

## 35º Encontro Anual da Anpocs

GT22 - Migrações internacionais: interações entre estados, poderes e agentes.

Migrações e ampliação da participação política em escala transnacional: os sistemas de representação dos emigrados na Itália e no Brasil.

Giulio Mattiazzi

## **Introdução**

Muitas vezes, no campo da sociologia, da economia e do direito, quando os estrangeiros migrantes se apresentam como novos cidadãos ativos numa sociedade, estes são quase exclusivamente considerados enquanto portadores de força-trabalho, trabalhadores que muitas vezes carecem de um adequado acesso ao sistema de proteção social ou que frequentemente estão sujeitos a formas de exploração particularmente acentuadas. Assim, poderia parecer secundária outra preocupação que, ao contrário, deveria maioritariamente entreter os cientistas políticos e os sociólogos da política: muitas vezes, os migrantes são verdadeiros agentes políticos e/ou promotores de formas de organização e participação políticas.

Este paper entende ser uma pequena contribuição aos estudos que estão sendo realizados sobre a participação política dos migrantes, dos mecanismos que a engendra, do perfil de alguns de seus promotores e das relações que estes estabelecem com a sociedade civil e o sistema de representação, seja política (dos partidos) que social (sindicatos e associações de interesse). Nesta perspectiva, entendo a participação política dos migrantes como uma forma de ampliação da democracia numa escala transnacional. Para tanto, os casos que aqui serão apresentados dizem respeito às formas de representação dos emigrados italianos e brasileiros no exterior.

O interesse que perpassa o trabalho tem seu cerne principal nos problemas relacionados com a participação transnacional dos migrantes à vida política no país de acolhida. A partir desta dimensão, é possível relacionar esta participação com outros elementos, a saber: o aparecimento de uma dimensão transnacional da esfera pública, o papel exercido pelas organizações da sociedade civil em prol da participação política envolvendo migrantes e, finalmente, o debate sobre concessão ao voto para os estrangeiros residentes. A partir desse objeto de estudo discutirei como as formas de representação destas comunidades expatriadas desafiam a democracia numa escala transnacional, esboçando uma reflexão a partir de um rol de perguntas, a saber:

- a) como é organizada a representação política destes migrantes internacionais?
- b) quais são e como atuam os agentes políticos que lidam com o processo?
- c) estas formas de atuação representam um tipo de participação política transnacional?

## **Enquadramento teórico (1): Representação e participação política**

De antemão, mesmo não querendo me aprofundar no assunto, creio necessário posicionar-me especificamente numa parte do debate acadêmico (basicamente europeu e americano, dos quais tenho conhecimento), nos termos do grande interesse que há em torno do estado de saúde do tradicional sistema de representação e das novas formas de participação política. O motivo deste interesse reside no fato que aquele conjunto de mecanismos políticos e eleitorais onde os cidadãos delegam o poder aos agentes políticos autorizados a agir em nome deles (Pitkin 1967) está passando por um longo período de profunda crise. Um dos principais sintomas disto é o fenômeno do abstencionismo, que interessa muitas democracias no mundo, a começar pelas “antigas” democracias europeias<sup>1</sup>.

Alguns autores questionam a linearidade aparente deste sistema; entre outros, Nadia Urbinati (Urbinati 2006) considera que a “accountability” e a autorização são apenas o ponto de partida da representação, mas não descrevem seu conteúdo. John Dryzek and Niemeyer (Dryzek, Niemeyer 2006) alertam para o fato de que as versões mais comuns do sistema de representação ignoram as componentes deliberativas da democracia, pois a simples aglomeração de preferências individuais não pode descrever a pluralidade de discursos presentes na sociedade. Outros analistas observam o problema relativo aos novos conceitos de representação que envolvem organizações políticas emergentes como formas representativas no plano nacional e pós-nacional e o papel levado a cabo pelos partidos políticos, que ainda não atuam num plano supra-nacional (Held 2004, Schmitter 2003). Perante este “déficit democrático” (Urbinati, Warren 2008), aparecem novas dimensões da esfera pública, da representação e da participação cidadã na Europa e no mundo (Avritzer 2002). Felizmente, às evidências da “patologia democrática” (Santos, Avritzer 2003a) e à tendência difusa ao abstencionismo (Perea) podemos contrapor soluções que procurem harmonizar as formas de representação com novas possibilidades de participação (Santos, Avritzer 2003b).

A partir deste enquadramento teórico, considero dois elementos uteis para a reflexão: o primeiro é que a natureza da participação do indivíduo à atividade política implica em participar da decisão, i.e., deliberar sobre os assuntos relativos à administração do bem

---

<sup>1</sup> Por exemplo, no primeiro turno das eleições regionais francesas que aconteceu em março de 2010 o ‘partido da abstenção’ ganhou por maioria absoluta, somando 53,6% das “preferências”, se tornando o partido de maioria relativa no segundo turno, uma semana depois, com 48,7% dos (não)sufrágios.

comum. O segundo é que participar da decisão, nos sistemas democráticos liberais, implica, na quase totalidade dos casos, em delegar ao representante político o exercício de tal decisão. Notadamente, estamos nos defrontando com o paradoxo intrínseco ao sistema democrático liberal: para o indivíduo exercer sua ativa participação à tomada de decisão, este deve transferir sua vontade para um representante que o fará por ele. Em outras palavras, o cidadão participa da vida política só de forma indireta.

