

40º Encontro Anual da ANPOCS

ST18 Migrações internacionais e fronteiras: políticas, sociabilidades, territórios e reconfigurações identitárias

A Inserção Política dos Imigrantes no Brasil
Carolina Genovez Parreira

Resumo:

As migrações internacionais, sejam voluntárias ou forçadas, têm aumentado com o passar dos anos e diversos países, como o Brasil, têm recebido um número crescente de migrantes em seus territórios. Uma vez atravessadas as fronteiras, esses imigrantes possuem alguns direitos, ao mesmo tempo em que outros lhes são negados, como os direitos políticos. Por tal motivo, os imigrantes não teriam direito a votar ou ser votado, o que nega a essa população uma forma de participar efetivamente do governo do local onde vivem. Porém, indaga-se: será que os migrantes não possuem outros meios de influenciar a política local? Nesse prisma, o objetivo do presente estudo é analisar os meios de inserção política dos imigrantes no Brasil e as limitações dessa inserção, através de uma investigação que utilizará como metodologia tanto a revisão bibliográfica e de normas jurídicas, como uma pesquisa de campo com os imigrantes e outros atores envolvidos.

Introdução:

Durante toda a história, encontram-se relatos sobre a circulação de povos e pessoas, em busca de melhores condições de vida e/ou sobrevivência. Historicamente, estes movimentos migratórios foram considerados muito importantes para o povoamento de territórios e para a criação e desenvolvimento de muitos povos e suas culturas.

Atualmente, este fenômeno social vem sendo tratado teoricamente pela categoria de ‘fluxos migratórios’, sob duas segmentações atinentes a sua motivação: forçada ou voluntária. A migração forçada acontece quando qualquer pessoa, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, deixa seu país de origem em virtude desse temor e porque não quer ou não pode valer-se da proteção desse país¹. Esta condição é juridicamente tratada sob o *status* de refúgio. Já os migrantes voluntários, são aqueles indivíduos que saem de seu país de origem para fixar residência em outro país, voluntariamente, buscando melhores condições de vida. Estes são os chamados imigrantes, aos quais este projeto de pesquisa se dedica.

¹Art. 1 da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Com a globalização esses fluxos migratórios vêm se intensificando. Segundo a Organização Internacional de Migrações (OIM) existem hoje no mundo mais de 214 milhões de migrantes². Esse aumento pode ser atribuído a motivos que vão desde avanços nos meios de transportes que facilitam o deslocamento populacional, até avanços nos meios de telecomunicação, que permitem a criação de “redes sociais” nas quais os imigrantes que já se encontram estabelecidos em um determinado país, permitindo tanto processos migratórios de parentes e amigos, quanto na inserção desses imigrantes no país de destino, criando estruturas de ajuda mútua.

Nesse contexto, o Brasil tem sido considerado um dos principais destinos na região latino-americana, não só pela maior projeção do país no cenário internacional, mas também pelos efeitos da crise econômica nos demais países tradicionalmente considerados polos de imigração. Dados da Polícia Federal estimam que, em 2013, existiam 940 mil imigrantes permanentes e cerca de cinco mil refugiados no Brasil³. Porém, o número total de estrangeiros residentes no país é ainda maior, considerando-se aqueles que, por estarem em situação irregular, são desconhecidos pelas estatísticas.

Observa-se que face à tendência de aumento dos fluxos migratórios, os Estados percebem e descrevem tais fluxos como *problemas* cujas soluções devem ser encontradas em políticas de frenagem da imigração que sejam pautadas em barreiras políticas e jurídicas, como leis restritivas; maior fiscalização das fronteiras, que chega a incluir a instalação de cercas e outros obstáculos físicos a livre passagem de pessoas para seus territórios; assim como diversas outras medidas que agravam e precarizam cada vez mais as condições de circulação de pessoas por territórios nacionais.

Os sentidos a partir dos quais se constrói esta postura frente aos fluxos migratórios estão associados a uma percepção de que tais fluxos são reflexos, fundamentalmente, de questões econômicas de busca por melhores empregos e salários. Essa é, sem dúvida, uma perspectiva bastante reducionista, uma simplificação de um fenômeno social complexo. Obviamente emprego e salário são elementos de grande pertinência para se entender a imigração. Contudo, não se esgota aí a questão, vez que de sua observação pode-se inferir outras ainda mais importantes, como a exclusão social e política decorrente das desigualdades fomentadas pelo desequilíbrio na distribuição das

² Dados disponíveis em: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/infographics/iom_infographics.jpg. Acesso em 15/11/2014.

³ Dados Disponíveis em: <http://oestrangeiro.org/2013/05/22/exclusivo-os-numeros-exatos-e-atualizados-de-estrangeiros-no-brasil-2/>. Acesso em 15/11/2014.

riquezas, pela violação da dignidade humana e o não acesso à justiça e a bens culturais, tudo isso em um contexto mundial cada vez mais globalizado.

Sendo a imigração descrita como um “problema de emprego e salário”, criam-se então os sentidos desde os quais o imigrante será percebido, em um primeiro momento, como mão de obra provisória, pouco ou nada qualificada, que tenderá retornar ao país de origem tão logo sua força de trabalho torne-se necessária. Essa percepção irá se expressar na negação de diversos direitos a esse imigrante, dentre os quais os direitos trabalhistas, pois a inserção efetiva do imigrante na sociedade é vista como desnecessária, tendo em vista sua provisoriedade e desqualificação.

