma direta [...]. Políticos eleitos no Brasil dão uma atenção muito pequena às demandas dos brasileiros no exterior e só vão se dar conta da importância deles quando esses brasileiros realmente estiverem votando. (LE10)

Contrário a essa legislação, o LE9 não vê a representação de emigrantes como uma solução para qualquer assunto que envolva as relações entre o governo brasileiro e as comunidades no exterior. O entrevistado destacou que a representação no Congresso não mudaria a abordagem do governo em relação às comunidades emigrantes.

Não há um diálogo eficaz, um interesse do governo brasileiro no pessoal que mora no exterior. De que adianta vinte deputados que sejam representantes dos brasileiros no exterior? Nem isso reverteria a situação. Tem que ser mesmo uma questão de consciência de governo e de povo, muito concretamente. (LE9)

A necessidade de atenção e diálogo com as comunidades emigrantes também foi abordada por outros grupos. O entrevistado L4 acredita que os representantes dos emigrantes pressionariam as instituições para que incluíssem os representados em suas agendas. O RG2 levantou a possibilidade de que a representação de emigrantes poderia elevar o orçamento do MRE. Diante disso, um representante no Congresso promoveria as discussões sobre os emigrantes e, portanto, atrairia mais recursos para ajudá-los.

Com exceção do L2, todos os legisladores entrevistados apoiaram essa legislação no Brasil. O autor da proposta de lei, L1, foi questionado sobre como ela, se aprovada, beneficiaria a comunidade de emigrantes brasileiros. Ele argumentou que os deputados representantes dos emigrantes fariam o mesmo trabalho que os representantes domésticos, defendendo os interesses de seu eleitorado no governo. A mesma ideia foi expressa por L2, mas em posicionamento contrário à representação política emigrante no Brasil. O entrevistado citou uma série de políticas aprovadas no Congresso nas últimas décadas relacionadas aos brasileiros no exterior. Em sua opinião, essas políticas demonstram que os atuais políticos eleitos no Brasil já estão interessados no destino dos emigrantes. Portanto, essa proposta seria desnecessária. “Não há necessidade desse projeto. Melhor eles [emigrantes] se identificarem com as causas e votarem em parlamentares daqui” (L2).

A falta de interesse dos partidos políticos no eleitorado do exterior foi abordada por aqueles que apoiavam a implantação de um

colégio eleitoral externo. Eles se referiram ao longo período em que a proposta de lei esteve engavetada no Senado. A L5 disse que precisaria do engajamento dos partidos políticos para progredir nessa questão. O L4 entende que esse tema não está nas agendas do Congresso Nacional e dos partidos políticos, pois não há pressão para incluí-lo.

Não é por não acharem importante; é por não ter sido uma prioridade de agenda, nem de partido, nem do Congresso [...]. Num país como o nosso, ainda com grandes problemas de avanço de políticas sociais, você vai por prioridades mesmo. Por isso que eu os estimei a ter um contato com o Parlamento; por aqui o Parlamento vive por pressão, prioriza na pressão. E, nesse momento, representação emigrante não é prioridade. (L4)

Os representantes do governo entrevistados foram os mais resistentes à representação de emigrantes. Eles tendiam a analisar todo o cenário político do Brasil ao invés de questões especificamente relacionadas aos emigrantes.

Da forma que o sistema eleitoral está estruturado, para os residentes no Brasil, é difícil acompanhar e cobrar a execução dos posicionamentos de campanha de seus representantes no Congresso. Levando para o plano internacional, será mais difícil ainda. (RG8)

Na mesma linha, o RG3 salientou que a votação é uma ação simbólica em vez de um direito político e que, como tal, não beneficiaria os emigrantes. O entrevistado também descreveu uma preocupação relacionada ao apoio financeiro a partidos políticos e a candidatos.

Quem consegue influenciar a decisão do parlamentar diretamente não precisa ter votado nele, mas ter financiado sua campanha... Brasileiros no exterior precisam lidar com os dilemas da vida

real, em que os representantes não representam os representados. Talvez alguns deputados brasileiros eleitos no Brasil façam mais coisas pelo bem dos imigrantes e emigrantes do que uma pessoa que fosse eleita no exterior. (RG3)

Outras duas questões sobre a representação dos emigrantes foram levantadas pelo RG1. A primeira é que a baixa participação nas eleições mostra ao governo que os emigrantes não estão interessados na política interna brasileira; eles parecem estar mais focados na política local dos países onde vivem, especialmente nas relacionadas às leis de imigração e a outras regulamentações que afetarão diretamente suas vidas. Assim, não há razão forte que motivaria a implementação daquela lei. A outra questão se refere ao número de eleitores, que é muito menor que o número de emigrantes. “Nós sabemos que um brasileiro, se fosse eleito por 150 mil conterrâneos lá fora, dificilmente exerceria de fato a representação dos 3 milhões de brasileiros que vivem no exterior. E nós acreditamos que uma estrutura de cima para baixo não funciona (RG1)”.

Quanto à adoção prática da representação de emigrantes, vários entrevistados defenderam que quatro deputados brasileiros residentes na América do Norte, na América do Sul, na Europa e África e na Ásia e Oceania representariam a situação ideal. Não coincidentemente, esse é o número e essas são as regiões de colégios externos adotados pelo sistema italiano de eleição emigrante. Os entrevistados deste estudo confirmaram que a forma preferida de representação de emigrantes no Brasil continua sendo o modelo italiano.

### **O modelo de voto italiano emigrante**

O debate em torno da representação de emigrantes no Brasil geralmente inclui o exemplo da Itália, que adota uma legislação similar.

A proposta de lei em si e os autores que abordam o tema se referem ao modelo italiano como o mais adequado para o Brasil (Brasil; SFB, 2005). Neste estudo, os entrevistados dos três grupos também se referiram ao sistema de voto italiano emigrante como o exemplo a ser seguido pela legislação eleitoral brasileira.

O entrevistado LE9, que se opõe à criação dessa legislação no Brasil, esboçou um aspecto negativo no modelo de representação dos emigrantes italianos. O entrevistado atualmente mora na Itália, mas já havia morado na Argentina. Ele explicou por que não acredita que a representação especial de emigrantes beneficiaria a comunidade italiana no exterior nem os emigrantes brasileiros:

Nós olhamos o que acontece em outros países. Os italianos na Argentina não se sentem representados no Parlamento italiano. A comunidade italiana na Argentina fala: “Para que nós vamos eleger? Já é a terceira vez que a gente elege pessoas e, depois que foram eleitas, pronto. Alcançaram o objetivo e se esqueceram da gente”. (LE9)

A entrevistada L5, deputada brasileira do Parlamento italiano, levantou aspectos importantes de como o tema da representação de emigrantes no Brasil está sendo conduzido no país. Ela destacou que algumas ações já haviam sido tomadas nesse sentido, incluindo sua participação em reuniões com legisladores brasileiros e em seminários organizados por associações no exterior para promover a ideia. A L5 também explicou que a lei italiana de emigrantes estava sendo traduzida para o português a fim de servir como base para o debate no Brasil.

Embora defendesse a ideia de que os deputados brasileiros emigrantes trabalhassem em prol dos interesses dos emigrantes no Brasil, a entrevistada L5 apresentou uma perspectiva contraditória relacionada ao papel dos legisladores, que, na Itália, atuam mais

como representantes do país que daqueles que vivem no exterior. Apesar de serem eleitas no exterior, essas autoridades têm os mesmos deveres de participar de atividades parlamentares diárias na condição de representantes nacionais, como votar em todas as propostas de lei no Parlamento em Roma.

Essa é uma parte complicada, porque a gente aqui tem obrigações como todos os demais deputados e senadores; então a gente tem plenário quase todos os dias, e nós não temos direito a ausência. Então, se a gente falta, como todos os demais deputados, a gente leva falta, tem desconto em folha. Que é um pouco correto porque, enfim, nossa obrigação é como a de todos aqui. Mas, por outro lado, a gente também tem que ir para o território, visitar as comunidades, e é longe, é uma viagem. (L5)

A entrevistada afirmou que, nos dois primeiros anos do mandato, viajou várias vezes entre o Brasil e a Itália para conhecer as comunidades italianas no Brasil e na América do Sul. Atualmente ela fica um mês em Roma e uma ou duas semanas no Brasil. A questão relacionada ao papel dos representantes dos emigrantes é o compromisso que estabelecem com o país e não com as comunidades emigrantes, conforme ressaltado por Mascitelli, Steele e Battiston (2013). Isso revela uma situação antagônica em que candidatos e partidos políticos vendem a ideia de representação de emigrantes, enquanto na prática os políticos eleitos no exterior são impossibilitados de representarem os interesses do eleitorado externo. Eles têm a tarefa de trabalhar para seus partidos no Parlamento como um todo e não especificamente para a comunidade de emigrantes.

## **O uso da representação de emigrantes para beneficiar as agendas individuais**

A maioria dos líderes emigrantes entrevistados foi favorável à representação de emigrantes no Brasil. No entanto, alguns levantaram preocupações relacionadas ao desempenho dos deputados eleitos, ou seja, se estes trabalhariam para beneficiar as comunidades emigrantes ou se usariam o cargo para fins oportunistas. Essa preocupação foi baseada na possibilidade de representantes eleitos serem parte de grupos elitistas ou religiosos e trabalharem para defender suas agendas e interesses específicos.

Se tivesse eleição aqui [nos Estados Unidos], eu aposto que o deputado seria um pastor, ou o dono de uma rádio [...]. E por mais que essas pessoas fossem eleitas e tirassem proveito do cargo, não ia ser diferente das pessoas que estão lá na Câmara agora. Mas eu ainda acredito que alguma coisinha eles [os representantes de emigrantes] iriam fazer pela comunidade. (LE8)

Esse tema também surgiu na pesquisa *on-line*. Mesmo que os líderes emigrantes se preocupassem com a hipótese de que os representantes não trabalhassem em benefício das comunidades de emigrantes, eles ainda defendiam a implementação dessa lei.

## **Representação do CRBE, dos conselhos locais e das associações**

Enquanto o debate sobre a representação política dos emigrantes vem avançando lentamente na última década, o CRBE, os conselhos locais e as associações parecem estar representando os interesses dos brasileiros no exterior. Embora não desempenhem um papel político, essas instituições conseguiram identificar demandas e promover o diálogo com o governo e com os legisladores no Brasil.



Os líderes emigrantes entrevistados neste estudo destacaram o importante papel do CRBE, dos conselhos locais e das associações como interlocutores de suas comunidades com o governo brasileiro. Em 2003, por exemplo, uma iniciativa da Casa do Brasil, em Lisboa, resultou em um acordo para a regulamentação de vistos de brasileiros que viviam em situação irregular em Portugal.

Na questão do emigrante brasileiro, a gente mantém sempre um diálogo com o governo do país. E foi graças a esse diálogo e à existência do governo PT que, em 2003, houve vários acordos bilaterais que possibilitaram a legalização de 20 mil imigrantes em situação irregular em Portugal. (LE5)

O CRBE, os conselhos locais e as associações reivindicaram, com sucesso, mudanças em relação à questão do passaporte ao MRE. Eles solicitaram uma mudança no prazo de expiração dos passaportes de cinco para dez anos, o que foi aprovado em 2015. Outra conquista dessas instituições inclui a aplicação do exame Encceja, equivalente ao ensino fundamental e médio, de responsabilidade do Ministério da Educação. O exame foi aplicado a brasileiros no exterior para garantir certificados de educação àqueles que não haviam concluído seus estudos antes de deixar o Brasil. LEs que vivem nos Estados Unidos, Alemanha, Japão, Itália e Inglaterra se referiram a esse tema nas entrevistas como um ato positivo para as comunidades emigrantes.

O CRBE manteve um diálogo contínuo com o governo e teve respostas satisfatórias para algumas de suas demandas. O entrevistado LE10 trouxe como exemplo um episódio em que o MRE cancelou muitos consulados itinerantes em 2014, alegando falta de recursos financeiros. Os membros do CRBE enviaram uma carta ao ministro das Relações Exteriores explicando a importância dos consulados itinerantes nas muitas comunidades sem consulado.

Nós fizemos a carta cobrando explicações [...]; nós sabíamos que já havia um calendário para os consulados itinerantes. É feito um orçamento referente a essa verba, que é solicitada já para o ano inteiro. Eles não poderiam simplesmente cancelar um mês antes. (LE10)

Segundo o entrevistado, a carta contribuiu para reverter a situação, e metade dos consulados itinerantes cancelados foram reabertos. Em geral, os entrevistados que moram no exterior analisaram positivamente a criação do CRBE. Eles acreditam que o conselho é um meio de representação das comunidades emigrantes e uma forma de chamar a atenção do governo para as demandas desse grupo. No entanto, algumas questões foram levantadas devido à ligação que os conselhos locais de cidadãos brasileiros têm com os consulados. Segundo alguns LEs, às vezes há uma ideia equivocada de que os conselhos locais pertencem aos consulados. “Os conselhos foram criados como se fossem ‘dos consulados’, mas é preciso entender que deve ser um movimento autônomo apoiado pelos consulados, não dependente deles” (LE4).