O paradoxo é evidente em toda sua dramaticidade: embora o ideal democrático preveja a presença atenta dos cidadãos na gestão dos bens públicos, a realidade é outra e apresenta abstencionismo, interesse pela política restrito a pequenos grupos, sufocamento da participação individual na burocracia achatada dos partidos que tendem a monopolizar não apenas a função representativa, mas também aquela participativa, se proclamando como únicos canais legítimos de veiculação da participação dos cidadãos à vida política. Todavia, sabemos que as estruturas institucionais e as formas políticas que viabilizam a participação nas democracias não são apenas constituídas pelo sistema de representação organizado pela ocupação de cargos públicos, embora este sistema, formatado constitucionalmente em torno da arena legislativa e dos poderes executivo e judiciário, seja o maior e o mais importante.

Nesta perspectiva, alguns autores têm discutido a respeito das formas de participação política dos migrantes como instrumentos eficazes de ampliação do sistema democrático: por exemplo, em termos de sufrágio e participação política dos migrantes extracomunitários na Europa (Malapera, Ferrer 2010, Martiniello, Lafleur 2009; 2009) ou focando a atividade política específica tanto dos estados latino-americanos para seus emigrados (Escrivá Chordá, Bermúdez et al. 2009) quanto dos próprios migrantes latino-americanos (Lafleur 2011).

Quanto aos estudos específicos sobre as formas de representação dos emigrados, aqui entramos num campo um pouco mais restrito, apesar de dispormos de importantes contribuições presentes nos trabalhos citados acima. No que diz respeito aos casos que aqui irei tratar, existem algumas contribuições acerca do sistema de representação dos italianos no exterior que considere, quer sejam de caráter jurídico (Sica 2008, Lanchester 1988; 1988, Grosso 2002), que mais voltada para a análise política (TARANTINO 2006) e da cultura política (Tirabassi 2007).

São muitos os estudos sobre a migração brasileira no mundo, tanto oficiais (Ministério das Relações Exteriores – MRE, Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no

Exterior – SGEB, Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior – DCB, Divisão de Assistência Consular – DAC 2009, Ministério das Relações Exteriores – MRE, Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEB, Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior – DCB, Divisão de Assistência Consular – DAC 2008), que produzidos por pesquisadores independentes. Destes, consultei alguns textos específicos sobre a presença de brasileiros na Europa (Fernandes, Rigotti 2008, Yépez, Herrera 2007, Ambrosini, Queirolo Palmas 2005) e na Itália (Bogus, Bassanezi 1996, Tedesco 2007, Piscitelli 2007). Mais limitado é, até onde consegui enxergar, o número das pesquisas que se concentraram detalhadamente sobre a participação política dos brasileiros no exterior <sup>2</sup>.

### **Enquadramento teórico (2): a migração como frente de transnacionalização da esfera pública e da participação política.**

Como tentei esboçar acima, a intensificação do fenômeno da globalização tem questionado fortemente a arena estatal (Santos 2002) ao ponto em que o sistema de estados nacionais encontra-se fortemente pressionado, ainda que permaneça como único sistema institucional de referência convencional. Contudo, mesmo do interior das fronteiras nacionais, percebemos como seja cada vez mais fácil desconectar a relação entre povo, território e cidadania (Cohen 1999). De fato, a cidadania pode ser hoje exercida numa multiplicidade de espaços, reais e virtuais, e seu exercício se realiza em escalas múltiplas, locais, regionais e internacionais. O cidadão do séc. XXI – por nacionalidade, cultura e, talvez, adesão ideal – aparece cada vez mais como um ser multi-estrato onde nenhum estrato é prioritário sobre o outro (Pogge 1992, Young 1989).

Com efeito, ao lado da ligação entre cidadania e Estado, direito, participação e pertença, a ligação entre cidadania e migração assume relevância política e social, a começar pela demanda de mão de obra estrangeira que provem do mercado de trabalho em diversos países (Basso, Perocco 2003). Assim, a relação entre cidadania e nacionalidade, em parte discutida acima, e a extensão dos direitos de cidadania (civis, sociais e mesmo políticos) aos migrantes são questões que lidam com a própria condição transnacional da migração,

---

<sup>2</sup> Um bom número de referências pode ser encontrado no site do Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores – MRE, Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEB, Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior – DCB, Divisão de Assistência Consular – DAC). Recordo também outras contribuições: (Escrivá Chordá, Bermúdez et al. 2009), (Padilla 2011) e (Malheiros, Jorge da Silva Macaista 2007).

na medida em que esta tende a modificar a natureza e a base do conceito de cidadania relacionado com a nacionalidade (Soysal 1994, Bauböck 1994, Kymlicka 2003).

Ora, para concluir a parte de enquadramento teórico do texto, necessito fazer uma rápida referência ao debate acerca da chamada “transnacionalização da esfera pública”. Em geral, compartilho a ideia segundo qual este é o espaço da livre expressão das opiniões e da livre circulação das propostas, numa dimensão sociocultural da participação e da legitimação política que se concretiza em territórios que não coincidem mais com as fronteiras políticas de um estado ou de um conjunto de estados (Wessler, Peters et al. 2008). O que emerge com relativa clareza neste processo é que, dentro, fora, além ou aquém do estado-nação, estamos perante uma dúplice tendência: da privatização e da internacionalização do estado moderno. Em outras palavras, não existiria o estado, assim como o conhecemos hoje, sem a determinante contribuição dos organismos internacionais e das agências privadas.

Neste debate, uma parte da literatura científica produzida na Europa e na América está recentemente concentrada na descrição dos “processos” de transnacionalização. Alguns autores falam claramente de um “novo transnacionalismo” que se afirmaria perante as transformações sociais que caracterizam o século XXI enquanto outros clamam para soluções globais, pautadas em modelos de desenvolvimento sustentável, análise de riscos globais e sistemas de governança planetária (Dingwerth 2007).