Ressalta-se que muitas vezes a qualificação profissional não garante uma recepção maior do imigrante na sociedade de destino, pois a população local também apresenta resistências frente a chegada de certos tipos de imigrantes, seja por sua profissão e assim tentar uma reserva de mercado, seja por sua nacionalidade, etnia, religião, etc. Um caso emblemático é o que ocorreu com os profissionais estrangeiros do programa Mais Médicos. Eles sofreram e sofrem discriminação por parte da categoria médica brasileira que se viu corporativamente ameaçada com a chegada de imigrantes que tomariam suas posições laborais.

Um olhar mais pontual sobre a situação de exclusão a que estão submetidos os imigrantes, permite identificar que os direitos políticos são alguns dos direitos que lhes são negados na grande maioria dos países. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 14, proíbe que estrangeiros possam votar ou serem votados, somente adquirindo esse direito caso se naturalizem e se tornem, legalmente, brasileiros. A única exceção a essa regra são os imigrantes de origem portuguesa que possuem direito a voto, tendo em vista tratado de reciprocidade com Portugal. Em uma perspectiva política menos voltada às estruturas representativas e institucionais, as possibilidades de atuação política e engajada por parte de imigrantes também parece ser restrita – como é o caso da formação de associações.

Ao negarem direitos políticos a essa população, os Estados acabam impedindo que esses migrantes tenham meios de participar efetivamente da tomada de decisões do país ou cidade onde se encontram e que assim, tenham suas demandas atendidas, embora, estas decisões políticas os impactem diretamente. Porém, será que existem outras formas de participação política pelas quais os imigrantes consigam contornar as limitações legais e influenciar, de algum modo, a vida política da localidade onde vivem?

Nesse prisma, o objeto do presente trabalho é o estudo da inserção política dos imigrantes no Brasil e os limites que eles encontram para essa inserção. Esse estudo se justifica não só pelo crescimento dos fluxos migratórios no Brasil, mas também pela crescente tendência dos países vizinhos ao Brasil de garantir certos direitos políticos para os migrantes. Efetivamente, o Brasil é o único país da América do Sul hoje que não garante nenhum direito político para os imigrantes que se encontram em seu território. Venezuela, Colômbia, Peru, Paraguai, Bolívia e Argentina reconhecem o direito a voto nas eleições municipais⁴. Equador, Chile e Uruguai garantem esse direito nas eleições presidenciais. Paraguai e Peru reconhecem também o direito dos migrantes a se candidatarem a cargos nas eleições municipais.

Vale mencionar que hoje há uma tendência de reconhecer como fundamental a concessão de direitos políticos para os imigrantes. A ONU promulgou a Convenção Internacional para Proteção de Todo Trabalhador Migrante e Sua Família em 1990 que apresenta um grande avanço em matéria da proteção de direitos aos imigrantes, embora não tenha sido ratificada por nenhum dos Estados que apresentam um fluxo migratório expressivo⁵. Nessa Convenção se encontra previsto que os imigrantes “*terão o direito de participar nos assuntos públicos do seu Estado de origem, de votar e de candidatar-se em eleições organizadas por esse Estado, de acordo com a legislação vigente*” (art. 41).

Diante do exposto, considera-se que este tema é extremamente relevante, especialmente no Brasil contemporâneo, aonde vêm crescendo os debates acerca das migrações, especialmente com as discussões sobre as mudanças da nova lei de imigração⁶ e as recentes notícias sobre o aumento do fluxo migratório para o país⁷. Trata-

⁴ No Paraguai todos os imigrantes permanentes podem votar nas eleições municipais, enquanto no Peru os imigrantes podem votar somente depois de dois anos de residência no país. Na Venezuela, a Constituição dispõe que somente os estrangeiros residentes a mais de 10 anos podem votar nas eleições. No Chile é necessário residir a mais de cinco anos no país e não ter sido condenado a pena de reclusão. Já no Uruguai é necessário ter residência a mais de 15 anos no país, tenha uma profissão e que possua propriedade no país ou capital.

⁵ 41 países ratificaram a convenção, segundo informações das Nações Unidas disponíveis na *data base* “Treaty Collection”, disponível em: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en#EndDec

⁶ Tem se acelerado o processo de discussão da nova lei de imigração no Ministério da Justiça. Vide: “Brasil trabalha na elaboração de nova lei de imigração”, publicado 16/01/2015 por Portal Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/01/brasil-trabalha-na-elaboracao-de-nova-lei-de-imigracao>

⁷ Segundo o Ministério da Justiça o número de solicitações de visto dobrou em quatro anos, passando para 30 mil pedidos anuais. Cf. “Em quatro anos, dobram pedidos de entrada de imigrantes no Brasil”, publicado em 17/09/2014, por Último Segundo. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2014-09-17/em-quatro-anos-dobram-pedidos-de-entrada-de-imigrantes-no-brasil.html>

se de um viés importante a ser explorado teórica e empiricamente, especialmente reconhecendo-se que têm surgido diversos movimentos de grupos de imigrantes reivindicando o direito a voto, realizando além de manifestações, eleições simbólicas entre os imigrantes.