O entrevistado LE1 referiu-se à dependência dos conselhos locais em relação ao pessoal do consulado para o encaminhamento de suas decisões ao MRE. Segundo esse entrevistado, algumas autoridades não se mostram interessadas nessa iniciativa, interferindo no desenvolvimento do diálogo entre os conselhos locais e o governo no Brasil. O papel do CRBE como forma de representação das comunidades expatriadas também foi abordado pela RG1: “[Com a criação dos conselhos de cidadãos] Nós começamos a estimular as pessoas a se tornarem líderes, a se politizarem no bom sentido. Então, nós queremos pequenos vereadores que pensam em pequenas coisas sobre as suas comunidades”.

A entrevistada destacou que, ao contrário da proposta de lei para representação de emigrantes no Congresso, o CRBE se propõe a ser uma representação de base dos emigrantes. Dessa forma, as demandas dessas comunidades são debatidas individualmente em cada uma e depois, encaminhadas ao governo brasileiro.

As entrevistas neste estudo envolveram uma série de questões complexas referentes ao atual sistema de voto brasileiro emigrante. Por exemplo, o procedimento de votar no exterior não oferece uma estrutura sólida que suporte um sistema de votação obrigatório. Além disso, diferentes razões, incluindo a falta de engajamento de emigrantes e de autoridades, tornam a participação no exterior significativamente baixa, apesar de obrigatória.

A maioria dos três grupos de entrevistados concorda com três pontos principais: a) acolhem o voto para as eleições presidenciais; b) apoiam a extensão do direito a voto; e c) concordam com a promoção do diálogo de associações e conselhos com o governo brasileiro. Embora os entrevistados dos três grupos sejam simpatizantes da extensão do direito ao voto para os emigrantes brasileiros, apenas os líderes emigrantes estão realmente engajados com a votação no exterior, desempenhando um papel importante na condução do voto de emigrantes brasileiros e sua ampliação.

# Conclusão

No atual estado de turbulência política global, o Brasil, como outras nações sul-americanas, pode ter outras questões aparentemente mais importantes em sua agenda interna do que a preocupação com as comunidades de emigrantes e suas conexões políticas com o país de origem. Além disso, o número de brasileiros no exterior pode não ser especialmente alto se comparado a outras nacionalidades, como chineses, italianos, irlandeses e até gregos. No entanto, o escopo deste livro e suas descobertas nos dizem que as conexões de emigrantes brasileiros com o país de origem exigirão mais atenção, e sua relevância se tornará uma característica definidora da natureza evolutiva da demografia brasileira e, ousamos dizer, da democracia brasileira.

O estudo procurou dar voz aos cidadãos brasileiros que deixaram temporariamente sua terra natal, mas que de uma forma ou de outra procuram manter uma conexão política com a sua pátria. Mais importante ainda, o estudo procurou responder quais são as conexões transnacionais dos brasileiros no exterior e quais foram as motivações da legislação que busca estreitar as conexões políticas entre a comunidade de emigrantes e o Brasil. Estamos cientes de que existem outras implicações que emergem deste livro no tocante a seu significado, à sua extensão e às recomendações para

os legisladores e para as investigações futuras. Deixamos esses resultados para futuros pesquisadores e acadêmicos capazes de aproveitar este estudo e expandir ainda mais seu escopo.

### **Objetivos e conclusões**

O principal objetivo deste livro foi identificar as conexões transnacionais de emigrantes brasileiros através do voto externo e compreender quais são os fatores que motivam a legislação correspondente. O estudo envolveu a realização de uma pesquisa com brasileiros residentes no exterior, além de entrevistas com diversos líderes emigrantes, representantes do governo brasileiro e legisladores. Tal tarefa implicou explorar e documentar a experiência dos atores envolvidos com o voto de emigrantes brasileiros. Os resultados surgiram a partir de experiências, ideias e opiniões de 206 emigrantes brasileiros que vivem em sete países diferentes e outros 23 importantes indivíduos entrevistados.

A pesquisa se propôs a investigar o fenômeno do voto externo no contexto específico do Brasil, que é complexo e diferente de qualquer outro país que adota essa prática. As principais descobertas evidenciam a singularidade do caso brasileiro. Essa singularidade caracteriza-se pelo fato de os emigrantes brasileiros não terem sólidas conexões políticas transnacionais com sua pátria, refletidas pelos padrões de seus direitos ao voto externo. Sua relação com essa legislação do voto é predominantemente simbólica e baseada em seu sentimento de pertencer ao Brasil, o que é ressaltado por sua cidadania brasileira. O estudo também constatou que o sistema de voto obrigatório no exterior é eficiente na manutenção do envolvimento dos emigrantes com o voto externo, mas não garante sua participação nas eleições brasileiras no exterior. Ao mesmo tempo, os brasileiros demonstram insatisfação por serem obrigados a votar, e muitos acabam não votando.

Outro resultado importante do estudo diz respeito aos promotores do voto de emigrantes brasileiros. Ao contrário de outros países, segundo diversos trabalhos acadêmicos, a legislação brasileira recebe pouca atenção dos partidos políticos e tem sido impulsionada principalmente por líderes de emigrantes no exterior que tentam promovê-la como uma maneira de defender os interesses das comunidades de emigrantes no Brasil. O governo não desempenha um papel crucial como condutor dessas políticas, mas mantém um relacionamento institucional com líderes e comunidades emigrantes em relação ao voto. Embora a legislação tenha sido implementada pela primeira vez por seu valor simbólico e em reconhecimento aos exilados, com o aumento da emigração ela passou a figurar como mais um instrumento para manter as conexões dos emigrantes com o Brasil. Identificou-se que a razão mais aparente para a atenção institucional ao voto fora do país é a intenção de o governo manter uma contribuição significativa dos brasileiros no exterior por meio de suas remessas financeiras. A seção seguinte discute as principais conclusões e destaca como elas estão conectadas com outras experiências de voto externo.

### **Eleições brasileiras no exterior: uma legislação distinta**

Esta pesquisa demonstrou que a condução do voto externo brasileiro não é idêntica à legislação, nem à prática de qualquer outro país. As teorias empíricas sobre a votação externa geralmente abordam a experiência de países com: a) comunidades emigrantes politicamente engajadas, como o México (Lafleur; Calderon-Chelius, 2011); b) partidos políticos e governos envolvidos com o voto no exterior, como a Bolívia (Escobar, 2007); c) a facilitação dos procedimentos de votação, como o voto por correspondência, adotado

na Itália; e d) o voto voluntário, adotado pela maioria dos países com legislação de voto externo. Essas quatro características não se aplicam à experiência do Brasil, que construiu seu sistema de eleições no exterior de maneira muito distinta.

A principal distinção entre o caso brasileiro e a experiência de outros países é a falta de interesse demonstrado pelos partidos políticos no eleitorado no exterior. O estudo revelou que os poucos legisladores no Congresso brasileiro que demonstram interesse em apresentar propostas de lei para votar no exterior agiram independentemente de seus partidos. Nossos entrevistados sugeriram que as políticas propostas para a comunidade de emigrantes eram baseadas nas opiniões pessoais desses legisladores e não em seu programa político-partidário. Essa evidência reforça o fato de que os partidos políticos permaneceram indiferentes ao voto externo brasileiro, ou seja, nem o promoveram nem limitaram a participação de emigrantes nas eleições presidenciais.

A natureza dos partidos brasileiros, o sistema eleitoral e as comunidades de emigrantes são cruciais para aumentar ou para limitar o apoio dos partidos políticos ao voto externo. Essas organizações podem desempenhar um papel importante nas políticas de voto dos emigrantes, pois são decisivas na formulação de políticas, atuando através de seus representantes nos órgãos legislativos e no governo. No caso do Brasil, surpreendentemente, os partidos políticos permanecem desinteressados na participação de emigrantes nas eleições nacionais, talvez temendo que o apoio à inclusão política de emigrantes possa desafiar suas próprias posições políticas (Escobar, 2007). Assim, diferentemente de outros casos, no Brasil os partidos políticos não viam emigrantes no exterior como eleitores em potencial (Calderon-Chelius, 2011, p. 244), nem como formas de expandir seu eleitorado ou sua rede de contatos no mundo.

Embora diferente da prática de outros países no voto externo, o caso brasileiro também apresenta características políticas semelhantes à experiência de comunidades emigrantes de outros países. Por exemplo, o processo de votação externa no Brasil é muito similar ao usado na República Dominicana, em que os eleitores emigrantes são obrigados a se cadastrar no exterior em seu domicílio eleitoral e votam somente para as eleições presidenciais. Além disso, a forma de votar, como no Brasil, só pode ser realizada presencialmente em um local designado pelas autoridades dominicanas. Diferentemente do Brasil, no entanto, as eleições dominicanas no exterior não ocorrem em consulados e embaixadas, mas em locais intencionalmente escolhidos, normalmente próximos das comunidades de emigrantes. Outra diferença entre esses dois casos é que a legislação de voto de emigrantes na República Dominicana foi introduzida a pedido de emigrantes no exterior, que engajaram partidos políticos para sua introdução e implementação (Nunez, 2007).

No caso da Itália, que tem um sistema de engajamento de emigrantes elaborado e desenvolvido, os incentivadores da votação externa foram, primeiramente, os partidos políticos italianos, mas também grupos de emigrantes do país que buscavam promover sua representação no Parlamento italiano. A exemplo desse caso, os líderes de emigrantes brasileiros podem fazer parte de um grupo da elite que busca a inclusão de seus interesses na agenda interna do Brasil, assim como o seu próprio empoderamento político no exterior (Mascitelli; Battiston, 2008; Tintori, 2011). As ações governamentais mexicanas em relação às remessas são notavelmente semelhantes às do Brasil (Escobar, 2007). Quando se trata da maneira pela qual a política de emigrantes é conduzida, uma diferença fundamental entre o Brasil e o México é que os partidos



políticos mexicanos são proibidos de fazer campanha no exterior, enquanto, no Brasil, essa atividade é permitida. Na prática, no entanto, isso faz pouca diferença, pois os partidos políticos brasileiros ignoram conscientemente o eleitorado externo e, portanto, raramente conduzem campanhas políticas no exterior. Ainda assim, o ativismo dos emigrantes mexicanos em relação à política interna e ao direito ao voto é distinto das comunidades emigrantes politicamente desengajadas do Brasil.

Ao contrário da maioria dos países do mundo, o Brasil tem um sistema de votação que obriga os cidadãos brasileiros que residem no país e no exterior a votar. A legislação eleitoral brasileira não permite um procedimento misto de votação – presencial e postal –, como é o caso em outros países que buscam, como alguns pesquisadores apontam, alcançar “a maior cobertura possível” (Navarro; Morales; Gratschew, 2007, p. 26). O procedimento exclusivamente presencial adotado pelo Brasil limita a participação dos emigrantes nas eleições por sua própria natureza. Nesse contexto, o Brasil obriga os emigrantes a votar, mas não oferece as estruturas necessárias para isso.

### **Conexões transnacionais simbólicas de emigrantes com o voto externo**

Uma das descobertas do estudo é que os cidadãos brasileiros no exterior veem os direitos a voto como uma conexão simbólica, e não política, com a cidadania brasileira. O simbolismo do voto no exterior reflete um sentimento emocional dos emigrantes que ainda nutrem um sentimento de pertencimento ao seu país de origem. Portanto, votar é uma forma de reforçar seu sentimento de pertencer através da participação nas eleições nacionais. O estudo evidenciou um sentimento unânime entre os emigrantes de que

seus direitos a voto no Brasil deveriam ser mantidos enquanto morassem no exterior. Embora muitos participantes da pesquisa tenham declarado falta de interesse em votar, eles afirmaram que desejam manter esses direitos de cidadania como uma conexão com o Brasil, embora possam optar por não utilizá-los. Um número significativo de participantes do estudo sugeriu a adoção de outros procedimentos de votação para brasileiros no exterior, o que revela o entendimento de que, para eles, os emigrantes devem participar das eleições brasileiras. Outros sugeriram procedimentos como votação por correspondência ou votação *on-line*, o que, em sua opinião, facilitaria a participação de brasileiros que vivem no exterior nas eleições presidenciais.

A evidência de que os emigrantes brasileiros veem o voto externo como uma conexão transnacional de ordem afetiva e simbólica, e não política, foi apontada nas respostas à pesquisa *on-line*. Os participantes tiveram a chance de discutir suas expectativas políticas sobre eleições no exterior, por exemplo, e dizer se gostariam de influenciar a política interna brasileira. Não obstante, eles escolheram abordar suas preocupações sobre os aspectos práticos do sistema eleitoral em vez das questões políticas. Eles expressaram descontentamento com o sistema obrigatório e com o procedimento de votação. Essa atitude não significa que eles estejam insatisfeitos com o direito a voto, que foi concedido, mas sugere que as dificuldades práticas que enfrentam para votar no exterior são a principal questão que, para eles, deve ser tratada pelas autoridades.