Em consequência dos constrangimentos que a globalização impõe à capacidade dos estados (não somente europeus) de resolver os problemas, estes são fatalmente forçados a deslocar a qualidade de suas intervenções para o nível transnacional (Warning 2009). Em suma, para trabalhar no sentido de resolver os problemas globais, os estados tendem a entrar em híbridos, multipartidários arranjos de governança que procuram recombinação dos recursos de uma variedade de atores estatais e não estatais. Em outras palavras, tratar-se-ia de mecanismos de governação que procuram desagregar e reajustar os poderes que tradicionalmente são exclusivos do estado soberano, partilhando-os com as competências, os recursos e o poder de outros atores/agentes.

Por causa de sua natureza informal, este tipo de arranjo é chamado de “governança pública transnacional” (*transnational public governance*) onde o prefixo *trans-* indica que estas instituições, e o poder que manuseiam, posicionam-se além dos limites do estado-nacional e de forma distinta em relação aos organismos internacionais tradicionais (Warning 2009). Assim, o estado, numa dimensão globalizada, para enfrentar de forma

eficaz os problemas globais, está cada vez mais obrigado ao reforço do sistema de colaboração internacional. Contudo, nesta dimensão não operam somente atores estatais, como também atores não-estatais, i.e., com certa frequência, transnacionais, que operam livremente no plano internacional, nacional e local.

Percebe-se imediatamente que qualquer tentativa de descrição do transnacionalismo, se aplicada à emergência de novos atores políticos e novas arenas políticas, cruza imediatamente os temas da migração internacional (e, portanto, da transformação do exercício da cidadania). A razão disto é que, como vimos, o exercício da agência política está fortemente ligado com o status de cidadão, ou seja, da relação que se estabelece entre reconhecimento legal da cidadania e participação ativa à vida comunitária.

Contudo, o que tem me chamado a atenção é que, de fato, o afastamento dos cidadãos europeus à vida política, se medido na participação destes às eleições (aspecto primário ainda que limitado da vida política, mas útil para exemplificar), tem sido constante ao passo em que aumentou a presença de estrangeiros na região. Em outras palavras, o afastamento do exercício do voto, coincide cronologicamente com a progressiva transnacionalização da população residente e com o enfrentamento do crescente desafio da integração de não-nacionais. Se olharmos para a Tabela 1 percebemos como, em casos nacionais e no dado comunitário, a afluência às urnas decresceu expressivamente nos últimos 30 anos.

**Tabela 1: Votantes nas eleições europeias em alguns países membros (1979-2009) e presença de cidadãos estrangeiros residentes no país no ano da eleição (em milhões).**

		1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009
DE	votantes	65.73	56.76	62.28	60.02	45.19	43	43.3
	imigrados	(1980) 4,5	4,4	5,0	7,1	7,3	7,2	7,1
FR	votantes	60.71	56.72	48.8	52.71	46.76	42.76	40.63
	imigrados	(1975) 3,4	(1982) 3,7	(1990) 3,6	-	-	3,2	(2007) 5,2
IT	votantes	85.65	82.47	81.07	73.6	69.76	71.72	65.05
	imigrados	(1981) 0,2	-	(1991) 0,3	-	(2001) 1,5	2,4	3,4
NL	votantes	58.12	50.88	47.48	35.69	30.02	39.26	36.75
	imigrados	(1980) 0,4	(1985) 0,5	(1990) 0,6	(1996) 0,7	0,6	0,5	(2010) 0,7
UK	votantes	32.35	32.57	36.37	36.43	24	38.52	34.7
	imigrados	(1981) 3,3	-	(1991) 3,7	-	(2001) 4,8	-	(2007) 6,4

ES	votantes	-	-	54.71	59.14	63.05	45.14	44.9
	imigrados	(1981) 0,2	-	(1991) 0,4	-	(2001) 1,5	3,0	4,7
PT	votantes			51.1	35.54	39.93	38.6	36.78
	imigrados	(1981) 0,1	-	(1990) 0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
<b>Total votantes da UE</b>		61.99	58.98	58.41	56.67	49.51	45.47	43

**Fonte: elaboração a partir de dados estatísticos da ONU e dos institutos de estatística nacionais.**

Existiria uma ligação entre as duas tendências? Independente das respostas que se poderiam buscar (o que não será feito neste espaço), a principal evidência é que, ao menos na Europa, os agentes políticos e institucionais tradicionais, ligados ao sistema estadual-nacional (partidos políticos, sindicatos, ong's), estão perante a necessidade de repensar sua interlocução com o conjunto de cidadãos, i.e., de participantes da vida político-comunitária. Neste aspecto, sabemos da importância de ampliação da democracia em formas de participação diretas que estimulem a cidadania ativa. Contudo, ao longo do percurso de progressiva transformação do sistema nacional-estadual não observei uma recuperação de confiança do cidadão desmotivado, afastado da agência política em virtude do afastamento dos partidos. Ao contrário, observei que existem diversas formas de participação política protagonizadas por migrantes internacionais em diversos países.

Sem pretender realizar nenhuma revisão exaustiva, creio oportuno focar algumas questões que podem ser-nos úteis quando tratarei do objeto de estudo do paper. Em primeiro lugar, é necessário firmar com maior definição a importância de designar a participação do migrante na vida política como um objeto de estudo específico a ser tratado pelas ciências sociais, ao passo em que tal atuação seja caracterizada menos como objeto de políticas públicas – o migrante como ator passivo – e mais como sujeito de políticas públicas – o migrante como agente ativo - (Escrivá Chordá, Bermúdez et al. 2009).