Os paradoxos da imigração

Segundo Abdelmalek Sayad, a distância entre a realidade da imigração e sua representação ideal revela o “paradoxo da imigração”. Esse paradoxo traz consigo ilusões sobre o fenômeno migratório que se perpetuam no tempo por serem coletivamente mantidas. São três ilusões: a provisoriedade; a legitimação da presença por meio do trabalho; e a neutralidade política. Conforme SAYAD:

Na medida em que a presença do imigrante é uma presença estrangeira ou que é percebida como tal, as “ilusões” que a ela estão associadas e que até mesmo a constituem pode ser enunciadas como segue: são, para começar, a ilusão de uma presença necessariamente provisória (e, correlativamente, se nos colocamos do ponto de vista da emigração, ilusão de uma ausência igualmente provisória), mesmo quando essa presença (ou essa ausência), provisória de direito, verifica-se nos fatos e sempre a posteriori – e apenas a posteriori (não podemos deixar de insistir no caráter retrospectivo dessa “descoberta” e na necessidade prática do retardamento dessa descoberta, ou seja, da dissipação da ilusão)-, como uma presença durável, quando não definitiva (fato que não se pode confessar nem mesmo confessar a si mesmo, pois na maior parte dos casos tal coisa é impossível nacionalmente, quando não ontologicamente falando); ilusão, sendo que esta é governada por aquela, de que essa presença é totalmente justificável pela razão ou pelo alibi que se encontra em seu principio e que é trabalho ao qual ela está ou deveria estar, logicamente, totalmente subordinada; e, por fim, ilusão da neutralidade política, não só a neutralidade que se exige do imigrante mas tal como ela se impõe ao próprio fenômeno da imigração (e da emigração), cuja natureza intrinsecamente política é mascarada, quando não é negada, em proveito de sua única função econômica. (1998:19)

Sobre a ilusão da provisoriedade, para o autor, é difícil saber se a imigração “*é um estado provisório que se gosta de prolongar indefinidamente ou se, ao contrário, se trata de um estado mais duradouro, mas que se gosta de viver com um intenso sentimento de provisoriedade (1998:45)*”, pois, para os Estados, a imigração seria sempre uma condição provisória, em que o imigrante está fadado ao retorno à origem ou à completa integração (o que, em ambos os casos, significará o fim da condição de

imigrante), o que representaria uma contradição à situação do imigrante que se instala de modo definitivo em outro país.

Na verdade, o que acontece é uma provisoriedade de direito e não de fato, como define SAYAD (1998:45). Embora, esses imigrantes procurem se instalar de forma duradoura nos países de destino, seus direitos são provisórios, assim como o seu visto de permanência, pois os Estados reservam para si próprios o poder discricionário de expulsar todo imigrante que não considera mais necessário para o desenvolvimento econômico do Estado.

Os Estados que acolhem esses imigrantes procuram manter essa provisoriedade, pois os imigrantes são uma presença meramente tolerada por causa de sua utilidade, geralmente de caráter econômico, são mão de obra barata, mas a partir do momento em que o custo com esse indivíduo, num sentido não apenas econômico como também político, for maior que as vantagens trazidas, ele será devolvido ao seu país de origem. Além disso, por considerarem-nos como indivíduos em trânsito, os Estados podem ignorar qualquer anseio dessa população.

Todos os atores envolvidos, segundo SAYAD (1998:45), aceitam essa ilusão, como se a imigração precisasse ignorar a si mesma como uma condição permanente para poder, assim, se perpetuar no tempo. Se por um lado a provisoriedade permite que os Estados ignorem os direitos dos imigrantes, por outro, numa sociedade hostil e preconceituosa, os imigrantes precisam se lembrar de sua condição como algo não duradouro para poderem suportar tal situação.

Nesse sentido, os imigrantes seriam somente uma força de trabalho provisória, em trânsito, não importando se esta provisoriedade dura a vida toda. Sua permanência estará sempre condicionada ao trabalho que exerce, pois essa é a outra ilusão da imigração, na qual os Estados veem os imigrantes como uma presença exclusivamente relacionada ao trabalho. Por isso, eles seriam os chamados *guest workers*, que chegam para suprir a falta de mão de obra, geralmente em trabalhos que os nacionais não querem realizar e, por essa condição ser temporária – na concepção dos governos – os Estados não têm infraestrutura preparada para receber esse contingente e, acima de tudo, não procuram integrar o imigrante na cultura nacional.

Com essa ideia da legitimação da presença pelo trabalho, surge a figura do trabalhador imigrante, que está presente em todos os países e que é utilizado, geralmente, como mão de obra barata e descartável, sem direitos fundamentais respeitados. Essa

situação se constitui principalmente, em razão da situação de permanência irregular em que muitos deles se encontram, tendo em vista as legislações restritivas dos países receptores, o que faz muito desses imigrantes entrarem ou permanecerem no país de forma ilegal.

Nessa lógica, a presença do imigrante em determinado país se dá por sua força de trabalho, destinada a impulsionar a economia local. Se esse imigrante perde seu emprego, o seu visto também será extinto, pois carecerá de um requisito fundamental: um contrato de trabalho válido. Desta forma, a estadia desse imigrante é ligada ao ofício que exerce. SAYAD lembra essa ilusão ao transcrever a fala de um imigrante argelino na França:

(...) é incrível como essa sociedade tem confiança. As folhas de pagamento, só isso; em todo lugar em que você se apresenta, só lhe pedem isso! O que você é aqui? Você é só uma folha de pagamento por mês. Como se tivessem medo que você comesse o pão deles (...). Com a gente, os imigrantes, isso chega muito longe: é logo a suspeita, não o regulamento (...); com a gente, é preciso provar que a gente ganha o nosso dinheiro, sem isso você está roubando, você está mendigando, é a mesma coisa, você vira suspeito (...). Um imigrante é feito para trabalhar, você tem que provar que está trabalhando; se não trabalha, então para que você serve? (1998:53).

Assim, a imigração se daria somente em função do trabalho. Quando este termina, cessa também a condição de imigrante. No Brasil essa ilusão é bem marcante, se levarmos em consideração que o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), o órgão responsável pela formulação da política migratória brasileira, é ligado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Na verdade, umas das atribuições do CNIg, de acordo com o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, é justamente estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão de obra especializada, como será visto no próximo capítulo.

DE LUCAS (2004) afirma que a visão instrumental do imigrante como um mero trabalhador se reflete na concessão de direitos, pois são-lhes concedidos somente direitos trabalhistas e aqueles que não têm autorização de trabalho, não têm direitos.