A falta de uma conexão política transnacional forte dos brasileiros com o Brasil também reflete seu descompromisso com a política interna do país de origem. O engajamento de emigrantes na política transnacional é construído através dos interesses das instituições políticas nos países emissores e anfitriões, bem como

pelas influências não políticas, como direitos humanos globais e redes individuais (Ostergaard-Nielsen, 2003, p. 760). O estudo demonstrou uma falta de interesse do governo brasileiro e dos legisladores em se envolverem politicamente com a comunidade de emigrantes, e os participantes da pesquisa *on-line* declararam que não recebem muita atenção do governo. Suas respostas refletiram um entendimento de que, em geral, o Brasil não se preocupa com seus cidadãos que vivem no exterior. Parte dos participantes, no entanto, reconheceu que atualmente as comunidades de emigrantes se beneficiaram das políticas adotadas pelo governo brasileiro. Essas políticas dizem respeito, por exemplo, à expansão do diálogo com autoridades governamentais e à facilitação do envio de remessas. No entanto, nenhuma ação com foco no engajamento político de emigrantes foi citada, demonstrando que esse tema pode não ser de interesse do poder público brasileiro. A interação dos países de origem e das comunidades de emigrantes pode aumentar e promover ações políticas no exterior, com o Estado como impulsionador das práticas políticas dos emigrantes (Tintori, 2011, p. 181).

Embora as eleições no exterior não engajem politicamente os emigrantes brasileiros, isso não justificaria qualquer movimento em potencial para restringir ou mesmo abolir os direitos a voto existentes. As descobertas do estudo corroboram a literatura anterior, mostrando que a emigração brasileira é caracterizada por uma incerteza quanto ao retorno permanente ao Brasil (Oliveira, 2014; Rocha, 2010). Isso foi evidenciado na pesquisa *on-line*, na qual 47% dos entrevistados declararam não saber se desejam voltar a morar no Brasil permanentemente. Essa resposta talvez influencie seu desejo de manter o direito ao voto no exterior, caso decidam retornar ao Brasil no futuro. Ela também demonstra que, apesar dos obstáculos práticos enfrentados pelos emigrantes para atender

às exigências eleitorais, o sentimento de pertencimento e o simbolismo de manter o direito a voto refletem sua relação com o Brasil. Além disso, a consciência em relação à burocracia do sistema eleitoral também pode ter um impacto sobre sua preferência em manter o direito ao voto no exterior. Uma vez que os emigrantes pudessem ter os direitos a voto cancelados, o processo de recuperá-los ao retornar seria mais complexo do que a transferência de seu cadastro eleitoral de volta ao Brasil.

Em relação ao tipo de sistema eleitoral, os resultados mostraram que a atual legislação de votação externa está de acordo com o cenário brasileiro. O estudo confirmou que a comunidade de emigrantes brasileiros é politicamente desengajada e que tenta chamar a atenção do governo brasileiro mais em outras áreas que no campo político. Segundo a literatura, o sistema eleitoral externo ideal para as comunidades emigrantes com esse perfil é a participação nas eleições presidenciais e o direito a voto para os candidatos nacionais. Esse sistema permite manter uma igualdade formal com os cidadãos residentes, com contagem de votos externos nas eleições presidenciais (Spiro, 2006, p. 226), e responde ao desejo dos emigrantes de terem direito a voto.

Por outro lado, a falta de engajamento político no exterior não requer a utilização da representação de emigrantes no Congresso brasileiro. O desengajamento de autoridades e comunidades de emigrantes demonstra que essa legislação, se implementada, só serviria a interesses particulares ou, alternativamente, envolveria forças políticas que percebem o voto no exterior como um benefício para a agenda política interna. Os participantes do estudo que abordaram a implementação dessa legislação no Brasil acreditam que os deputados representantes dos emigrantes poderiam defender o interesse dessas comunidades no Brasil em diversas áreas,

com a criação de propostas de lei que atendessem às expectativas dos brasileiros no exterior, o que já foi alcançado no cenário atual. No entanto, a pesquisa demonstrou que as expectativas e demandas dos emigrantes estão longe de ser afetadas apenas pela política. Elas se concentram na melhoria dos serviços consulares, incluindo a facilitação no requerimento de passaportes e políticas que tratem de questões sociais. Em relação ao voto no exterior, suas demandas são práticas e estão focadas em facilitar o acesso ao voto e abolir o sistema compulsório.

Quando perguntada diretamente se os brasileiros no exterior deveriam ter seu direito ao voto estendido, parte dos participantes e entrevistados levantou questões importantes, destacando que a falta de interesse de emigrantes e partidos políticos nas eleições no exterior contribui para um sentimento neutro em relação à política interna. Além disso, alguns participantes estavam preocupados com a possibilidade de deputados representantes de emigrantes eleitos usarem sua posição em benefício próprio. Assim, a ampliação dos direitos a voto para uma comunidade de emigrantes desengajada politicamente pode ser usada apenas para a agenda interna ou para interesses particulares, e não para o benefício dos emigrantes brasileiros.

### **Voto obrigatório no exterior e baixa participação nas eleições externas do Brasil**

A insatisfação dos emigrantes brasileiros com o voto compulsório foi a questão mais proeminente levantada pelo estudo em relação às eleições no exterior. Diferentes temas foram abordados pelos participantes da pesquisa *on-line* e pelos entrevistados para explicar o efeito negativo do voto obrigatório nas comunidades de emigrantes brasileiros. Os principais tópicos abordados pela amostra foram

relacionados à falta de informação e de interesse em participar das eleições brasileiras e a consequente votação “irresponsável”; a ideia de que o voto deveria ser visto no Brasil como um direito e não uma obrigação; e a ineficiência do sistema compulsório para aumentar a participação nas eleições no exterior.

A falta de informação e de interesse nas eleições brasileiras entre emigrantes foi explicada como resultado de dois fatores diferentes. Por um lado, havia a tendência de os emigrantes brasileiros deslocarem sua atenção política do país de origem para o novo país anfitrião ao iniciar o processo de adaptação. Por outro, havia as preocupações das novas gerações de brasileiros nascidos no exterior, que também são obrigados a votar nas eleições nacionais brasileiras. Esses temas estão relacionados com a votação “irresponsável”, em que os eleitores participam de eleições sem a informação, o compromisso, a consciência e a responsabilidade esperados para com o processo político e eleitoral.

Os sistemas de voto obrigatório podem levar a uma votação “irresponsável” nos resultados eleitorais. Essa perspectiva destaca que os sistemas de votação voluntária podem refletir com mais precisão as preferências do eleitor (Lardy, 2004, p. 306). O reflexo do voto “irresponsável” de filhos de brasileiros nascidos no exterior que se tornam cidadãos e eleitores brasileiros levanta uma preocupação no campo da cidadania externa. Isso traz à discussão a ideia de que a primeira geração de emigrantes tem mais conexões transnacionais do que seus filhos e que, portanto, o direito ao voto externo só deve ser concedido a ela. A preocupação levantada pelos participantes do estudo confirma a ideia de que as conexões de emigrantes com a pátria “são em grande parte limitadas à primeira geração de emigrantes” (Baubock, 2007, p. 2.394).

O sistema brasileiro de voto obrigatório no exterior, na visão dos emigrantes, deve lhes conceder direitos, mas não lhes impor a obrigação de votar. Como ficou evidenciado, os emigrantes brasileiros conectam o direito a voto aos princípios da democracia delineados na Constituição Federal e questionam o alinhamento de um sistema de votação compulsória com os princípios garantidos aos cidadãos brasileiros por lei. Eles reivindicam o que a literatura define como o direito de não votar – argumento usado por aqueles contrários ao voto compulsório. Lardy (2004, p. 306) explica que a ideia está ligada à liberdade individual dos eleitores para decidir se votarão ou não, demonstrando que os brasileiros no exterior desejam ter o direito a voto, mas desprezam as obrigações impostas pelo sistema de votação compulsória.

O estudo demonstrou que o sistema eleitoral obrigatório no exterior é eficiente na manutenção de emigrantes envolvidos com questões eleitorais no Brasil. Conforme revelado na pesquisa *online* e nas entrevistas com líderes emigrantes, muitos residentes fora do país só se registram como eleitores no exterior para cumprir suas obrigações legais, o que indica que a votação externa pode ser usada como uma ferramenta pelo governo para manter os emigrantes engajados com as eleições. O governo obriga os cidadãos no exterior a se envolverem continuamente com questões eleitorais no Brasil para que seu passaporte seja renovado. O que poderia ser uma solicitação fácil, com a apresentação do passaporte vencido e duas fotos,<sup>1</sup> o pedido de renovação do documento brasileiro no exterior é dificultado porque também exige prova de quitação eleitoral e, no caso dos homens, prova de alistamento militar no Brasil.

---

<sup>1</sup> Procedimento adotado na Austrália e nos Estados Unidos (Disponível em: [www.passports.gov.au](http://www.passports.gov.au) e [www.travel.state.gov](http://www.travel.state.gov)).

Por outro lado, esses são os requisitos que levam a maioria dos participantes deste estudo a não se cadastrarem nem votarem no exterior. Em vez disso, eles escolhem justificar a ausência em seus locais de votação originais no Brasil, baixando um formulário da internet e enviando-o por correspondência, ou até mesmo pagando uma pequena multa quando vão para o Brasil. Embora não votem, eles precisam preencher formulários em *sites* do governo ou visitar presencialmente consulados ou órgãos eleitorais no país de origem.

O cadastro eleitoral e o comparecimento para votar dos brasileiros que vivem no exterior são baixos nas eleições presidenciais. Apesar do crescente número de locais de votação disponibilizados em outros países para cada eleição (Brasil; MRE, 2014), o eleitorado brasileiro no exterior representa menos de 1% da população emigrante estimada – 57% dos participantes na pesquisa *on-line* disseram que nunca votaram em eleição brasileira no exterior. Em relação ao efeito do voto obrigatório no comparecimento dos eleitores, os resultados reiteram a perspectiva de que o voto compulsório aumenta a participação quando as sanções são aplicadas aos não votantes (Fornos; Power; Garand, 2004). No caso brasileiro, o comparecimento é maior por causa da penalidade relacionada ao pedido de renovação do passaporte. Os resultados das entrevistas, bem como da pesquisa *on-line*, demonstram que a impossibilidade de solicitar um passaporte é uma sanção mais importante do que a pequena multa a ser paga.

Por outro lado, o voto compulsório não retificou a baixa participação de emigrantes brasileiros nas eleições. Os respondentes da pesquisa *on-line* revelaram que o desinteresse é uma das justificações para o não voto e que preferem se tornar eleitores irregulares no exterior do que cumprir essa obrigação. Tal descoberta contrasta com a ideia de que o voto compulsório contribui para



umentar o comparecimento às eleições (Blais, 2006; Jackman, 1987). Embora as penas administrativas possam motivar os eleitores, que de outra forma não votariam, o número de cadastros eleitorais e de participação em eleições no exterior continua baixo.

O não voto nas eleições está teoricamente relacionado a fatores multidisciplinares distintos que tentam justificar o fenômeno, incluindo, por exemplo: características demográficas dos eleitores, como idade e nível de instrução; questões políticas, como campanhas; e características institucionais que definem o sistema eleitoral e os requisitos para o registro de eleitores (Geys, 2006; Lafleur; Calderon-Chelius, 2011). As justificativas dadas pelos entrevistados para a ausência nas votações corroboram com dois padrões delineados por Barreto (2008): o não voto como consequência de fatores externos que não permitem que os eleitores votem, e como uma decisão pessoal deliberada de não votar.

O estudo destacou que fatores externos como justificativa para a não votação demonstram que o governo brasileiro desempenha um papel na baixa participação nas eleições brasileiras no exterior. Embora o voto externo seja obrigatório no Brasil e o procedimento seja apenas presencial, o governo deixa de oferecer processos adequados para incentivar os emigrantes a cumprir suas obrigações. O cadastro eleitoral antes do evento de uma eleição é um requisito que desmotiva o voto devido aos custos monetários e de informação para o eleitor (Fornos; Power; Garand, 2004). Em sua análise sobre o comparecimento de eleitores emigrantes, Lafleur e Calderon-Chelius (2011) dão atenção especial à questão do registro eleitoral. Em sua pesquisa empírica sobre o caso mexicano, eles descobriram que a exigência de registro foi o fator institucional que mais impactou a participação nas eleições mexicanas no exterior.

Embora o estudo demonstre que o governo brasileiro tem responsabilidade na baixa participação eleitoral nas eleições presidenciais no exterior, a comunidade brasileira de emigrantes também desempenha um papel importante. Os indivíduos geralmente avaliam sua condição de eleitores e decidem se votarão ou não (Barreto, 2008); as decisões dos respondentes em não votar se devem ao seu desinteresse e à desinformação sobre a política brasileira. Eles são eleitores externos que podem votar, mas acreditam que não devem participar de eleições brasileiras ou não querem.