Quanto à relação entre transnacionalismo e participação política, isto é, sobre quanto transnacional seja a ação política dos migrantes, obviamente será necessário avaliar este aspecto caso a caso. O que pode ser dito em via teórica, é que para conduzir uma análise da atuação política dos migrantes através de uma abordagem transnacional, será preciso



fugir da etnicização metodológica (Glick Schiller, Povrzanovic Frykman 2008), do nacionalismo metodológico (Wimmer, Glick Schiller 2002), do uso normativo do conceito de integração (Escrivá Chordá, Bermúdez et al. 2009) além de, como vimos, manter firme a relação entre participação e cidadania, pois uma eventual cidadania múltipla pode até ser instrumento de multiplicação da atividade política (Escrivá Chordá, Bermúdez et al. 2009)

Tentarei agora fornecer uma esquemática caracterização do que poderíamos chamar de “dimensão transnacional da participação política dos migrantes” (Ostergaard-Nielsen 2009). Os tipos de práticas políticas protagonizada por migrantes, mesmo longe de impor rígidas e compartimentadas catalogações, poderiam ser resumidos, principalmente, em quatro categorias, a saber: a) a política imigrante (*immigrant politics*), finalizada em geral para melhorar a qualidade de vida do imigrante no país de acolhida; b) a política diaspórica (*homeland politics*), que objetiva a intervenção dos migrantes na política do país de origem; c) a política de emigrantes (*emigrants politics*), que busca a institucionalização do status do emigrante em relação ao seu país de origem ao passo em que procura melhorar sua condição de imigrante no país de acolhida; finalmente, 4) a política local-local (*local-local politics*) que, baseada nas políticas de co-desenvolvimento promovidas entre país de acolhida e país de origem, objetiva a melhoria da comunidade local de origem do migrante (Ostergaard-Nielsen 2009).

De certo, numa dimensão sobreposta e entrecruzada destas práticas políticas transnacionais, o que posso salientar é que, de uma forma geral quanto abstrata, muitos estudos, basicamente euro-americanos, apontam para uma convivência do interesse político tanto para a pauta no país de acolhida como para o de origem (Guarnizo, Portes et al. 2003, Østergaard-Nielsen 2003, Itzigsohn 2000). Estas evidências apontam para uma necessária redução da dicotomia entre esfera doméstica e internacional na avaliação das formas de atuação transnacional.

Ademais, ficou ao menos descrita, em alguns casos, a relevância do papel exercido pelos migrantes nos processos de desenvolvimento local e de democratização das instituições (Santos, Avritzer 2003b, Østergaard 2006), não sendo este papel limitado somente à participação eleitoral.

Não irei estender-me demasiadamente numa revisão do debate sobre transnacionalismo políticos dos migrantes, pois este tema mereceria um espaço autônomo.

## **Hipóteses**

Diante desta discussão, a minha hipótese é que haja uma relação diretamente proporcional entre o aumento da intensidade da democracia (Santos, Avritzer 2003a) e as inovações introduzidas em prol da participação política transnacional dos migrantes. Em outras palavras, a qualidade da democracia e a diversificação das práticas democráticas aumentariam na medida em que novas formas de participação são introduzidas<sup>3</sup>.

Neste sentido, considero a migração internacional como um veículo involuntário de extensão da participação política para o nível transnacional. Para avaliar esta pertinência, parto da constatação de que umas das principais formas através das quais culturas políticas e modelos participativos circulam globalmente é constituída pelos processos de mobilidade internacional, entendidos tanto como fluxos culturais que como movimentos propriamente físicos.

Destarte, o voto concedido aos migrantes internacionais representaria uma forma de participação política transnacional? Além disso, esta participação contribuiria com o processo de internacionalização dos atores políticos tradicionais? Contribuiria também com a busca de uma maior participação política dos migrantes internacionais até então impossibilitados a participar? A migração internacional, afinal, pode ser uma oportunidade para ampliar a democracia?

## **Estudo das formas de organização e representação política dos emigrantes italianos e brasileiros no exterior**

Colocando em foco os objetivos da informação que aqui apresentarei, desejo deixar claro que, na dimensão e na abordagem transnacional da atividade política dos migrantes, o enfoque aqui utilizado procurará colocar o acento na *agência* da mobilização política. Neste sentido, no jogo de relações entre migrantes e pátria natal, procurarei descrever as relações que se estabelecem entre lideranças políticas e agenda dos sujeitos institucionais (governativos ou não) tanto do país de origem como no país de acolhida (como sugere fazer Ostergaard-Nielsen 2009).

Isto se justifica pelo fato que, como tentei ilustrar mais adiante, a agência política qualifica o exercício da cidadania muito além do que pode garantir a simples condição legal. Neste sentido, o migrante se apresenta como agente político capaz de vivenciar

---

<sup>3</sup> Esta é uma das hipóteses sobre as quais estou trabalhando na minha tese de doutorado, portanto não será possível fornecer neste espaço respostas definitivas.

plenamente a cidadania no séc. XXI, pois tende à promoção da miscigenação de influências político-culturais, em função de seu processo migratório e dos fluxos ideológicos que o antecedem, acompanham e estimulam. Por estas razões, as práticas políticas transnacionais dos migrantes serão aqui consideradas como parte de um mecanismo contínuo de retroalimentação através do qual os migrantes influenciam e são influenciados pelo ambiente político institucional, transnacional e local (Ostergaard-Nielsen 2009).