Na verdade, o imigrante irregular tem muitas vezes a imagem ligada a tipos específicos de profissão com um maior estigma social, tendo seu desempenho no trabalho como um marca de identidade cultural (SALADINI, 2012:126-127). Um exemplo são as empregadas domésticas norte-americanas, que geralmente são associadas a trabalhadoras hispânicas. Sobre isso:

Quando o imigrante é identificado apenas por suas características étnicas e pelo nicho do mercado de trabalho em que consegue se inserir, existe uma identificação negativa, que faz com que lhe seja negado o reconhecimento com ser humano completo. e a sua identificação como trabalhador imigrante diante da sociedade acaba servindo de empecilho para que possa conseguir melhor colocação de trabalho, ainda que se trate de trabalhador qualificado, frustrando suas esperanças de, ao atravessar fronteiras, obter acesso a um mundo melhor. (SALADINI, 2012:128)

Sobre esses trabalhadores irregulares, o trabalho análogo ao escravo é a realidade de muitos, principalmente em países desenvolvidos como os Estados Unidos e países da Europa. Na verdade, a exploração do trabalho análogo ao escravo hoje está intimamente ligada ao trabalhador imigrante em condições ilegais que se submete a essa em busca de dinheiro para tentar, assim, regularizar sua situação e poder se reunir com a família. Vale ressaltar que essas situações se perpetuam pelo fato desses imigrantes não denunciarem essas condições por temer a deportação.

Na verdade, sobre a imigração irregular, conforme os países criam legislações mais restritivas, os imigrantes acabam por imigrar de modo irregular. Conforme preceitua PÓVOA NETO, essas dificuldades acabam por favorecer a proliferação de contrabando e tráfico de pessoas em condições perigosas, às quais muitos imigrantes não sobrevivem. (2010:493)

Para SAYAD, essas ilusões formam uma unidade que está intrinsecamente interligada. Assim, ao desmascarar uma delas, todas se revelam e o paradoxo irá se desfazer. Nesse sentido:

Na medida em que os contatos do imigrante com a sociedade que o agrega a si se prolongam, se ampliam e se intensificam, ou seja, na medida em que o imigrante sai da esfera em que o restringem tradicionalmente o estatuto e a condição que lhe são atribuídos, na medida em que vai ganhando novos espaços (alguns hábitos inéditos, como espaço público), chegando a desmentir a definição dominante que se dá dele e da imigração, indo até o questionamento da representação que se tem dele e que ele tem de si mesmo, o tratamento social e o tratamento científico, sendo que este encontra-se com frequência na dependência daquele, reservados ao imigrante e, mais amplamente, a todo o fenômeno da imigração, ganham em extensão e em compreensão (1998:14)

HERRERA FLORES assevera que devemos ver o outro em toda a sua complexidade, com todas as suas necessidades e carências (2009:163). Sendo assim, deve-se mudar o paradigma atual que define o imigrante como, tão-somente, um

trabalhador, passando, assim, a perceber o imigrante como um ser humano, dotado de emoções e sonhos.

A Inserção Política dos Imigrantes

Nesse contexto dos paradoxos ligados a imigração, são negados aos imigrantes os direitos políticos, não só porque eles são vistos como neutros politicamente, mas também por esses direitos significarem uma permanência, uma inserção desses imigrantes no Estado de destino. Porém, ressalta-se que o que acontece é uma provisoriedade de direitos em geral e não de fato, conforme define SAYAD (1998). Embora, esses imigrantes se instalem de forma duradoura nos países de destino, seus direitos são provisórios, assim como o seu visto de permanência, pois os Estados reservam para si próprios o poder discricionário de expulsar todo imigrante que não considera mais necessário para o desenvolvimento econômico do Estado.

Interessante a análise de Ainhoa Uribe Otalora (2011), ao apontar que a Declaração Universal de 1948, em seu art. 21.1 dispõe que toda pessoa tem o direito o direito de participar do governo de seu país, não fazendo distinção entre nacionais e estrangeiros⁸. Segundo PARREIRA e GARRIDO (2015: 244), o disposto na Declaração, embora não tenha caráter vinculante, tem uma força moral por que são direitos individuais que todo Estado deve garantir de acordo com o art. 29.2 da Declaração.

Por sua vez, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 garante, no art. 25, que todo cidadão deve ter seus direitos políticos protegidos⁹. Nesse marco, deve-se refletir o próprio conceito de cidadania e sua relação com a nacionalidade, pois o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas entende que os cidadãos são os nacionais de um país e, por isso, os países não são obrigados a permitir que os estrangeiros residentes nos seus territórios votem ou se candidatem para cargos eletivos. Segundo OTALORA (2011):

⁸Versa o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

⁹Art. 25 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos: Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

O Comitê observa que "em seus relatórios, os Estados devem descrever as disposições legais que definem a cidadania no contexto dos direitos protegidos pelo artigo. Não é permitido fazer qualquer distinção entre os cidadãos no gozo desses direitos por motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou de qualquer outra condição social. As distinções entre aqueles que têm direito à cidadania por nascimento e aqueles que adquiri-lo por naturalização pode levantar questões de compatibilidade com as 8 Versa o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos: "1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos". 9 Art. 25 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos: Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 8 disposições do artigo 25. Os relatórios dos Estados devem indicar se os grupos, tais como residentes permanentes, desfrutam destes direitos de forma limitada, como por exemplo, ter o direito de votar nas eleições locais ou ocupar cargos públicos particular (OTALORA, 2011)¹⁰"

O debate sobre a ligação entre cidadania e nacionalidade já é antigo. Por muito tempo o conceito de cidadania esteve intrinsecamente ligado à nacionalidade e aos direitos políticos. Para José Murilo de Carvalho (2001), somente seria um cidadão pleno o indivíduo que fosse titular dos direitos civis, políticos e sociais. Os que não possuíssem um desses direitos seriam "cidadãos incompletos" e os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos seriam não cidadãos (2002). Segundo Vanessa Oliveira Batista (2009), a Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 estabelece um vínculo necessário entre nacionalidade e cidadania ao excluir do rol dos direitos políticos os imigrantes (BATISTA, 2009). O artigo 14 da Constituição em seus parágrafos 2º e 3º determina expressamente que os estrangeiros são inalistáveis e inelegíveis, ou seja, não podem votar nem ser votados, respectivamente.