A participação em eleições no exterior é tipicamente baixa na maioria dos países que possuem um sistema de votação de emigrantes (Calderon-Chelius, 2003). Não votar pode refletir a falta de conexão dos eleitores com o país (Franklin, 1999, p. 206), embora na maioria dos cenários de emigração isso possa atingir níveis mais altos.

A relevância política da votação externa será maior onde o procedimento foi recentemente introduzido, onde muitos emigrantes compartilham uma identidade diaspórica, onde as preferências políticas dos emigrantes se diferem significativamente das dos eleitores domésticos, e onde o sistema eleitoral fornece incentivos para campanhas no exterior. (Baubock, 2007, p. 2.401; trad. nossa)

As conclusões do estudo não confirmam nenhuma dessas características de identidade política relacionadas às comunidades envolvidas politicamente com seu país de origem. A comunidade brasileira aparece como uma população emigrante politicamente desengajada. Isso foi demonstrado pelos respondentes da pesquisa *on-line*, que consideram injusto votar no exterior porque os emigrantes não participam das questões públicas brasileiras. Emigrantes brasileiros demonstraram que não têm interesse em influenciar o resultado eleitoral, o que gera uma desmotivação em

participar do processo político (Franklin, 2006). Como Baubock (2007) destaca, os votos de emigrantes são contados assim como os votos dos residentes no país e terão um impacto sobre o futuro da política. Por isso os brasileiros no exterior entendem que sua posição de emigrante de certa forma os desqualifica como eleitores nas eleições brasileiras.

### **Falta de engajamento de partidos políticos e de comunidades emigrantes**

A falta de engajamento de emigrantes e de autoridades foi o principal motivo usado pelos emigrantes para explicar a sua baixa participação histórica nas eleições brasileiras no exterior. Os legisladores e os representantes do governo apontaram o desinteresse das comunidades de emigrantes em votar nas eleições presidenciais brasileiras. Em contraste, os líderes dos emigrantes alegaram que os partidos políticos e o governo não se interessam pela questão nem procuram aumentar o interesse dos emigrantes em participar de eleições no exterior.

O estudo revelou um caso único no campo da participação de emigrantes em eleições nacionais no país de origem. Os partidos políticos são geralmente atores-chave na condução do processo de votação de emigrantes nos países que adotaram tal legislação – esse tem sido o caso na Itália, na República Dominicana e no México, por exemplo. No Brasil, no entanto, os partidos nunca estiveram envolvidos nesse assunto – seja a favor, seja contra a legislação – nem parecem ver a votação externa como um benefício para a política brasileira.

O desinteresse dos partidos políticos pelo voto dos emigrantes era aparente na ausência de campanhas políticas no exterior e na falta de interesse em votar propostas para a extensão dos direitos

ao voto dos emigrantes no Congresso brasileiro. Portanto, os partidos políticos brasileiros ainda não estavam alinhados com outros países que gradualmente consideraram os emigrantes potenciais eleitores em casa (Calderon-Chelius, 2011, p. 244). Campanhas políticas são um dos fatores que podem aumentar a probabilidade de participação (Geys, 2006, p. 168). O fato de que os partidos políticos brasileiros não costumam realizar campanhas eleitorais em outros países, nem incluir os emigrantes na pauta, pode ter um papel na baixa participação desse grupo nas eleições.

A proposta de ampliar os direitos ao voto dos emigrantes foi apresentada há mais de dez anos e ainda está “em análise” no Congresso brasileiro. Uma característica importante que emergiu do estudo está relacionada à fragilidade dos partidos políticos no Brasil. Tal como foi mencionado pelos entrevistados, as propostas que abordam as leis de voto emigrante foram elaboradas por legisladores de diferentes partidos políticos diretamente ligados às questões daqueles que vivem fora do país. Embora atualmente nem os legisladores nem os partidos estejam envolvidos com o voto no exterior, essas instituições nunca consideraram os emigrantes, o que demonstra como os políticos brasileiros podem agir independentemente de seus partidos.

Os políticos ajudaram a criar um sistema político no qual eles podem lidar de maneira mais ou menos independente, livre dos grilhões que os partidos disciplinados imporiam. Em quase todas as dimensões concebíveis, os partidos brasileiros são organizações singularmente autônomas, destinadas a permitir que os políticos operem de forma livre. (Mainwaring, 1991, p. 39; trad. nossa)

A falta de interesse da maioria dos partidos políticos brasileiros em atingir os emigrantes “apenas reforça a desilusão e a apatia que muitos brasileiros sentem em relação à política” (Levitt; La

Dehesa, 2003, p. 602). Esses resultados corroboram a análise de Paiva (2007, p. 405) de que o eleitorado brasileiro tem uma relação instável com os partidos políticos, bem como um baixo nível de confiança neles. Enquanto Paiva se refere ao eleitorado interno, os eleitores externos participantes deste estudo demonstram o mesmo sentimento.

### **Os incentivadores e condutores do voto externo brasileiro**

Ficou evidenciado que o desengajamento de emigrantes e de partidos políticos nas eleições brasileiras no exterior contribuiu para a identificação dos incentivadores e condutores da legislação do voto externo no Brasil. Enquanto esses dois grupos não demonstram muito interesse em promover ou em aumentar a votação no exterior, os líderes emigrantes emergiram como os principais atores que impulsionaram o voto de brasileiros que vivem fora do país. Isso ficou evidente a partir dos dados das entrevistas, que revelam que, através das suas associações no exterior, os líderes emigrantes oferecem recursos às suas comunidades para votar, além de promoverem debates sobre a extensão dos direitos ao voto dos emigrantes. O governo e alguns legisladores parecem apoiar superficialmente suas ações; no entanto, a única resposta governamental eficaz para as reivindicações dos líderes emigrantes é aumentar as seções eleitorais no exterior.

O estudo foi capaz de identificar dois dos principais fatores que impulsionam o voto de brasileiros que vivem no exterior: as ações dos líderes emigrantes, que parecem motivados pelo desejo de representação política no Congresso Nacional; e as remessas enviadas por emigrantes – a principal motivação do governo brasileiro para manter seu apoio institucional ao voto fora do país. Os

condutores da legislação de voto externo podem influenciar uma série de fatores associados à relação dos emigrantes com a política interna em seus países de origem. Eles tratam o voto no exterior de acordo com suas aspirações e interesses, contribuindo para a construção do cenário político das comunidades emigrantes fora do Brasil.

Os líderes de emigrantes brasileiros foram o único grupo participante da pesquisa que se concentrou na promoção de eleições no exterior entre suas comunidades e na extensão dos direitos ao voto dos emigrantes. Os participantes do estudo relataram que, quando as eleições presidenciais são realizadas no exterior, os líderes emigrantes encorajam suas comunidades a se registrarem e a votarem, e até mesmo organizam o transporte para levá-las às seções eleitorais. Essas ações promovem a ideia simbólica de que o voto no exterior desperta sentimentos de pertencimento entre os emigrantes, como foi revelado nas entrevistas com os seus líderes.

No entanto, os resultados desta pesquisa também mostraram que o movimento de alguns líderes emigrantes para a promoção do voto no exterior envolve interesses políticos e econômicos no incentivo à legislação do voto externo. Esse movimento impulsiona a representação política dos emigrantes no Congresso brasileiro como forma de ter os interesses das comunidades emigrantes defendidas no Brasil. Essa ideia parece semelhante ao que as próprias associações e o CRBE vêm defendendo: a melhoria do diálogo com o governo brasileiro e a consequente criação de políticas que respondam às demandas dos emigrantes. Esse relacionamento beneficiou as comunidades emigrantes por meio de várias políticas adotadas.

Os resultados demonstraram que a votação externa brasileira tem sido usada para atender os interesses de um grupo específico

de líderes de emigrantes no exterior, que promovem claramente uma agenda em nome das comunidades emigrantes. Isso foi evidenciado por seu poder político em manter o debate sobre a representação dos emigrantes, mesmo sem o apoio de suas comunidades. No entanto, com base nas respostas da pesquisa, as comunidades brasileiras emigrantes em geral são desinteressadas e desinformadas sobre o voto externo e sobre a proposta de lei para a utilização da representação de emigrantes no Congresso brasileiro. Os respondentes da pesquisa declararam ser geralmente desinformados sobre as eleições brasileiras e tendem a apoiar a ideia de representação de emigrantes quando ouvem expressões como “representação de interesses de emigrantes no Brasil”. Como os emigrantes brasileiros buscam a atenção do governo para suas demandas, eles parecem dispostos a aprovar qualquer tipo de representação recomendada. “É possível detectar uma crise do sentimento de estar sendo representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais” (Miguel, 2003, p. 123).

Embora os participantes tenham abordado a possibilidade de que a legislação do voto externo servisse ao interesse próprio dos representantes eleitos, eles ainda assim a apoiariam. Isso demonstra que o papel real de um deputado emigrante é menos importante para eles do que ter mais um representante de brasileiros no exterior.

A grande quantidade de remessas enviadas por brasileiros no exterior – US\$ 4 bilhões em média/ano (Banco Mundial, 2011) – é um dos principais argumentos utilizados por esse movimento que defende a representação dos emigrantes no Congresso. As contribuições econômicas dos emigrantes são usadas pelos líderes

como uma motivação para ampliar os direitos a voto, como se esses investimentos pudessem comprar assentos na Câmara dos Deputados do Brasil. Essa ligação feita por alguns entrevistados confirma o que a literatura já sugeriu: que as remessas desempenham um papel importante na relação entre o governo brasileiro e os cidadãos que vivem no exterior. Embora os líderes emigrantes possam estar trabalhando com o objetivo de beneficiar as comunidades de emigrantes, seu foco nas remessas como justificativa deixa claro qual é o papel que estão desempenhando. Eles buscam maior empoderamento político para capacitá-los a ser o que Itzigsohn (2000) define como uma nova elite de indivíduos que vive no exterior e atua em seu país de origem, podendo usar o sistema político em benefício de suas próprias demandas.

Essa perspectiva é apoiada pelo perfil político dos emigrantes brasileiros identificado nesta pesquisa. Ao contrário da experiência de outros países como o México, os emigrantes brasileiros não desejam participar da vida política de sua pátria e não são estimuladores do voto de emigrantes; eles desejam manter conexões com o Brasil em muitos aspectos, mas com menos intensidade politicamente. Mesmo que eles tenham líderes que os incentivam a votar, em geral não se envolvem muito com as eleições, e essa característica indica que a comunidade brasileira emigrante é vulnerável à política interna. Por preferirem não se informar ou não se engajar politicamente, podem ser suscetíveis à manipulação para defender o empoderamento dos líderes emigrantes através do estabelecimento da representação de emigrantes no Congresso.

O interesse do governo brasileiro no influxo de remessas de cidadãos do exterior contribuiu para a adoção de uma série de políticas direcionadas aos emigrantes (Patarra, 2005). Como recompensa por suas contribuições, os emigrantes obtêm conquistas



como a melhoria dos serviços consulares, por exemplo. É uma maneira conveniente de garantir que os emigrantes permaneçam conectados com seu país de origem e interessados em investir ali. Quanto à promoção e extensão do direito ao voto de emigrantes, as políticas são ilusórias. É claro que o governo, por meio de legislação de votação externa, busca simbolicamente fortalecer os sentimentos dos emigrantes de pertencer ao Brasil. Assim, o governo brasileiro e os legisladores têm “se preocupado mais com a inclusão simbólica de emigrantes no eleitorado do que com sua efetiva participação” (Lafleur, 2015, p. 853). Estejam o governo ou os partidos políticos interessados ou não em melhorar e expandir o sistema eleitoral no exterior, nenhuma ação efetiva foi tomada para a promoção dessas políticas.

Uma das principais premissas na votação de emigrantes é que alguns governos concedem o direito a voto aos cidadãos que vivem no exterior como recompensa e motivação para o envio de remessas (Barry, 2006; Baubock, 2003; Gamlen, 2006). O debate concentra-se principalmente em definir se os aspectos econômicos devem contar na participação política dos emigrantes em seu país de origem. No Brasil, a votação de emigrantes foi adotada no mesmo período em que o fluxo de emigração se iniciou; por esse motivo, as remessas não influenciaram a implementação dessa medida. No entanto, o influxo econômico de brasileiros no exterior motivou os órgãos governamentais e os legisladores a incluírem gradualmente as comunidades de emigrantes em suas pautas desde a década de 1990 (Reis, 2011).

Os dados da pesquisa *on-line* e das entrevistas revelaram um entendimento de que as remessas enviadas por brasileiros do exterior são uma justificativa para promover os direitos ao voto dos emigrantes. Isso indica que a concessão dos direitos a voto em

troca de remessas está presente na concepção do voto externo entre os atores envolvidos na votação brasileira emigrante. As teorias que negam essa conexão, no entanto, são convincentes ao argumentar que isso desafia os princípios de igualdade e inclusão (Lopez-Guerra, 2005). Se os direitos a voto para emigrantes fossem concedidos com base na quantidade de dinheiro investido no país de origem, os emigrantes poderiam comprá-los. No caso do Brasil, o aparente interesse de líderes emigrantes na extensão do direito a voto revela que a legislação pode ser usada com o propósito de beneficiar interesses econômicos e políticos individuais de grupos específicos. Assim, mudanças na representação de emigrantes no Congresso brasileiro, se aprovadas, podem caracterizar o caso do Brasil como aquele em que há troca de direitos a voto por poder econômico.