O objetivo geral que aqui será perseguido é o de analisar algumas formas de expansão da participação política da escala nacional à escala transnacional a partir do estudo da participação política dos migrantes. Deste objetivo principal, procurarei extrair uma reflexão acerca da participação dos migrantes à vida política do país de origem e de acolhida sob uma dupla perspectiva: a organização da representação política dos emigrados italianos e brasileiros.

De forma específica, apresentarei algumas informações:

- a) sobre o contexto histórico e institucional que produziu intervenções legislativas que objetivam conceder, na Itália e no Brasil, formas de representação e participação política aos nacionais residentes no exterior;
- b) sobre o comportamento eleitoral e político dos eleitores residentes no exterior, comparando-o com o comportamento eleitoral nacional (no caso da Itália);
- c) sobre o processo políticos e institucional que levou à eleição do Conselho dos Representantes do Brasileiros no Exterior;
- d) sobre o papel dos atores políticos que participam dos processos políticos.

### **Breve nota metodológica**

O levantamento das informações aqui apresentadas está baseado na minha participação pessoal como membro do Comitê da Emigração Italiana (COMITES) no Brasil, ao longo do período 2004-2009. Neste período, enquanto estudantes de graduação da UFMG, realizei inúmeras observações participantes em ong's, centrais sindicais e partidos que operam neste âmbito<sup>4</sup>. Estes pontos de observação particularmente privilegiados

---

<sup>4</sup> As informações levantadas foram publicadas em quatro partes na Revista Forum Democrático do Rio de Janeiro em 2006 e 2007 (Mattiazzi 2006). A monografia do final de curso, concluído em 2007 na UFMG, foi publicada na Itália (revisada e ampliada) em 2009 (Mattiazzi 2009).

proporcionaram-me o acesso a informações e dados, contatos com agentes políticos, informantes-chaves e membros das comunidades de eleitores.

A parte relativa ao estudo da organização e representação dos brasileiros no exterior está somente em parte baseada nos contatos ativados para o estudo da emigração italiana. Além destes, tenho realizado pesquisas sobre a migração brasileira na Europa que me permitiram ter acesso a dados e informações iniciais. Neste momento, estou realizando outras atividades de investigação em razão da minha pesquisa de doutorado que aqui serão apresentadas, mesmo estando numa fase incipiente<sup>5</sup>. No mais, o grosso das informações sobre a organização dos emigrados brasileiros provêm de literatura científica e fontes oficiais do governo brasileiro.

### **A organização e representação política dos emigrantes italianos no exterior**

Em cerca de 130 anos, entre 1861 (data da unificação do Reino de Itália) e 1990 (data considerada como o fim da era das emigrações italianas), mais de 20 milhões de pessoas deixaram definitivamente a Itália (ver tabela 2).

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	
	Expatriados	Repatriados
<b>1861-70</b>	1.210.400	....
<b>1871-80</b>	1.175.960	818.320
<b>1881-90</b>	1.879.200	....
<b>1891-900</b>	2.834.730	....
<b>1901-10</b>	6.026.690	....
<b>1911-20</b>	3.828.070	....
<b>1921-30</b>	2.550.639	1.378.143
<b>1931-40</b>	702.650	589.857
<b>1946-50</b>	1.127.720	380.008
<b>1951-60</b>	2.937.406	1.323.589
<b>1961-70</b>	2.646.994	1.868.620
<b>1971-80</b>	1.082.340	1.121.503
<b>1981-90</b>	687.302	695.711
	28.690.101	8.175.751
<b>Saldo</b>	<b>20.514.350 emigrantes</b>	

Tabela 2: Elaboração baseada em *Altreitalia* e Istat (por Guido Tintori). Fonte: Istat - Istituto Centrale di Statistica, *Sommario di statistiche storiche dell'Italia 1861-1965*, Roma, 1968; Id., *Sommario di statistiche storiche 1926-1985*, Roma, 1986; Id., *Movimento migratorio della popolazione residente. Iscrizioni e*

<sup>5</sup> Agradeço a Prof. Beatriz Padilla do ISCTE-IUL (Lisboa) para a colaboração e as informações que tem me disponibilizado para a redação deste paper.

cancellazioni anagrafiche. Espatri e rimpatri. Anno 1988. Annuario numero 1, Roma, 1992; Id., Movimento migratorio della popolazione residente. Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche. Anno 1989. Annuario numero 2, Roma, 1993; Id., Movimento migratorio della popolazione residente. Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche. Anno 1990. Annuario numero 3, Roma, 1993; Id., Movimento migratorio della popolazione residente. Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche. Anno 1991. Annuario numero 4, Roma, 1994. Accessível em: <http://www.altreitalie.it>

Para compreendermos plenamente o sistema de representação dos emigrados italianos, será preciso percorrer rapidamente estes 130 anos de emigrações. Notadamente, embora os primeiros migrantes organizados saíssem logo após o começo da década de '60 do séc. XIX foi somente a partir do início do séc. XX que a massa de emigrados conseguiu chamar a atenção das organizações políticas e sociais italianas (basicamente, as organizações sindicais, o partido socialista, os republicanos e os anarquistas além, obviamente, da igreja católica). Foram as organizações sindicais que, mais do que outras, se mobilizaram com o objetivo de introduzir o tema da emigração dentro do debate político-social geral, que naqueles anos estava incisivamente centrado no conflito entre capital e trabalho. Em suma, segundo os sindicatos, a emigração massiva nada mais era que uma das facetas da divisão internacional do trabalho, um resultado da crise econômica que solapava a Itália. Para além disso, os relatos dos emigrados que chegavam basicamente do Brasil (Trento 1984; 1984) e da Argentina (Devoto, Rosoli 1988; 1988), contavam de situações de trabalho forçado ou semiescravo, de mortes, miséria e mais fome entre os expatriados.