Porém, a cidadania tem a função "de servir de suporte para o conjunto de direitos que um membro da comunidade política pode reclamar"¹¹ (VELASCO, 2010) e ao criar esse vínculo, a Constituição permite que uma parte significativa daqueles que serão

¹⁰Tradução Livre da autora

¹¹la de servir de soporte para el conjunto de derechos que puede reclamar un miembro de la comunidad política. (2010:130)

afetados pela lei não possa influenciar sua propositura e confecção e não tenha seus direitos representados no sistema democrático (BATISTA, 2009).

Nesse prisma, VELASCO (2010) argui que:

A presença contínua de residentes legais sem direitos ao voto representa um torpedo contra a linha de flutuação de uma democracia ou, se você preferir usar uma linguagem menos belicosa, um desvio intolerável de ideais democráticos e seu pressuposto básico, ou seja, que o conjunto de pessoas afetadas por decisões públicas corresponda ao número as pessoas envolvidas em sua produção. Esta exigência implica que as pessoas continuamente sujeitas a uma legislação específica e/ou de certas decisões também devem ser envolvidos na sua preparação, elegendo os seus representantes¹².

Logo, para VELASCO (2010), a cidadania deve ser vista como o pertencimento dos indivíduos a uma determinada comunidade e não ligada a nacionalidade, pois, ao afastar os imigrantes dos direitos políticos e, assim, da cidadania completa, exclui-se esses indivíduos dos benefícios reservados para os membros de uma determinada comunidade, como de participar efetivamente do processo de tomada de decisões que os influi diretamente.

Vale ressaltar que, sobre os países que garantem somente o exercício dos direitos políticos em nível municipal, VELASCO (2010) argui que é no âmbito nacional que se dispõe dos principais interesses dos estrangeiros residentes no país e, portanto, excluir determinadas pessoas do âmbito de participação eleitoral em que estão em jogo os seus mais diretos interesses seria injustificável, pois apenas refletiria a intenção de afastá-los do núcleo simbólico da soberania nacional.

VELASCO defende a participação dos imigrantes na esfera política usando como fundamento, um princípio proveniente do direito tributário: o no taxation without representation. Segundo esse princípio não há obrigações tributárias sem o direito de representação. Nessa perspectiva, os imigrantes teriam direitos políticos por cumprirem com todas as obrigações de um cidadão, inclusive as de ordem fiscal (2010).

Ao excluir os imigrantes do gozo dos direitos políticos, os Estados acabam por negar a uma parcela populacional o direito de participar efetivamente da tomada de decisões concernentes aos locais onde vivem, sendo que essas decisões irão impactá-lo diretamente. O direito ao voto não é um prêmio para gratificar o grau de integração ou a naturalização. Ao contrário, esse direito é meio para alcançar a integração dos imigrantes.

¹²Tradução livre da autora

Não permitir a participação política dos imigrantes implica em excluí-los do exercício de direitos básicos e impedir sua representação nas esferas democráticas, onde eles poderiam reivindicar os seus direitos (VELASCO, 2010):

Em qualquer caso, a implementação de políticas de inclusão cívica que visa alargar direitos políticos aos estrangeiros residentes legalmente estabelecidos, tem uma vantagem inegável para o bem da integração social e política: dificulta a consagração de linhas nítidas de segregação e impede a consolidação de uma categoria social marginal ou classe de residentes não-cidadãos. Este é um risco latente em qualquer sociedade imigração, que deve ser superado o quanto antes. Impedir os imigrantes legalmente estabelecido possam votar implica não apenas em excluí-los do exercício dos direitos básicos de qualquer democracia, mas também expô-los a ser vítimas de violações de seus direitos civis e sociais. Um coletivo privado do direito ao voto carece de instrumentos mínimos de legítima defesa entre os membros de uma sociedade democrática: para exercer sanções políticas no mercado eleitoral. Essa privação também prevê que os partidos políticos não contem com os imigrantes ao fazer promessas de campanha. Pelo contrário, as partes têm para captar os seus votos, com toda probabilidade teria que mudar o alcance de algumas das suas promessas e no tom de seus discursos, a começar com a manutenção de cerca de migração em si. Agora, de modo mais positivo e ambicioso, os imigrantes devem participar também da construção da história social novo. Ele certamente incorrerá um reducionismo desajeitado para assumir sem equação maior participação política = participação eleitoral, mas a possibilidade de votar, acompanhado por uma participação ativa nos diversos órgãos da sociedade civil, tem um potencial óbvio como um elemento de integração bidirecional e abre ótima maneira de transformar o imaginário coletivo da concepção de nós mesmos, que também incluiu os novos sujeitos sociais¹³.

Apesar deste relevante debate, é importante ainda ponderar que os direitos políticos relacionados à participação formal e representativa, embora importantes, não são os únicos modos de inserção política na sociedade. Existem outros modos de influenciar no processo de tomada de decisões e fazer-se ouvir. Nesse prisma, os migrantes, assim como outros grupos minoritários historicamente praticam, podem contornar a proibição de exercício de direitos políticos e conseguir ter suas demandas ouvidas, expondo a sua alegada neutralidade política como um mito, conforme preconizado por SAYAD.