### **O papel do voto externo nas conexões transnacionais dos emigrantes com o Brasil**

O estudo se propôs a explorar opiniões, experiências e ideias de emigrantes e de autoridades brasileiras em relação ao voto externo. Ele se concentrou em identificar: como o voto emigrante está relacionado a conexões transnacionais de brasileiros que vivem no exterior; o que a legislação correspondente representa para esses cidadãos; e em que contexto o voto brasileiro no exterior é conduzido.

Os resultados da pesquisa *on-line* e as entrevistas contribuíram fortemente para as descobertas do estudo. A pesquisa foi fundamental para identificar as conexões transnacionais de brasileiros no exterior e sua relação com a política interna, bem como suas demandas e expectativas com relação ao governo brasileiro. O foco das entrevistas foi investigar a relação dos diferentes grupos de

atores envolvidos nas eleições brasileiras no exterior. Essa estratégia facilitou a identificação dos impulsionadores da votação externa brasileira, bem como as conexões e as relações por trás da legislação que a rege.

Ao tratar da identificação das conexões transnacionais dos emigrantes brasileiros com o Brasil, buscou-se analisar se e como essas conexões são refletidas pelas práticas externas de voto. O objetivo foi investigar os laços políticos que poderiam manter o envolvimento dos emigrantes com a política brasileira através de seu direito ao voto no exterior. Os resultados não apenas demonstraram que tipo de conexões os brasileiros no exterior têm com o Brasil, mas também revelaram como eles compreendem o voto dos emigrantes.

A pesquisa confirmou que os emigrantes brasileiros têm uma forte ligação transnacional de cunho afetivo com o seu país de origem. Quase todos os participantes da pesquisa declararam ter familiares que moram no Brasil. A maioria dos entrevistados também mantém amizades próximas no país de origem e o visita uma vez por ano ou a cada dois ou três anos. Um resultado importante do estudo em relação aos laços transnacionais de brasileiros no exterior está relacionado à sua intenção ou não de voltar a morar no Brasil permanentemente. A maioria declarou que não sabe se pretende retornar. O tempo médio de residência dos participantes no exterior é de mais de cinco anos, o que sugere que muitos provavelmente são imigrantes permanentes em seu país de acolhimento ou até mesmo duplos cidadãos. Portanto, a ideia de retornar está presente mesmo para aqueles que vivem em outro lugar por um longo período, evidenciando sua conexão emocional com o Brasil.

Os participantes da pesquisa *on-line* e os entrevistados demonstraram um sentimento de pertencimento ao Brasil como uma

característica intrínseca da comunidade de emigrantes brasileiros. Isso foi indicado em seus comentários, sugerindo que desejam a atenção do governo brasileiro para seus problemas no exterior porque são cidadãos do país e, portanto, devem ser incluídos na agenda governamental. Os emigrantes expuseram suas necessidades ao governo brasileiro por meio de associações e do CRBE. O grande número de associações brasileiras instaladas no exterior, promovendo a cultura brasileira e a língua portuguesa, também é um fator que confirma que a identidade brasileira é parte do entendimento dos emigrantes sobre si mesmos.

O estudo também revelou que muitos emigrantes brasileiros mantêm laços econômicos com o Brasil: 30% dos entrevistados declararam possuir propriedades no país de origem, e uma porcentagem menor afirmou ter outros investimentos. Além disso, a forte referência às remessas enviadas do exterior para o Brasil, feitas pelos respondentes da pesquisa *on-line* e das entrevistas, contribuiu para a identificação dos laços econômicos dos emigrantes com a terra natal. Essas conexões econômicas foram mencionadas pelos interlocutores como uma justificativa para as políticas que tratam dos emigrantes.

Em termos de conexões políticas transnacionais com o Brasil, os resultados do estudo demonstraram que os emigrantes em geral não têm muito envolvimento com a política brasileira. O percentual de participação nas eleições presidenciais foi inferior a 50% nos sete países investigados. A falta de interesse em participar das eleições brasileiras também foi indicada nos temas levantados pelos respondentes da pesquisa. Eles se referiram à ideia de voto “irresponsável”, fruto do entendimento de que os brasileiros no exterior são desinteressados e desinformados sobre a política interna e as eleições. Além disso, vários entrevistados declararam

que não deveriam ter o direito de intervir na política brasileira porque não vivem mais no Brasil.

Apesar da falta de engajamento político dos emigrantes nas eleições brasileiras, o estudo evidenciou que a comunidade brasileira de emigrantes deseja manter o direito ao voto no Brasil. Os entrevistados da pesquisa entendem que os emigrantes devem manter seus direitos à cidadania brasileira, incluindo o direito a voto nas eleições nacionais. Apesar de preferirem o voto voluntário em vez do compulsório, não houve nenhuma sugestão para abolir os direitos ao voto dos emigrantes. Pelo contrário, os resultados mostram que o direito ao voto externo faz parte de seu sentimento de pertencimento ao Brasil. Além disso, vários participantes do estudo se referiram às contribuições econômicas dos emigrantes para suas famílias no país de origem para justificar seus direitos ao voto externo. Assim, embora a comunidade de emigrantes brasileiros não tenha fortes laços políticos transnacionais com o Brasil, suas conexões transnacionais de ordem afetiva e econômica fazem com que ela queira manter os direitos políticos enquanto vive no exterior.

A identificação de conexões transnacionais de brasileiros no exterior contribuiu para revelar: a) o sentimento de pertencimento intrínseco dos emigrantes brasileiros e a vinculação simbólica do direito a voto à sua cidadania brasileira; e b) as conexões econômicas mantidas pelos brasileiros no exterior, que foram evidenciadas através de entrevistas com líderes e autoridades emigrantes. O estudo demonstrou que o voto externo brasileiro reflete conexões emocionais e econômicas dos emigrantes como parte de sua compreensão sobre a própria cidadania brasileira.

## **Os condutores da legislação brasileira de votação externa**

Os resultados do estudo revelaram que os principais atores envolvidos na promoção e na extensão dos direitos ao voto externo brasileiro são líderes de comunidades de emigrantes. Isso ficou claro através das entrevistas com os líderes, que exaltaram a importância do voto externo como um direito, e pela necessidade de uma forma de representação de emigrantes no Congresso brasileiro. O estudo demonstrou que os líderes emigrantes orientam a legislação para o voto no exterior, com o objetivo de incluir as demandas dos emigrantes na agenda política do Brasil e aumentar o poder dos emigrantes no país de origem. No entanto, como a comunidade de emigrantes brasileiros está politicamente desengajada, a ideia de representação política tem sido ligada às remessas enviadas por brasileiros que vivem no exterior. Assim, os líderes brasileiros de emigrantes incentivam o voto no exterior com base na associação entre o direito a voto e os direitos à cidadania e como recompensa em troca de contribuições econômicas feitas por emigrantes ao Brasil.

O governo brasileiro desempenha um papel na condução do voto externo, o que é evidenciado por um aumento na disponibilidade de locais de votação no exterior e nas políticas para facilitar a votação externa. Os dados das entrevistas realizadas demonstraram que as remessas econômicas dos emigrantes são o principal interesse do governo ao apoiar a legislação do voto externo. Os legisladores e as autoridades governamentais mencionaram a importância das remessas enviadas do exterior e exaltaram essas contribuições como uma motivação para aumentar a participação de emigrantes nas eleições nacionais brasileiras. O cenário que emerge desse resultado sugere que as remessas são o verdadeiro condutor do voto brasileiro emigrante, e não o governo.

Os demais atores investigados no estudo não parecem estimular as eleições brasileiras no exterior. Os resultados da pesquisa *online* e das entrevistas mostraram que as comunidades brasileiras emigrantes, os legisladores e os partidos políticos não atuam como impulsionadores do voto externo. Apesar do incentivo de seus líderes para envolvê-los com a questão, os emigrantes têm pouco interesse em participar das eleições brasileiras ou se informar sobre as políticas internas do Brasil. Mesmo que desejem manter seus direitos ao voto no exterior, eles não têm interesse em fazê-lo. Ao contrário do que se pressupunha inicialmente, os legisladores e os partidos políticos não incentivam a participação política dos brasileiros no exterior; eles não têm interesse em promovê-la. Pelo contrário, o sistema eleitoral limita abertamente a participação política dos emigrantes, e os legisladores e o governo usam a legislação de voto de emigrantes como uma ferramenta para convencê-los a manter suas conexões e seus investimentos financeiros no Brasil. Para tanto, promovem a participação de emigrantes nas eleições presidenciais e propõem leis para aumentar o benefício da inclusão de emigrantes nos assuntos políticos brasileiros. No entanto, os obstáculos ao cadastro e à votação no exterior, além da recusa do Congresso em votar as propostas de lei, sugerem fortemente que essa inclusão pode não se concretizar.

### **Implicações do estudo**

Além de identificar características que envolvem o voto de emigrantes brasileiros e seus atores, os resultados da pesquisa podem levar ao desenvolvimento de novas contribuições nesse campo. O estudo elucidou a experiência de um país que adota a votação externa sem o apoio de partidos políticos e de comunidades de emigrantes. Por quase três décadas, os cidadãos brasileiros

residentes no exterior foram obrigados a votar e foram coagidos pela ameaça de penalidades administrativas. No entanto, àqueles que não podem votar o governo oferece recursos para justificar sua não votação, demonstrando que está interessado na conexão dos emigrantes com o Brasil através do sistema eleitoral, e não necessariamente em seu voto. Além disso, a falta de interesse dos partidos políticos e das comunidades de emigrantes demonstrou que o sistema de votação envolve interesses econômicos em vez de políticos. O cenário de voto externo brasileiro que surgiu a partir dos resultados da pesquisa destaca aspectos da legislação não abordados anteriormente pela comunidade acadêmica. Assim, a pesquisa empírica sugere mais estudos sobre a votação no exterior, baseados na experiência brasileira.

A forma como os atores do voto brasileiro emigrante veem a legislação que rege o assunto é consistente com o referencial teórico fornecido por Barry (2006) e Baubock (2005, 2007) em relação à cidadania externa. Emigrantes e autoridades entendem que a votação no exterior é uma extensão da cidadania brasileira. Portanto, as comunidades emigrantes devem manter os direitos a voto, independentemente de seu país de residência. No entanto, as preocupações levantadas pelos participantes revelaram a necessidade de regras específicas no sistema eleitoral. A falta de motivação e de conhecimento, o conflito de interesses entre emigrantes e eleitores internos e as novas gerações nascidas no exterior sem nenhuma conexão com o Brasil são fatores usados para argumentar que a votação no exterior deve ser voluntária. Nesse contexto, apenas emigrantes com interesses em jogo participariam das eleições brasileiras no exterior, o que corrobora a perspectiva de “cidadania das pessoas interessadas” proposta por Baubock (2005, 2007). A sugestão é que os emigrantes elegíveis possam optar por exercer esse direito no lugar de serem forçados a votar.



A constatação de que eleições externas alimentam o sentimento de pertencimento dos emigrantes brasileiros reforça a perspectiva da votação como uma ação simbólica que confirma a identidade nacional dos emigrantes (Pogonyi, 2014). Os resultados do estudo não convergem com teorias que abordam a privação de direitos dos emigrantes com base no *status* de residência. Todos os grupos de atores interpelados concordam que os brasileiros no exterior devem ter a opção de votar mesmo quando moram em outro país, o que sugere que as conexões com o Estado-nação são razões suficientes para manter os direitos ao voto dos emigrantes, em oposição à perspectiva de Lopez-Guerra (2005).

Outra contradição teórica diz respeito ao argumento de que os emigrantes não estão sujeitos à lei nem são governados pelo seu país de origem (Owen, 2011). As políticas adotadas pelo governo brasileiro para os emigrantes demonstram que eles estão parcialmente sujeitos às leis brasileiras, como, por exemplo, quando só podem ter um passaporte se estiverem quites com suas obrigações eleitorais. O reconhecimento da dupla cidadania é outro exemplo; do contrário seria proibido aos emigrantes manterem a cidadania brasileira ao adquirirem outra. Em relação à tributação, os emigrantes no exterior têm o mesmo dever de pagar impostos no Brasil se tiverem rendimentos tributáveis. Propriedades e negócios, por exemplo, exigem que os proprietários paguem uma série de impostos, independentemente de seu local de residência.