A organização sindical mais importante que operava no início do séc. XX na Itália era a *Confederazione Generale del Lavoro* (CGdL, hoje CGIL). Tratava-se de um sindicato de inspiração socialista que possuía franjas anarquistas e revolucionárias e, desde então, uma boa ramificação em todo o território nacional. Suas principais atividades em prol da população emigrada se basearam na construção de redes internacionais que favorecessem a fiscalização sobre as condições de trabalhos, o cumprimento das regras de contratação dos trabalhadores, até a promoção de acordos internacionais para o reconhecimento dos sistemas de contribuição previdenciária entre a Itália e os países de acolhida. Entre as reivindicações primárias da CGdL encontrava-se também a concessão do direito ao voto para os emigrados. Além disso, o envio de quadros sindicais para o exterior possuía o objetivo de fortalecer, quando não se tratava de constituir, as incipientes organizações de defesa dos trabalhadores e até os primeiros partidos políticos (Franzina, Pepe et al. 1994; 1994, Pepe, Del Biondo).

De um ponto de vista institucional, após um período no qual o recém-constituído governo unitário italiano deixara “a liberdade de emigrar”<sup>6</sup>, enquanto países como Argentina (em 1887) e Brasil (em 1889) estimulavam a chegada de mão de obra imigrada<sup>7</sup>, a primeira lei geral sobre a emigração foi criada na Itália em 1901 (Bevilacqua, De Clementi et al.)<sup>8</sup>. Esta lei instituiu o *Consiglio dell’Emigrazione*, um comitê com funções consultivas onde, entre nove membros do governo e da academia tomavam assento dois representantes dos emigrados, sendo na realidade, um representante sindical e outro patronal. Contudo, será somente em 1913<sup>9</sup> e em 1919<sup>10</sup> que serão introduzidas formas de proteção para os emigrados, inclusive a possibilidade de intervenção política e jurídica nos países de acolhida, podendo-se até chegar à proibição da emigração para aqueles destinos.

Ao longo dos vinte anos de ditadura fascista, nenhuma lei foi produzida para melhorar as condições dos emigrantes. Pelo contrário, em 1927<sup>11</sup> Mussolini aboliu o *Consiglio dell’Emigrazione*. A decisão não foi improvisa: alguns anos antes, na terceira conferência internacional da emigração e da imigração<sup>12</sup> que se realizara em 1924, a emigração tornara-se mais uma oportunidade de reafirmação nacionalista do regime fascista. Este procurava modificar o conceito de emigrante (literalmente, o passageiro da *terceira classe*) com o de *italiano all’estero* (que, evidentemente, era considerado menos ofensivo).

Com a retomada do maciço processo emigratório sucessivo à segunda guerra mundial, basicamente dirigido para Alemanha, França, Estados Unidos, Austrália e Venezuela, volta à tona o debate político sobre a emigração e, em particular, sobre o “velho” da representação política dos emigrados. Com efeito, se a nova constituição italiana, adotada após a queda do regime fascista, previa o direito ao voto para *todos* os cidadãos italianos, teria que se achar uma forma de conceder o voto também para os emigrados. As facções políticas tomam posições distintas: os católicos preferiam que se promovessem formas de cooperação com os países de acolhida de maneira a envolver as comunidades

---

<sup>6</sup> A chamada “Legge Crispi” é a Lei n. 5866 de 30 de dezembro de 1888 que regulamentava a modalidade pela qual os emigrantes contratavam a viagem com os agenciadores, deixando para tanto a liberdade de emigrar, se se preocupar com o que aconteceria após o embarque.

<sup>7</sup> Para depois adotar leis para a expulsão dos estrangeiros: na Argentina em 1902 e no Brasil em 1907.

<sup>8</sup> Lei 23 de 31 de janeiro de 1901.

<sup>9</sup> Lei n. 1075 de 2 de agosto.

<sup>10</sup> Lei n. 2205 de 13 de novembro chamada “Testo unico dell’emigrazione”.

<sup>11</sup> Decreto-Lei n. 628 de 26 de abril.

<sup>12</sup> A primeira fora em 1908 e a segunda em 1911.

expatriadas; os comunistas, mais combativos, consideravam a emigração ainda como um efeito da desigualdade social. Paradoxalmente, o novo partido da direita, herdeiro do dissolvido partido fascista, mais do que outros defendia a concessão do direito de voto para os emigrados.

Após trinta anos de discussões, a realização da primeira conferência da emigração italiana em Roma em 1975 (*Conferenza Nazionale dell'Emigrazione*), 40 propostas de lei, uma proposta de iniciativa popular (apresentada em 1977 por uma associação de ex-combatentes) e duas propostas de lei avançadas pela região do Veneto – todas reprovadas pelo Parlamento – em 1985 aprovou-se uma lei que constituía os *Comitato degli Italiani all'Estero* (COMITES)<sup>13</sup>. Trata-se de uma rede permanente e descentralizada de conselhos instituídos em todas as sedes consulares italianas, cuja assembleia de representante é eleita pela comunidade italiana residente na circunscrição consular, quando esta possui mais de três mil membros.