Segundo Eline Rooij (2012) existem formas convencionais e não convencionais de participação política. As convencionais seriam o voto e a participação em partidos

¹³Tradução livre da autora

políticos. Já as formas não convencionais seriam a participação em passeatas, boicotes, campanhas para candidatas, financiamento de campanhas, entre outras. Nesse sentido, VELASCO (2005) argui que os espaços de participação abertos pelos migrantes são plurais e não passam sempre pelas vias institucionais, criando um paradoxo, no qual se tem uma população sem cidadania, mas com uma crescente capacidade política. Nicolas Oliviere (2012), por sua vez, afirma que essas formas não convencionais de participação política mostram que os imigrantes podem agir como cidadãos, mesmo não tendo os direitos inerentes da cidadania, desafiando a imagem do imigrante como vítimas passivas.

Os Imigrantes e a Política no Brasil

Pela Constituição Federal, em seu art. 14, os estrangeiros não podem votar ou serem votados:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

§ 2º - Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária; Regulamento

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador

Os estrangeiros também não podem participar de manifestações políticas ou de sindicatos. Além disso, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ), afirmou, após consulta do diretório regional do Partido Socialismo e Liberdade (Psol), que as pessoas físicas estrangeiras, mesmo residentes no Brasil, não podem realizar doações eleitorais, alegando que a Resolução do TSE 23.463/2015 é clara ao vedar todas as doações de origem estrangeiras.

Segundo LOPES (2009:471) a razão política para se negar os direitos políticos aos imigrantes seria diminuir as dissidências políticas que atentem contra os chamados interesses nacionais. A primeira lei que vedou expressamente a atividade política do imigrante foi o Decreto Lei nº 383 de 1938, criada no Estado Novo, quando o imigrante era visto como uma ameaça. Essa lei proíbe o estrangeiro de organizar passeatas, desfiles e reuniões de qualquer natureza e qualquer que seja o número de participantes, de disseminar ideias de partidos políticos estrangeiros e de ostentar quaisquer símbolos que representem esses partidos. Atualmente, o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815 de 1980), formulado em plena Ditadura militar e moldada com base na doutrina de segurança nacional, impede, em seu artigo 106 os estrangeiros de participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional. O artigo 107, por sua vez, proíbe o estrangeiro de exercer atividade política, inclusive participar de manifestações e passeatas.

Na verdade, o Brasil é o único país da América do Sul hoje que não garante nenhum direito político para os imigrantes que se encontram em seu território. Venezuela, Colômbia, Peru, Paraguai, Bolívia e Argentina reconhecem esse direito nas eleições municipais, enquanto Equador, Chile e Uruguai garantem esse direito, inclusive nas eleições em nível federal.

Vale mencionar que, a Convenção Internacional para Proteção de todo Trabalhador Migrante e Sua Família de 1990 prevê que trabalhadores migrantes e suas famílias “terão o direito de participar nos assuntos públicos do seu Estado de origem, de votar e de candidatar-se em eleições organizadas por esse Estado, de acordo com a legislação vigente” (art. 41). Essa Convenção apresenta um grande avanço em matéria da proteção de direitos aos imigrantes, embora não tenha sido ratificada por nenhum dos Estados que apresentam um fluxo migratório expressivo¹⁴.

O direito ao voto é uma demanda antiga dos migrantes. Em 2010 foi entregue uma carta ao Congresso Nacional e à Presidência da República solicitando a alteração do texto constitucional para garantir os direitos políticos para os imigrantes. Em 2012, além da realização de uma eleição simbólica para a prefeitura de São Paulo, no bairro do Brás, o Fórum Social pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes do Brasil lançou a

¹⁴41 países ratificaram a convenção. Conferir em http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en#EndDec

campanha “Aqui Vivo, Aqui Voto”. Para Cleyton Borges, integrante do Fórum, em entrevista ao site de notícias Adital:

A importância do voto para os imigrantes que vivem no Brasil têm dois motivos principais. O primeiro deles é que o voto vai ajudar a combater a invisibilidade política enfrentada por essas pessoas. Atualmente, os políticos não enxergam suas necessidades. E o segundo é o fortalecimento de políticas públicas voltadas para essa população.¹⁵

Em 2014, foram abertas vagas para representantes de imigrantes no Conselho Participativo Municipal de São Paulo, que é um organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido pela Prefeitura que auxilia no processo de planejamento, fiscalização da utilização de recursos públicos e sugerir políticas voltadas à sua região (dentro das 32 subprefeituras). Esses representantes são eleitos por meio de voto e os imigrantes poderiam ser votados somente por outros imigrantes. Mais de 1500 imigrantes fizeram fila para votar, elegendo 20 representantes para o Conselho, que foram mais votados que os representantes brasileiros. Já em 2016, foram 31 eleitos, dentre 92 candidatos. Essa adesão expressiva da comunidade migrante em São Paulo, mostra o interesse que eles tem de fazer parte do processo democrático brasileiro, quebrando a ilusão da neutralidade política.