### **Limitações do estudo**

Uma investigação indutiva com o objetivo de capturar temas e de analisar questões levantadas por sua amostra é, inevitavelmente, limitada. Uma das principais limitações da pesquisa foi a impossibilidade de identificar por que os partidos políticos não fazem

campanha no exterior e não tratam de políticas para emigrantes brasileiros. A sua falta de interesse na votação externa emergiu como um elemento importante do cenário de voto dos emigrantes brasileiros. No entanto, as razões para tal atitude não puderam ser suficientemente aqui exploradas. A pesquisadora procurou entrevistar representantes de partidos políticos para investigar suas percepções sobre a votação no exterior, mas, após várias tentativas por *e-mail*, obteve pouco sucesso. De seis partidos contatados, somente o representante do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) respondeu, informando que o partido não tinha uma posição definida sobre o assunto. Assim, com exceção dos legisladores diretamente envolvidos com a votação de emigrantes, nenhum outro representante de partidos políticos pôde ser consultado.

Outras limitações estão relacionadas à pesquisa *on-line* e ao desequilíbrio no número de participantes de cada país: não foi possível atingir mais participantes em Portugal e na Itália. Essa limitação impediu uma maior análise comparativa dos perfis dos entrevistados individualmente por país. Os participantes da pesquisa e os entrevistados que vivem nos sete países investigados foram contatados via *on-line* devido a limitações de tempo e de recursos para coleta de dados em seu local de residência. Isso fez com que a metodologia limitasse a participação na pesquisa aos emigrantes com acesso a um computador e/ou à internet.

### **Recomendações para pesquisas futuras**

O estudo explorou empiricamente a votação externa aplicada à comunidade brasileira emigrante e permitiu uma investigação das muitas características da legislação sobre o tema e desse grupo particular de cidadãos. Os países podem adotar uma ampla gama de cenários para votação de emigrantes, o que exige, em muitos

casos, uma verificação específica por país. Assim, recomenda-se que sejam realizados mais estudos que explorem empiricamente o assunto e deem voz aos atores envolvidos em diferentes países.

O método aplicado na pesquisa *on-line* foi uma técnica valiosa para se examinarem grandes comunidades de forma qualitativa. As perguntas abertas incentivaram os participantes a compartilhar suas histórias e perspectivas sobre suas relações com o Brasil. Embora não tenha sido possível entrevistar cada um dos 206 participantes da pesquisa devido ao tempo e aos custos, o método empregado possibilitou ouvir suas ideias. Como resultado, respostas escritas forneceram um corpo rico de dados e permitiu o desenvolvimento de um estudo empírico baseado em diferentes casos. Dessa forma, recomenda-se a realização de mais pesquisas empíricas sobre o voto de emigrantes, bem como o uso desse método para buscar o entendimento dos emigrantes sobre a legislação.

Embora a emigração brasileira tenha sido amplamente pesquisada em diferentes cenários, a investigação do perfil político e do comportamento dessa comunidade em particular ainda é limitada. O estudo identificou as características da participação de emigrantes nas eleições brasileiras, mas se concentrou nas questões levantadas pelos participantes da pesquisa *on-line* e pelos entrevistados em relação ao sistema eleitoral, às suas demandas e conexões com o Brasil e às suas perspectivas em relação ao direito ao voto no exterior. Estudos futuros poderiam se concentrar no comportamento eleitoral dessa comunidade, explicando, por exemplo, a mudança de tendência do eleitorado brasileiro no exterior, que passou a votar em candidatos de direita nas últimas eleições presidenciais. Outras pesquisas também poderiam explorar a participação política dos brasileiros em seu país de residência e como a integração com o sistema político local influencia a sua atuação na política brasileira.

## Considerações finais

O estudo fundamentou-se nas teorias de voto no exterior por meio de duas abordagens principais: a primeira está relacionada ao local de residência, ou seja, quando este é um requisito para o direito a voto, negando qualquer forma de voto de emigrantes no exterior; a segunda é a de cidadania externa, que permite que emigrantes com conexões em sua terra natal participem de eleições nacionais. Ao captar múltiplas perspectivas das realidades de emigrantes brasileiros, o estudo permitiu identificar importantes conexões transnacionais entre os emigrantes e o Brasil. Ficou demonstrado que os cidadãos que vivem no exterior estão conectados ao Brasil em um nível que os deixa muito inseguros quanto à decisão de morar no exterior permanentemente ou de retornar um dia ao país de origem. Essa característica influencia sua opinião sobre o direito a voto e demonstra que os emigrantes desejam manter o direito de participar das eleições brasileiras enquanto moram no exterior. No entanto, a baixa taxa de participação nas eleições fora do país e a falta de engajamento político dessa comunidade emigrante demonstram que sua relação com o voto externo é baseada principalmente no simbolismo de manter os direitos à cidadania brasileira. Ao mesmo tempo que alguns influentes líderes de emigrantes buscaram ampliar o direito ao voto no exterior, os participantes da pesquisa *on-line* não demonstraram interesse algum de influenciar a política interna brasileira.

A evidência empírica do estudo indica que os emigrantes brasileiros não têm conexões políticas com o Brasil e não estão interessados em votar no exterior. No entanto, eles entendem que seus laços de cidadania com o país lhes permitem manter o direito a voto enquanto vivem fora. Assim, o estudo argumenta que a limitação dos atuais direitos a voto para emigrantes brasileiros

é apropriada para essa comunidade de emigrantes desengajados, porque responde ao seu desejo de direito a voto e minimiza o uso de seus votos para beneficiar interesses particulares.

O estudo apresenta, em suas conclusões, dois argumentos principais. Por um lado, a aplicação da votação externa deve basear-se nas características da emigração do país, bem como em seus processos políticos. De acordo com os resultados, a comunidade de emigrantes brasileiros nunca reivindicou direitos ao voto externo, nem demonstrou o desejo de envolver-se na política interna no Brasil. Se apenas essas duas constatações fossem consideradas, os cidadãos brasileiros não teriam a menor preocupação em ter seus direitos a voto cancelados quando se tornassem emigrantes. No entanto, apesar da apatia da comunidade emigrante pela política interna, e embora isso possa mudar, a manutenção do direito a voto representa um elemento importante em sua compreensão da cidadania brasileira. Assim, embora o governo brasileiro nunca tenha consultado adequadamente os emigrantes antes de instituir o voto externo, a legislação atual cumpre suas expectativas em relação ao direito ao voto no exterior.

Por outro lado, as discussões levantadas sobre propostas de leis para ampliar os direitos ao voto externo do Brasil destacam a necessidade de um importante debate envolvendo a comunidade brasileira de emigrantes. Se eles estão politicamente desengajados e desinteressados em votar nas eleições presidenciais, como pode haver justificativa para se instituir a representação de emigrantes no Congresso brasileiro? O desengajamento de emigrantes com a política brasileira é o principal aspecto que precisa ser tratado aqui. Isso deve ser debatido, a fim de evitar o empoderamento de grupos com interesses específicos e de elevar as expectativas dos emigrantes sobre os benefícios da representação no Brasil. Esses

resultados endossam o argumento de que as discussões sobre a votação no exterior devem envolver não apenas os legisladores, mas também os emigrantes brasileiros, dando voz, portanto, àqueles que são os principais atores dessa legislação.

O segundo argumento é que o voto emigrante não pode ser aplicado como uma extensão da legislação interna. O estudo mostrou que o sistema de votação obrigatório presencial aplicado no Brasil não é apropriado fora dele. Os participantes levantaram questões importantes que reforçam a necessidade de uma legislação específica de votação externa adaptada às realidades da comunidade de emigrantes. Argumentos sobre a intenção de oferecer direitos iguais de voto a todos os cidadãos falharam diante do simples fato de que os brasileiros no exterior têm direitos de voto limitados às eleições presidenciais. Apesar dessa desigualdade em relação aos eleitores domésticos com pleno direito a voto, os emigrantes são forçados a se sacrificarem, gastando tempo e dinheiro para irem aos consulados, votarem e cumprirem os requisitos eleitorais obrigatórios presencialmente. Além disso, os emigrantes têm relações transnacionais com o país onde não vivem mais e, portanto, não se envolvem em assuntos públicos como os eleitores residentes no Brasil. Os emigrantes demonstraram desinteresse geral em participar das eleições brasileiras. No estudo, declararam estar desinformados sobre questões eleitorais, o que aumentaria a possibilidade de votação “irresponsável”, já que muitos acabam votando simplesmente para evitar sanções. Assim, as descobertas da pesquisa recomendam o voto voluntário e a adoção de outro procedimento de votação para brasileiros no exterior.

A investigação destacou tanto a singularidade do caso do Brasil quanto as preocupações semelhantes que podem surgir com a votação de emigrantes em outras nações. O estudo empírico revelou

uma comunidade brasileira emigrante com uma compreensão e uma abordagem muito especiais em relação ao engajamento político com seu país de origem. Também demonstrou uma propensão dos emigrantes de não votarem nas eleições presidenciais; entretanto, com a recente turbulência política no Brasil, é possível que isso mude. Seja qual for a maneira por meio da qual a comunidade emigrante vá se posicionar politicamente, a perspectiva de engajamento político dos emigrantes é uma questão ainda em construção, na qual os legisladores e os líderes emigrantes precisam focar sua atenção. Acreditamos que este livro possibilita novos *insights* para o debate, com base não apenas nas realidades da comunidade brasileira de emigrantes, mas também na experiência do engajamento de emigrantes de outros países.

A crescente utilização do voto de emigrantes em todo o mundo demonstra a necessidade de uma investigação maior desse tipo de legislação. Os resultados da pesquisa podem, portanto, ser úteis para a compreensão política não apenas no Brasil, mas também em outros países que consideram importante estabelecer a votação externa. Além disso, o estudo revelou a importância da realização de investigações empíricas sobre esse campo e sobre os diversos aspectos da legislação de voto externo, com base em uma compreensão maior da realidade dos principais atores desse cenário: as comunidades emigrantes.

## Referências

ACOSTA, Nydia Restrepo de. Colombia: representation of emigrants in the Congress. *In*: ELLIS, A.; NAVARRO, C.; MORALES, I.; GRATSCHER, M.; BRAUN, N. (ed.). *Voting from abroad: the International Idea handbook*. Mexico: International Idea, 2007. p. 78-82.

AL-ALI, N.; KOSER, K. Transnationalism, international migration and home. *In*: AL-ALI, N.; KOSER, K. (ed.). *New approaches to migration? Transnational communities and the transformation of home*. Londres; Nova York: Routledge, 2002. p. 1-14.

ALBUQUERQUE, J. Os brasiguaios e os conflitos sociais e nacionais na fronteira Paraguai-Brasil. *Análise da Conjuntura*, n. 2, p. 1-19, 2009.

ALIANO, D. Citizenship and belonging: the case of the Italian vote abroad. *Ethnic Studies Review*, v. 33, n. 1, p. 1-10, 2010.

BANCO MUNDIAL. *Migration and remittances data*. EUA; IBRD; IDA, 2011. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>. Acesso em: 11 set. 2015.

BANCO MUNDIAL. Migration and remittances team, development prospects group. *Migration and Development Brief*, n. 24, p. 10, 13 abr. 2015. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/>



pubdocs/publicdoc/2015/10/773611444756855376/Migrationand-DevelopmentBrief24.pdf.

BARRETO, A. A. B. O eleitor ausente: o não comparecimento às urnas na discussão das ciências sociais. *Civitas*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 187-206, maio-ago. 2008.

BARRY, K. Home and away: the construction of citizenship in an emigration context. New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. *New York University Law Review*, v. 81, n. 6-13, p. 11-59, 14 jun. 2006.

BATISTA, Henrique Gomes. Brasileiras protestam em marcha feminista contra Trump nos EUA. *O Globo*, 21 jan. 2017. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/mundo/brasileiras-protestam-em-marcha-feminista-contra-trump-nos-eua-20807272>. Acesso em: 1 maio 2017.

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

BAUBOCK, R. Expansive citizenship: voting beyond territory and membership. *PS Political Science and Politics*, v. 38, n. 4, p. 683-687, 2005.

BAUBOCK, R. Stakeholder citizenship and transnational political participation: a normative evaluation of external voting. *Fordham Law Review*, v. 75, n. 5, p. 2.393-2.447, 2007.

BAUBOCK, R. The rights and duties of external citizenship. *Citizenship Studies*, v. 13, n. 5, p. 475-499, 2009.

BLAIS, A. What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, v. 9, n. 1, p. 111-125, 2006.

BOGUS, L. Esperança além-mar: Portugal no arquipélago migratório brasileiro. In: MALHEIROS, J. (ed.). *Imigração brasileira em Portugal*. Lisboa: Acidi/Observatório da Imigração, 2007. p. 39-58.

BRAGON, Ranier. Congresso articula para criar 79 novos cargos eletivos. *Folha de S.Paulo*, 12 abr. 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1204200907.htm>. Acesso em: 19 ago. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal/Brasília: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito*. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84600>.

BRASIL; CNB. Pronunciamento de Ideli Salvatti. *Senado Federal*: atividade legislativa. Brasília, 22 set. 2003. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/340355>. Acesso em: 23 mar. 2015.

BRASIL; MRE. Plano de ação. IV Conferência Brasileiros no Mundo: Plano de ação 2014. *Ministério das Relações Exteriores*, Brasília, 2011a. Disponível em: [http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/copy\\_of\\_informe-mre-no-32/iv-conferencia-brasileiros-no-mundo](http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/noticias/copy_of_informe-mre-no-32/iv-conferencia-brasileiros-no-mundo).