Os COMITES são constituídos por 12 membros nos distritos consulares em que residem pelo menos, 100 mil italianos e por 18 membros se o número de residentes é maior. São "órgãos de representação dos italianos no exterior nas relações com as representações diplomáticas e consulares"<sup>14</sup>, portanto, representam uma interface entre a coletividade e as autoridades consulares, com as quais mantêm relações de cooperação e colaboração, através de um "fluxo constante de informações", a fim de proteger os direitos e interesses dos cidadãos italianos residentes. Além disso, os COMITES contribuem para identificar e promover as necessidades de desenvolvimento social, cultural e cívico da comunidade, reservando atenção específica para as questões da igualdade de oportunidades, da assistência social e educação, da formação profissional, da cultura, do esporte e do lazer. Três anos mais tarde, em 1988<sup>15</sup>, após específicas propostas advindas dos COMITES, foi instituída a *Anagrafe Italiana dei Residenti all'Estero*, um registro dos residentes no exterior que opera ligando informações provenientes dos consulados onde o cidadão emigrado está inscrito e dos municípios italianos de origem. Esta norma permite aos italianos que vivem no exterior, mesmo quando nunca tenham residido na Itália, de ter sua residência formalmente fixada, tanto para fins civis que políticos e fiscais.

---

<sup>13</sup> Lei n. 205 de 8 de maio chamada "Istituzione dei comitati dell'emigrazione italiana".

<sup>14</sup> Artigo 1, Parágrafo 2 Lei 286/2003)

<sup>15</sup> Lei n. 470 de 27 de outubro de 1988.

Em 1989, um ano mais tarde, de acordo com as necessidades de promover uma maior coordenação entre os COMITES, foi constituído um novo conselho, o *Consiglio Generale degli Italiani all'Estero* (CGIE)<sup>16</sup>. Seu principal objetivo é fornecer ao governo e ao parlamento italiano uma ligação direta com a constelação articulada de comunidades italianas residentes nos cinco continentes. Trata-se de uma organização híbrida composta por 94 membros; destes, 65 são eleitos internamente entre os membros dos COMITES e das associações italianas operantes no exterior. Os restantes 29 são membros nomeados pelo Primeiro-Ministro, sob a designação de partidos, sindicatos e outros. Presidente do CGIE é o Ministro italiano das Relações Exteriores, enquanto o secretário-geral é eleito pela Assembleia. Seus órgãos institucionais são o Comité Presidencial (composto pelo Ministro, o Secretário-Geral, quatro secretários-gerais-adjuntos e representantes de onze áreas diferentes), as oito Comissões Temáticas, os quatro comités continentais, os Grupos de Trabalho e a Assembleia Plenária.

A legislação do CGIE foi completamente renovada em 26 de junho de 2004, enquanto as eleições últimas eleições foram feitas em 27 de julho de 2004. A duração da *consiliatura* (mandato) é de cinco anos, mas sua renovação (bem como a eleição dos COMITES) está sendo bloqueada há 2 anos por razões econômicas. Sua legitimidade deriva justamente desta eleição indireta, realizada pelos membros representativos dos COMITES no mundo. Este órgão representa um passo importante no processo de desenvolvimento da "participação" ativa na vida política do país, pois constitui uma instituição essencial para facilitar a conexão permanente com a Itália e suas instituições.

Sua criação marcou um passo adiante do sistema de representação dos emigrantes (o primeiro passo foi dado com a criação dos COMITES), enquanto criou um sistema de participação dos emigrantes dentro da vida política italiana, o que no jargão poder-se-ia definir *estar dentro dos palácios da política*. De fato, a sede do CGIE é no próprio palácio da *Farnesina*, a sede do ministério das relações exteriores italiano.

Seus membros, embora participem de forma voluntária, recebem subsídios de viagem e de alojamento em função de cada reunião que se realiza, quer na Itália, quer no exterior. A aproximação destes representantes com a vida política parlamentar permitiu que muitos dos que se tornarão parlamentares eleitos nas eleições de 2006 tenham tido experiências no CGIE.

---

<sup>16</sup> Lei n. 368 de 6 de novembro de 1989 alterada pela Lei n. 198 de 18 de junho de 1998 e regulamentada pelo regulamento de execução do Decreto do Presidente da República de 14 setembro de 1998 .



Em suma, a partir deste momento, estamos no final da década de 1980, a emigração italiana (algo que de uma forma pouco empírica é estimado em cerca de 60 milhões de *oriundi*<sup>17</sup>) possui, de fato, um sistema de representação política. Que trabalha de forma eficaz, pois, em 1999, o Parlamento italiano aprova uma lei constitucional que concede o direito de voto para os cidadãos italianos residentes no exterior. Além disso, em 2001, o segundo governo Berlusconi institui o *Ministero per gli Italiani nel Mondo*, tendo como ministro Mirko Tremaglia (ex combatente fascista na República de Salò) e, finalmente, no final de 2001, o parlamento aprova a Lei n. 459 (*Norme per l'esercizio del diritto di voto dei Cittadini italiani residenti all'estero*), que disciplina o direito ao voto para os emigrados.

<b>Quadro 1: Lei n. 459/2001</b>	
<b>O que institui?</b>	O direito dos italianos residentes no exterior eleger seus próprios representantes no parlamento italiano e participar das eleições referendárias.
<b>Quantos são os parlamentares eleitos?</b>	Elegem-se 12 deputados e 6 senadores procedentes de quatro circunscrições eleitorais: Europa, África-Ásia-Oceânia, América Central e do Norte, América do Sul.
<b>Quem pode ser eleito?</b>	Os italianos residentes no exterior, inscritos no AIRE há pelo menos dois anos da data de apresentação das candidaturas.
<b>Como acontece a eleição?</b>	Por correspondência (os eleitores votam em suas residências e enviam um envelope anônimo para o consulado mais próximo).
<b>Quando aconteceu a primeira participação ao voto no exterior?</b>	Numa eleição referendária, em 2003.
<b>Quando aconteceu a primeira participação ao voto para eleição dos parlamentares?</b>	Em 2006.