Por conta dessa demanda dos imigrantes, existem alguns projetos de Emendas Constitucionais (PEC) que colocaram em pauta, no Legislativo, a possibilidade de concessão de direitos políticos aos imigrantes. São elas as PECs PEC 01/2005, 14/2007, 88/2007, 25/2012 e 347/2013. A primeira proposta, do deputado Orlando Fantazinni, do PT/SP. Ela pretendia alterar o texto do §2º do art. 14 da CF, que afirma: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos”. O deputado reivindicava uma nova versão, na qual o direito de voto seria estendido a todo cidadão estrangeiro que residisse legalmente no Brasil por mais de cinco anos. A proposta foi relatada sem manifestações da Comissão de Constituição e Justiça e, desde 2008, encontra-se arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Já a PEC 14/2007, do senador Alvaro Dias (PSDB-PR), visa a garantir o direito a voto dos estrangeiros em eleições municipais, além de permitir que eles possam se candidatar a vereadores e prefeitos e encontra-se em tramitação no Senado. Por sua vez, a PEC 88, que foi arquivada ao fim do mandato do seu proponente, o ex-senador

¹⁵ Disponível em <http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=PT&cod=79988>. Acesso em 20 de setembro de 2016.

Sérgio Zambiasi, sugere reciprocidade na garantia de direitos políticos a estrangeiros com nações que asseguram o voto a brasileiros natos, como Nova Zelândia, Dinamarca, Holanda, Suécia, Finlândia, Bélgica, Chile, Venezuela, Colômbia, Paraguai e Uruguai. A PEC 25/20012, do senador Aloysio Nunes Ferreira¹⁶, do PSDB/SP, foi apresentada em maio de 2012 e, se aprovada, dará direito aos imigrantes permanentes no Brasil de votar e de ser votado em eleições municipais desde que se obedeça a um regime de reciprocidade internacional. Atualmente, essa PEC está sob apreciação da Comissão de Constituição e Justiça. Por fim, a PEC 347/2013, em tramitação na Câmara dos Deputados, de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT-SP) permite que todos os estrangeiros que residam no país a mais de quatro anos, legalmente, possam votar.

Porém, embora não tenham direito a voto, os candidatos a cargos eletivos já estão percebendo a potencialidade dessa comunidade. Nas últimas duas eleições para prefeitura, na cidade de São Paulo, os candidatos fizeram campanha junto as comunidades latino-americanas na capital, além do fato, de que nos debates os candidatos são perguntados sobre temas ligados a políticas públicas para os imigrantes.

Além disso, o prefeito de São Paulo, Fernando Haddad atendeu diversas demandas de imigrantes, criando a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), ligada a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania para pensar políticas públicas específicas para os imigrantes, além de ter assinado, em 2016, a Política Municipal para População Imigrante, que visa garantir o acesso de estrangeiros a direitos sociais e serviços públicos.

Isso acontece porque, além da capacidade de organização e reivindicação dessa comunidade, que está cada vez mais consciente de seus direitos, a Constituição veta o voto de estrangeiros, mas os naturalizados podem votar, sem contar que os filhos e netos desses imigrantes, por serem brasileiros, também possuem direitos políticos. O IBGE estima que há cerca de 30 mil imigrantes naturalizados só na cidade de São Paulo¹⁷.

Nas eleições de 2014, 188 estrangeiros foram eleitos para cargos de prefeito e vereador, sendo que o colombiano naturalizado Carlos Amastha, foi eleito para a prefeitura de uma capital brasileira, a cidade de Palmas, em Tocantins e possui chances

¹⁶ Ressalta-se que o senador Aloysio Nunes é o autor do Projeto de Lei 2516/2015 que prevê um novo Estatuto do Estrangeiro e está em tramitação na Câmara dos Deputados, já tendo sido aprovado no Senado Federal.

¹⁷ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/63016-votos-de-imigrantes-sul-americanos-sao-disputados-em-sp.shtml>. Acesso em 15 de setembro de 2016.

de ser reeleito. Em 2016, mais de 1.500¹⁸ candidatos são estrangeiros, de acordo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A grande maioria são naturalizados, porém, 58 são portugueses com igualdade de direitos políticos. No Brasil, a Constituição, embora exclua os imigrantes dos direitos políticos, também estabelece, no seu art. 12, parágrafo 1º¹⁹, que aos imigrantes portugueses residentes no País, serão atribuídos os direitos inerentes aos brasileiros, incluindo os direitos políticos, salvo direitos privativos de brasileiros natos²⁰, se houver reciprocidade em favor de imigrantes brasileiros em Portugal. Assim, o português que se encontrar regularmente no Brasil deve pleitear ao Ministério da Justiça a aquisição dos direitos políticos²¹, de acordo com o Decreto nº 70.436, de 1972, chamado, também de Estatuto da Igualdade de Direitos e Obrigações Cívicas e o Gozo dos Direitos Políticos que regula o procedimento para aquisição desses direitos.

Essa reciprocidade permite que muitos candidatos portugueses se candidatem e sejam eleitos. Na cidade do Rio de Janeiro, a vereadora Teresa Bergher, é portuguesa e está no seu terceiro mandato consecutivo.

Além disso, a influência de políticos de comunidades imigrantes é muito forte, especialmente a comunidade sírio-libanesa, da onde vem políticos como Jandira Feghali (PCdoB), Paulo Maluf (PP), Geraldo Alckmin (PSDB) e de Michel Temer (PMDB), atual Presidente da República. Segundo Oswaldo Truzzi (1993), os descendentes de primeira e segunda geração de imigrantes sírio-libaneses, formados em direito, medicina e

¹⁸ A grande maioria dos candidatos são de argentinos, bolivianos, espanhóis, alemães, chineses e americanos. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/mais-de-15-mil-candidatos-sao-estrangeiros-veja-paises-de-origem.html>

¹⁹ A redação desse parágrafo foi dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 07 de Junho de 1994. O Decreto nº 70.436, de 1972, chamado de Estatuto da Igualdade de Direitos e Obrigações Cívicas e o Gozo dos Direitos Políticos regula o procedimento para aquisição desses direitos.