BRASIL; MRE. Ata consolidada de reivindicações das comunidades brasileiras no exterior e suas respectivas prestações de contas. *Ministério das Relações Exteriores*, Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/associativismo-e-politicas-para-as-comunidades/ata-consolidada-de-demandas-e-prestacao-de-contas/ata-consolidada-de-demandas-e-prestacao-de-contas>.

BRASIL; MRE. *Brasileiros no mundo*: relatório estatístico dos brasileiros que vivem no exterior 2011. Brasília: MRE, 2011c. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/>. Acesso em: 25 ago. 2014.

BRASIL; MRE. *Brasileiros no mundo: estimativas populacionais das comunidades brasileiras no mundo 2015*. Brasília: MRE, 2015. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL; MRE. *Relatório de gestão do exercício de 2015*. Brasília: Subsecretaria-geral do Serviço Exterior/MRE, 2016. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_acesso\\_info/auditorias\\_brasil/SGEX/2015/Relat\\_de\\_Gesto\\_SGEX\\_2015.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_acesso_info/auditorias_brasil/SGEX/2015/Relat_de_Gesto_SGEX_2015.pdf). Acesso em: 1 abr. 2016.

BRASIL; SFB. *PEC 05/05: Proposta de Emenda à Constituição, n. 5/2005, apresentada por Cristovam Buarque et al. Altera o art. 45 da Constituição para conceder ao brasileiro residente no exterior o direito de votar nas eleições*. Brasília, 2 mar. 2005. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=72589](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=72589).

BRASIL; TRE. *Correição e revisão do eleitorado brasileiro. Tribunal Regional Eleitoral-SP*. Brasília: TRE, s.d. Disponível em: <http://www.tre-sp.jus.br/o-tre/corregedoria/correicao-e-revisao-do-eleitorado>. Acesso em: 17 mar. 2015.

BRASIL; TRE. *História das eleições: do final da Velha República à biometria. Tribunal Regional Eleitoral*, 6 mar. 2013. Disponível em: <http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/do-final-da-velha-republica-a-biometria-roteiros-eje>. Acesso em: 17 mar. 2015.

BRASIL; TSE. *Serviços eleitorais no exterior. Resolução 20.717, de 12 de setembro de 2000. Relator: Ministro Garcia Vieira. Tribunal Superior Eleitoral*, 2000. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/eleitor-no-externo/servicos-eleitorais-no-externo>.

BRASIL; TSE. *Relatório estatístico da participação nas eleições presidenciais brasileiras 2010*. Brasília: TSE, 2010. Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/estatisticas-de-eleitorado>. Acesso em: 26 ago. 2014.

BRASIL; TSE. *Relatório das eleições de 2014 no exterior*. Brasília: TSE, 2014.

BRASIL; TSE. *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 12. ed. Brasília: TSE, 2016. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo\\_eleitoral/codigo-eleitoral-anotado-e-legislacao-complementar-12-edicao-atualizado.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral/codigo-eleitoral-anotado-e-legislacao-complementar-12-edicao-atualizado.pdf). Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASILEIROS no exterior criam petição para poder votar em senadores e deputados. *BBC Brasil*, 16 ago. 2014. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140816\\_voto\\_exterior\\_ms.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140816_voto_exterior_ms.shtml). Acesso em: 7 jul. 2015.

BRAUN, N. E-voting and external voting. In: ELLIS, A. *et al.* (ed.). *Voting from abroad: the International Idea handbook*. Mexico: International Idea, 2007. p. 217-225.

BRAUN, N.; GRATSCHEW, M. Introduction. In: ELLIS, A. *et al.* (ed.). *Voting from abroad: the International Idea handbook*. Mexico: International Idea, 2007. p. 1-8.

BRAZIL erupts in protest: more than a million on the streets. *The Guardian*, 21 jun. 2013. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/21/brazil-police-crowds-rio-protest>. Acesso em: 5 jun. 2017.

BRETTELL, C. Political belonging and cultural belonging: immigration status, citizenship, and identity among four immigrant populations in a south western city. *The American Behavioral Scientist*, v. 50, n. 1, p. 70-99, 2006.

CALDERON-CHELIUS, L. Oh, qué será, qué será, del voto de los brasileños em el exterior? In: CALDERON-CHELIUS, L. (ed.). *Votar em la distancia: la extension de los derechos políticos a*

- migrantes, experiencias comparadas. Cidade do México: Instituto Mora, 2003. p. 85-114.
- CALDERON-CHELIUS, L. Brazil: compulsory voting and renewed interest among external voters. *In: ELLIS, A.; NAVARRO, C.; MORALES, I.; GRATSCHEW, M.; BRAUN, N. (ed.). Voting from abroad: the International Idea handbook.* Estocolmo; Cidade do México: International Idea, 2007a. p. 128-131.
- CALDERON-CHELIUS, L. Redefinindo a geografia política nacional: sobre a participação política dos cidadãos brasileiros no exterior. *In: MALHEIROS, J. (ed.). Imigração brasileira em Portugal.* Lisboa: Acidi/Observatório da Imigração, 2007b. p. 205-216.
- CALDERON-CHELIUS, L. O que há por trás do direito ao voto dos emigrantes internacionais? Teoria, história e cidadania demandante. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, p. 231-250, 2011.
- CASTLES, S. The factors that make and unmake migration policies. *International Migration Review*, v. 38, n. 3, p. 852-884, 2004.
- COLLYER, M. *Emigration nations: policies and ideologies of emigrant engagement.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- CWERNER, S. The times of migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 27, n. 1, p. 7-36, 2001.
- DOS SANTOS, W. G. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI.* Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.
- EASTHOPE, H. Fixed identities in a mobile world? The relationship between mobility, place, and identity. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, v. 16, n. 1, p. 61-82, 2009.
- ELLIS, A. The history and politics of external voting. *In: ELLIS, A. et al. (ed.). Voting from abroad: the International Idea handbook.* Estocolmo; Cidade do México: International Idea, 2007. p. 41-48.

ESCOBAR, C. Extraterritorial political rights and dual citizenship in Latin America. *Latin America Research Review*, v. 42, n. 3, p. 43-75, 2007.

EUA. United States Census Bureau 2010. American Community Survey (ACS). Place of birth for the foreign-born population in the United States. Universe: Foreign-born population excluding population born at sea. *American Fact Finder*, 2015. Disponível em: [http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/product-view.xhtml?pid=ACS\\_15\\_1YR\\_B05006&prodType=table](http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/product-view.xhtml?pid=ACS_15_1YR_B05006&prodType=table). Acesso em: 17 set. 2016.

EVANS, Y. *et al.* *Brazilians in London: a report for the strangers into citizens*. Campaign: University of London, 2007.

EWING, W.; MARTÍNEZ, D.; RUMBAUT, R. The criminalization of immigration in the United States. *American Immigration Council*, 13 jul. 2015. Disponível em: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/criminalization-immigration-united-states>.

FAIST, T. Transnationalism. In: GOLD, S.; NAWYN, S. (ed.). *The Routledge international handbook of migration studies*. Londres; Nova York: Routledge, 2013.

FERNANDES, D. M.; RIGOTTI, J. I. R. Os brasileiros na Europa: notas introdutórias. In: CONFERÊNCIA BRASILEIROS NO MUNDO, Rio de Janeiro, 2008. Apresentação de trabalho.

FIRMEZA, G. *Brasileiros no exterior*. Brasília: Funag, 2007.

FORNOS, C.; POWER, T.; GARAND, J. Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 8, p. 909-940, 2004.

FORO de Londres. *Youtube*, 28 set. 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UCUaWGBVPt21fvL-UKz-OnTA>. Acesso em: 7 jul. 2015.

FORO debate direitos políticos de brasileiros que vivem fora. *The Brazilian Post*, 20 ago. 2013. Disponível em: <http://brazilianpost.org/20/08/2013/foro-debate-representacao-parlamentar-de-brasileiros-que-vivem-fora>. Acesso em: 24 jun. 2014.

FRANCO, Bernardo Mello. Brasileiros que vivem fora querem eleger bancada no Congresso. *Folha de S.Paulo*, 4 ago. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/08/1321350-brasileiros-que-vivem-fora-querem-eleger-bancada-no-congresso.shtml>. Acesso em: 5 nov. 2014.

FRANKLIN, M. Electoral engineering and cross-national turnout differences: what role for compulsory voting? *British Journal of Political Science*, v. 29, p. 205-216, 1999.

FRANKLIN, M. The dynamics in electoral participation. In: LEDUC, L.; NIEMI, R.; NORRIS, Pippa (ed.). *Comparing democracies 2: new challenges in the study of elections and voting*. Thousand Oaks CA: Sage, 2006.

GAMLEN, A. Diaspora engagement policies: what are they, and what kinds of states use them? Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford. *Working Paper*, n. 32, 2006. Disponível em: [https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/WP-2006-032-Gamlen\\_Diaspora\\_Engagement\\_Policies.pdf](https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/WP-2006-032-Gamlen_Diaspora_Engagement_Policies.pdf).

GEYS, B. *Explaining voter turnout: a review of aggregate-level research*. *Electoral Studies*, v. 25, n. 4, p. 637-663, 2006.

GUARNIZO, L.; PORTES, A.; HALLER, W. Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants. *American Journal of Sociology*, v. 108, n. 6, p. 1.211-1.248, 2003.

GUEDES, E. A eleição de representantes de brasileiros no exterior para o Congresso Nacional. In: I CONFERÊNCIA SOBRE AS

- COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR: Brasileiros no Mundo. Brasília: Funag, 2009. p. 1-35.
- HASSALL, G. The Cook Islands: seat for overseas voters abolished. In: ELLIS, A. *et al.* (ed.). *Voting from abroad: the International Idea handbook*. Estocolmo; Cidade do México: International Idea, 2007. p. 50-52.
- HOBBS, Frank B.; JOHNSON, Peter D. Population trends Brazil. EUA. Department of Commerce Economics and Statistics Administration. *EUA Census Bureau*, PPT/92-7, n. 7, p. 1, out. 1993. Disponível em: <https://www.census.gov/library/publications/1993/demo/ppt92-7.html>. Acesso em: 26 mar. 2015.
- HONOHAN, I. Should Irish emigrants have votes? External voting in Ireland. *Irish Political Studies*, v. 26, n. 4, p. 545-561, 2011.
- IBGE. *Censo demográfico 2010: resultados gerais da amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- IBGE. Estimativa da população brasileira em 2014. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 20 maio 2015.
- IDEA. Voting from abroad database. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, s/d. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad>. Acesso em: 27 mar. 2015.
- IDEA. Voting from abroad: the International Idea handbook. Estocolmo; Cidade do México: International Idea, 2007.
- ITZIGSOHN, J. Immigration and the boundaries of citizenship: the institutions of immigrants' political transnationalism. *International Migration Review*, v. 34, n. 4, p. 1.126-1.154, 2000.
- JACKMAN, Robert W. Political institutions and voter turnout in the industrial democracies. *American Political Science Review*, v. 81, n. 2, p. 405-423, 1987.



- 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. 997-1.029, 2001.
- KLAGSBRUNN, V. H. Migração internacional de brasileiros para os países desenvolvidos e os direitos humanos. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 16, n. 31, p. 362-370, 2008.
- KONDO, A. Comparative citizenship and aliens' rights. In: KONDO, A. (ed.). *Citizenship in a global world: comparing citizenship rights for aliens*. Nova York: Palgrave, 2001.
- KUBAL, A.; BAKEWELL, O.; HASS, H. *The evolution of Brazilian migration to the UK: a Themis scoping study*. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2011.
- LACY, B. Host country issues. In: ELLIS, A. et al. (ed.). *Voting from abroad: the International Idea handbook*. Estocolmo; Cidade do México: International Idea, 2007. p. 137-148.
- LAFLEUR, J. M. Why do states enfranchise citizens abroad? Comparative insights from Mexico, Italy and Belgium. *Global Networks*, v. 11, n. 4, p. 481-501, 2011.
- LAFLEUR, J. M. *Transnational politics and the state: the external voting rights of diasporas*. Nova York; Londres: Taylor & Francis, 2013.
- LAFLEUR, J. M. The enfranchisement of citizens abroad: variations and explanations. *Democratization*, v. 22, n. 5, p. 840-860, 2015.
- LAFLEUR, J. M.; CALDERON-CHELIUS, L. Assessing emigrant participation in home country elections: the case of Mexico's 2006 presidential election. *International Migration*, v. 49, n. 3, p. 99-124, 2011.
- LAFLEUR, J. M.; SANCHES-DOMINGUEZ, M. The political choices of emigrants voting in home country elections: a

socio-political analysis of the electoral behaviour of Bolivian external voters. *Migration Studies*, v. 3, n. 2, p. 155-181, 2015.

LARDY, H. Is there a right not to vote? *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 24, n. 2, p. 303-321, 2004.

LEVINE, R. *The history of Brazil*. Londres: Greenwood Press, 1999.

LEVITT, P.; LA 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.

LIMA, A. Como votam os imigrantes brasileiros: eleição presidencial 2014. *Diga aí: visualizing the Brazilian diaspora*, 25 jan. 2015. Disponível em: <http://www.digaai.com/como-votam-os-imigrantes-brasileiros-eleicao-2014/>. Acesso em: 4 abr. 2015.

LIMA, A.; CASTRO, A. *Brasileiros nos Estados Unidos: meio século (re)fazendo a América*. Brasília: Funag, 2017.

LIMA, P. L.; CHALOUB, J. Os juristas políticos e suas convicções: para uma anatomia do componente jurídico do golpe de 2016 no Brasil. *Revista de Ciências Sociais (RCS)*, Fortaleza, v. 49, n. 1, p. 202-252, mar./jun. 2018.

LISI, M. *et al.* Out of sight, out of mind? External voting and the political representation of Portuguese emigrants. *South European Society and Politics*, v. 20, n. 2, p. 265-285, 2014.

LOPEZ-GUERRA, C. Should expatriates vote? *Journal of Political Philosophy*, v. 13, n. 2, p. 216-234, 2005.

MAHER, G.; CAWLEY, M. Short-term labour migration: Brazilian migrants in Ireland. *Population, Space and Place*, v. 22, n. 1, p. 23-35, 2016.

MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 24, n. 1, p. 21-43, out. 1991.

MALHEIROS, J. Os brasileiros em Portugal: a síntese do que sabemos. In: MALHEIROS, J. (ed.). *Imigração brasileira em Portugal*. Lisboa: Acidi/Observatório da Imigração, 2007. p. 11-37.

MARGOLIS, M. Transnationalism and popular culture: the case of Brazilian immigrants in the United States. *The Journal of Popular Culture*, v. 29, n. 1, p. 29-41, 1995a.

MARGOLIS, M. Brazilians and the 1990 United States Census: immigrants, ethnicity and the undercount. *Human Organization*, v. 54, n. 1, p. 52-59, 1995b.

MARGOLIS, M. *Good-bye Brazil: emigrantes brasileiros no mundo*. São Paulo: Editora Contexto, 2013.

MARQUES, T. Transnacionalizando o combate à ditadura: as publicações nas redes de solidariedade aos exilados brasileiros (1973-1979). In: COGO, D.; ELHAJJI, M.; HUERTAS, A (ed.). *Diásporas, migrações, tecnologias da comunicação e identidades transnacionais*. Barcelona: Institut de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona, 2012.

MARTIN, D. Introduction: the trend toward dual nationality. In: HAILBRONNER, K. (ed.). *Rights and duties of dual nationals: evolution and prospects*. The Hague: Kluwer Law International, 2003.

MASCITELLI, B.; BATTISTON, S. *The Italian expatriate vote in Australia: democratic right, democratic wrong or political opportunism?* Ballan: Connor Court Publishing, 2008.

MASCITELLI, B.; STEELE, R.; BATTISTON, S. *The 2001 Italian expatriate vote: was it worth it? A view from the Africa-Asia-Oceania-Antarctica college*. Bern: Peter Lang, 2013.

MAY, T. *Social research: issues, methods, and process*. 4 ed. Berkshire; Nova York: Open University Press, 2011.

MEADE, T. A. *Brief history of Brazil*. Nova York: Facts On File, 2003.

MENEGAZZO, E. Eleições brasileiras na Alemanha: limites da comunicação e da prática política transnacional. *In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS*. Caxambu/MG, 29 set.-3 out. 2008.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 15, p. 123-140, 2003.

NAVARRO, C. The political rights of migrant workers and external voting. *In: ELLIS, A. et al. (ed.). Voting from abroad: the International Idea handbook*. Estocolmo; Cidade do México: International Idea, 2007. p. 173-182.

NAVARRO, C.; CARRILO, M. Mexico: safeguarding the integrity of the electoral process. *In: ELLIS, A. et al. (ed.). Voting from abroad: the International Idea handbook*. Estocolmo; Cidade do México: International Idea, 2007. p. 189-192.

NAVARRO, C.; MORALES, I.; GRATSCHEW, M. External voting: a comparative overview. *In: ELLIS, A. et al. (ed.). Voting from abroad: the International Idea handbook*. Estocolmo; Cidade do México: International Idea, 2007. p. 11-34.

NOHLEN, D.; GROTZ, F. The legal framework and an overview of electoral legislation. *In: ELLIS, A. et al. (ed.). Voting from abroad: the International Idea handbook*. Estocolmo; Cidade do México: International Idea, 2007. p. 65-75.

NORDBERG, C. Claiming citizenship: marginalised voices on identity and belonging. *Citizenship Studies*, v. 10, n. 5, p. 523-539, 2006.

NUNEZ, L. The Dominican Republic: political agreement in response to demands for the right to vote from abroad. *In: ELLIS, A. et al. (ed.). Voting from abroad: the International Idea handbook*. Estocolmo; Cidade do México: International Idea, 2007. p. 184-188.

OIM; CNPD. *Perfil migratório do Brasil 2009*. Genebra: OIM, 2010. Disponível em: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Perfil-Migratorio-de-Brasil.pdf>.

OLIVEIRA, A. Um ideal transnacional: a participação política dos emigrantes brasileiros e o sonho do 28º Estado da República Federativa do Brasil. In: IX ENCONTRO DA ABCP, POLITICAL SCIENCE CONFERENCE, Brasília/DF, 4-7 ago. 2014.

ORR, G. Citizenship, interests, community and expression: expatriate voting rights in Australian elections. In: BRONITT, S.; RUBENSTEIN, K. (ed.). *Citizenship in a post-national world: Australia and Europe compared*. Sidney: The Federation Press, 2008. p. 24-37.

OSTERGAARD-NIELSEN, E. The politics of migrants' transnational political practices. *International Migration Review*, v. 37, n. 3, p. 760-786, 2003.

OWEN, D. Transnational citizenship and the democratic state: modes of membership and voting rights. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, v. 14, n. 5, p. 641-663, 2011.

PADILLA, B. Acordos bilaterais e legalização: o impacto na integração dos imigrantes brasileiros em Portugal. In: MALHEIROS, J. (ed.). *Imigração brasileira em Portugal*. Lisboa: Acidi/Observatório da Imigração, 2007. p. 217-223.

PAÍSES convocam embaixadores após *impeachment* de Dilma. *Globo.com*, 31 ago. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/08/paises-convocam-embaxadores-apos-impeachment-de-dilma.html>.

PAIVA, D. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. *Opinião Pública*, v. 13, n. 2, p. 388-408, 2007.

PATARRA, N. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, p. 23-33, 2005.

PEIXOTO, J.; FIGUEIREDO, A. Imigrantes brasileiros e mercado de trabalho em Portugal. In: MALHEIROS, J. (org.). *Imigração brasileira em Portugal*. Lisboa: Acidi/Observatório da Imigração, 2007. p. 87-112.

POGONYI, S. Four patterns of non-resident voting rights. *Ethno-politics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*, v. 13, n. 2, p. 122-140, 2014.

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, 1999.

PORTES, A. Conclusion: theoretical convergences and empirical evidence in the study of immigrant transnationalism. *International Migration Review*, v. 37, n. 3, p. 874-892, 2003.

PORTES, A. A cross-Atlantic dialogue: the progress of research and theory in the study of international migration. *International Migration Review*, v. 37, n. 3, p. 828-851, 2004.

PORTES, A. Discussion: transnationalism, migration and development: reflections on the special issue. *International Development Planning Review*, v. 33, n. 4, p. 501-507, 2011.

RATTNER, Jair. Emigrantes brasileiros pedem a Dilma direito de eleger deputados e senadores. *BBC Brasil*, 10 jun. 2013. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130610\\_dilma\\_portugal\\_soares\\_fn\\_jr](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130610_dilma_portugal_soares_fn_jr). Acesso em: 5 mai. 2014.

REIS, R. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011.

RIOS-NETO, E. *Managing migration: the Brazilian case*. Belo Horizonte: Cedeplar/Face/UFMG, 2005.

- ROCHA, C.R.F.Q. *Conselhos de cidadãos: uma iniciativa do Ministério das Relações Exteriores para melhor apoiar as comunidades brasileiras no exterior*. Monografia (Especialização) – Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- ROLLEMBERG, Denise. *Exílio: entre raízes e radares*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- ROSSI, P. Remessas de imigrantes: estudo de caso de brasileiros em Portugal. In: MALHEIROS, J. (ed.). *Imigração brasileira em Portugal*. Lisboa: Acidi/Observatório da Imigração, 2007. p. 135-153.
- RUBENSTEIN, K. Citizenship in an age of globalisation. *Law in Context*, v. 25, n. 1, p. 88-111, 2007.
- RUBIO-MARIN, R. Transnational politics and the democratic nation-State: normative challenges of expatriate voting and nationality retention of emigrants. *Nova York University Law Review*, v. 81, n. 1, p. 117-147, 2006.
- SALES, T. A organização dos imigrantes brasileiros em Boston, EUA. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, p. 44-54, 2005.
- SALES, T. ONGs brasileiras em Boston. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, p. 75-91, 2006.
- SASAKI, E. Imigração brasileira para o Japão. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, p. 99-117, 2006.
- SINGER, A. et al. *Por que gritamos golpe: para entender o “impeachment” e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- SMITH, R. Migrant membership as an instituted process: transnationalization, the State and the extra-territorial conduct of Mexican politics. *International Migration Review*, v. 37, n. 2, p. 297-343, 2003.
- SMITH, R. Contradictions of diasporic institutionalization in Mexican politics: the 2006 migrant vote and other forms of inclusion and control. *Ethnic and Racial Studies*, v. 31, n. 4, p. 708-741, 2008.

SPIRO, P. Perfecting political diaspora. *Nova York University Law Review*, v. 81, n. 19, p. 207-233, 2006.

SPRANDEL, M. Brasileiros na fronteira com o Paraguai. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, p. 137-156, 2006.

TINTORI, G. The transnational political practices of Latin American Italians. *International Migration*, v. 49, n. 3, p. 168-188, 2011.

TRAIANO, Heloísa. Nos EUA, brasileiros aderem a greve de imigrantes contra ameaças de Trump. *O Globo Mundo*, 16 fev. 2017. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/mundo/nos-eua-brasileiros-aderem-greve-de-imigrantes-contrameacas-de-trump-20937106>. Acesso em: 1º maio 2017.

USHIJIMA, F. *A política externa brasileira para os emigrantes e seus descendentes*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

VERTOVEC, S. *Transnationalism*. Londres; Nova York: Routledge, 2009.

WUCKER, M. The perpetual migration machine and political power. *World Policy Journal*, v. 21, n. 3, p. 41-49, 2004.

YAN, Holly; WILLIAMS, David. Nationwide “Day without immigrants” shuts down businesses. *CNN US*, 17 fev. 2017. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2017/02/16/us/day-without-immigrants-vignettes/>. Acesso em: 1º maio 2017.

ZAMBERLAM, J. *O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização*. Porto Alegre: Pallotti, 2004.



Título original: *Brazilians abroad: emigrant voting and political engagement*

© 2017 Denise Frizzo e Bruno Mascitelli

© 2020 Denise Frizzo e Bruno Mascitelli

Publicado com a autorização da Editora Cambridge Scholars Publishing.

Ficha catalográfica elaborada pela  
Divisão de Processamento Técnico SIBI-UFRJ

---

F921b Frizzo, Denise

Brasileiros no exterior: voto emigrante e participação política  
/ Denise Frizzo e Bruno Mascitelli; tradução, Tais Cristine Ernst  
Frizzo – Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2020.

243 p. ; 14 x 21 cm.

Bibliografia: p. 224-240.

ISBN: 978-65-88388-50-1

1. Brasileiros - Países estrangeiros. 2. Brasileiros -  
Participação política. 3. Emigração e imigração - Brasil. 4. Votos.  
I. Mascitelli, Bruno. II. Título.

CDD: 325.281

---

*Coordenação editorial*

Thiago de Moraes Lins

Maíra Alves

*Revisão da tradução*

Vânia Garcia

*Revisão*

Paula Halfeld

*Projeto gráfico e diagramação*

Thiago de Moraes Lins

*Capa original*

Bruno Cocozza

*Adaptação de capa*

Louise Xavier Dantas

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**FÓRUM DE CIÊNCIA E CULTURA**

**EDITORA UFRJ**

Av. Pasteur, 250, Urca  
Rio de Janeiro, RJ – CEP 22290-902  
Tel./Fax: (21) 3938-5484 e 3938-5487  
[www.editora.ufrj.br](http://www.editora.ufrj.br)

**LIVRARIA EDITORA UFRJ**

Rua Lauro Müller, 1A, Botafogo  
Rio de Janeiro, RJ – CEP 22290-160  
Tel.: (21) 3938-0624  
[www.facebook.com/editora.ufrj](http://www.facebook.com/editora.ufrj)

Apoio:



Fundação Universitária  
José Bonifácio