²⁰ Segundo o art. 12, § 3º - São privativos de brasileiro nato os cargos:

I - de Presidente e Vice-Presidente da República;

II - de Presidente da Câmara dos Deputados;

III - de Presidente do Senado Federal;

IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;

V - da carreira diplomática;

VI - de oficial das Forças Armadas.

VII - de Ministro de Estado da Defesa (Incluído pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

²¹ Para realizar essa requisição, o estrangeiro deve possuir:

I. capacidade civil, segundo a lei brasileira;

II. residência permanente no Brasil; e

III. gozo da nacionalidade portuguesa

IV. residência no território brasileiro pelo prazo de 5 (cinco) anos;

V. saber ler e escrever o português; e

VI. estar no gozo dos direitos políticos no Estado de nacionalidade.

engenharia em escolas de prestígio (especialmente a Universidade de São Paulo – USP) por investimento dos pais, entraram na política, com o fim do Estado Novo, como forma de ascensão social. Esses políticos, embora possuam fortes laços com as suas comunidades, como no caso de Temer, no qual a sua ascensão a presidência com o impeachment de Dilma Roussef foi comemorada no Líbano, especialmente na cidade de seus pais, Btaaboura, eles conseguiram quebrar as barreiras da comunidade sírio-libanesa, obtendo uma base eleitoral muito mais ampla.

Com isso, fica claro que as comunidades imigrantes no país conseguiram meios de se inserirem politicamente e de influenciar a política local com seus descendentes, ao mesmo tempo em que lutam pelo direito ao voto.

CONCLUSÃO

A figura do imigrante é ligada a ilusões que acabam ocasionando diversos problemas na vida do imigrante, porque ao ser visto como somente uma mão de obra provisória, são negados diversos direitos para essa população e não há uma tentativa efetiva de integração desses imigrantes na sociedade, já que, assim que a sua força de trabalho não for mais necessária, eles serão mandados de volta.

Nesse prisma, os imigrantes também são vistos como neutros politicamente, já que se pressupõe que os imigrantes por não pertecerem ao Estado de destino e serem provisórios. Porém, essa provisoriedade não existe, a grande maioria dos imigrantes não retorna ao seu país de origem e, por isso, deveriam ter o direito de participar do processo de tomada de decisões do país onde vivem.

As experiências no Brasil permitem verificar que os imigrantes tem um grande interesse de poderem votar e serem votados. Na verdade, mesmo não direitos políticos, os imigrantes possuem uma capacidade política crescente, capaz de influenciar no processo político e os descendentes desses imigrantes tem uma forte atuação política, sendo capaz de chegar a altos cargos, como no caso da comunidade sírio-libanesa.

Com isso, fica claro a necessidade de se pensar uma maior inserção desses imigrantes na política, garantindo o direito de votar e ser votado para os imigrantes, mesmo que em nível municipal, desvinculando a cidadania da nacionalidade, para que eles possam ser considerados cidadãos completos e que possam ter seus direitos garantidos, já que o voto permite a visibilidade dessa população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATISTA, Vanessa Oliveira. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória. *Versus*, v.3, p.68 - 78, 2009.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- DE LUCAS, Javier. La Inmigración como res política. En: *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2004, vol. 10, p. 1-44.
- HERRERA FLORES. *Teoria Crítica dos Direitos Humanos: Os Direitos Humanos como Produtos Culturais*. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2009.
- LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. *Direito de Imigração: O Estatuto do Estrangeiro em uma Perspectiva de Direitos Humanos*. Editora Nuria Fabris. Porto Alegre. 2009.
- OLIVERI, Federico. “Migrants as activist citizens in Italy: understanding the new cycle of struggles”. *Citizenship Studies*, vol. 16, no. 5, 793-806. 2012.
- OTALORA, Ainhoa Uribe. El Inmigrante como Sujeto Titular del Derecho de Sufragio en la Union Europea. V Simposio Internacional de Inmigración. Valencia. 2011. Disponível em http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1305109585_ainhoa_uribe.pdf.
- PARREIRA, Carolina Genovez; GARRIDO, Danilo. O Voto do Imigrante como Mecanismo de Integração: Uma Perspectiva Comparada das Realidades Brasileira e Espanhola. In: PRONER, Caroline; BARBOZA, Estefânea Maria de Queiroz; GODOY, Gabriel Gualano de. *Migrações: Políticas e Direitos Humanos sob as Perspectivas do Brasil, Itália e Espanha*. Curitiba. Ed. Juruá. Pags. 243-256. 2015.
- PÓVOA NETO, Helion. *Barreiras Físicas como Dispositivos de política Migratória na Atualidade*. FERREIRA, Ademir Pacelli; Vainer, Carlos; PÓVOA NETO, Hélio; SANTOS, Miriam de Oliveira (orgs). *A Experiência Migrante: Entre Deslocamentos e Reconstruções*. Editora Garamond. Rio de Janeiro. 2010.
- ROOIJ, Eline. “Patterns of Immigrant Political Participation: Explaining Differences in Types of Political Participation between Immigrants and the Majority Population in Western Europe”. *European Sociological Review*, vol. 28, no. 4, 455-481. 2012
- SALADINI, Ana Paula Sefrin. *Trabalho e Imigração: Os Direitos Sociais do Trabalhador Imigrante sob a Perspectiva dos Direitos Fundamentais*. Editora LTr. São Paulo. 2012.
- SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1998.

TRUZZI, Oswaldo Mario Serra. Patrícios: Sírios e Libaneses em São Paulo. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. 05/05/1993. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000062543&fd=y>

VELASCO, Juan Carlos. Civitas sine suffragio: sobre el derecho al voto de los extranjeros. 2011.