A “primeira vez” da eleição para o Parlamento, o momento mais importante no processo de reconhecimento do direito à representação dos italianos no exterior, aconteceu em 2006 (a segunda será em 2008). Isto é, trinta anos após a Itália tornar-se um país de imigração e não mais de emigração. Esta observação, embora possa aparecer excêntrica, é importante não apenas por demonstrar que, afinal, a decisão política sobre a concessão do direito à representação parlamentar do emigrado (apesar da secular gestação) resultou das enormes transformações vividas na sociedade italiana contemporânea em face da imigração. Além disso, é relevante fazer uma referência à imagem dos emigrados difusa

<sup>17</sup> Veja-se o artigo de Andrea Bianchi na revista italiana *Limes* (1) 1998: “Alla ricerca degli oriundi perduti” onde se realiza uma breve reconstrução das formas com as quais existe esta estimativa da população de origem italiana residente no exterior.

na Itália à época da eleição. Deixando de lado as polémicas que a participação dos emigrados às eleições gerou no seio político, é curioso recordar que as pulsões racistas e xenófobas que se difundem na Itália da década de '90, em certa medida, se reproduzem na preconcebida imagem que a opinião pública italiana tem de seus compatriotas emigrados. É importante lembrar que, em virtude dos números milionários da emigração, são numerosíssimas as pessoas na Itália que possuem algum parente emigrado, portanto, apesar de o atual fluxo de emigração da Itália ser um fenômeno reduzido à fuga de cérebros, a imagem do italiano emigrado permaneceu a do típico pobre viajante da terceira classe do *vapore* do início do século XX ou do que foi embora com mala de papelão nos anos '50.

Talvez tenha sido em razão destes estereótipos generalizados que, à véspera das eleições de 2006, pairasse sobre a itálica opinião pública a convicção de que a orientação política das comunidades no exterior fosse massivamente de direita. Como vimos, tanto a propaganda da ditadura fascista quanto o maior ativismo tradicional da direita parlamentar representavam uma significativa herança para os partidos conservadores, na hora de recolher seus consensos entre os emigrados. Afinal de contas, foram estes grupos a se mobilizar tanto para fornecer às comunidades espalhadas no mundo o direito de ser representadas no parlamento de Roma. Contudo, o primeiro voto do exterior varreu estes preconceitos. De fato, com um resultado extremamente positivo, a coalizão de centro-esquerda (*L'Unione*) ganhou as eleições, tanto para Câmara dos Deputados quanto para o Senado (ver tabela 3).

<b>Tabela 3: Votos para a Câmara dos deputados 09/04/2006 Circunscrição "ESTERO" (Exterior)</b>				<b>Tabela 4: Votos para o Senado 09/04/2006 Circunscrição "ESTERO" (Exterior)</b>			
<b>Eleitores</b>	2.707.382	<b>Votantes</b>	1.053.864	<b>Eleitores</b>	2.432.340	<b>Votantes</b>	962.107
<b>Taxa de participação no exterior</b>			38,93%	<b>Taxa de participação no exterior</b>			39,55%
<b>Taxa de participação na Itália</b>			83,62%	<b>Taxa de participação na Itália</b>			83,50%
Lista	Votos obtidos	%	Eleitos	Lista	Votos obtidos	%	Eleitos
<b>L'UNIONE</b>	421.414	43,39	6	<b>L'UNIONE</b>	393.357	44,14	4
<b>FORZA ITALIA</b>	202.536	20,86	3	<b>FORZA ITALIA</b>	186.386	20,92	1
<b>ASS.ITAL.SUD</b>	99.817	10,28	1	<b>ASS.ITAL.SUD</b>	85.745	9,62	1

AMERICA				AMERICA		
PER ITALIA NEL MONDO	72.105	7,42	1	PER ITALIA NEL MONDO	65.055	7,3
UDC	66.456	6,84		UDC	57.278	6,43
DI PIETRO IT.VALORI	27.432	2,82	1	DI PIETRO IT.VALORI	26.486	2,97
LEGA NORD	20.211	2,08		LEGA NORD	18.544	2,08
U.S.E.I.	14.205	1,46		U.D.EUR POPOLARI	13.507	1,52
P.ITALIANI NEL MONDO	11.250	1,16		U.S.E.I.	12.552	1,41
L' ALTRA SICILIA PER IL SUD	10.867	1,12		P.ITALIANI NEL MONDO	10.888	1,22
U.D.EUR POPOLARI	9.721	1		L' ALTRA SICILIA PER IL SUD	9.497	1,07
ALTER.SOC.MUSSOLINI	7.030	0,72		FIAMMA TRICOLORE	8.575	0,96
ALT.IND.ITAL.ESTERO	3.732	0,38		ALT.IND.ITAL.ESTERO	3.191	0,36
AMARE L'ITALIA	3.179	0,33				
FIAMMA TRICOLORE	1.197	0,12				
<b>TOTAL</b>	<b>971.152</b>		<b>12</b>	<b>TOTAL</b>	<b>891.061</b>	<b>6</b>

Fonte: as tabelas 3 e 4 foram elaboradas a partir de dados do *Ministero dell'Interno* italiano

A primeira notação a ser feita diz respeito ao altíssimo número de abstenções, que interessou o exterior: menos da metade dos mais de dois milhões e meio de eleitores votaram, um dado péssimo em relação aos 80% de votantes na Itália. As razões disso são várias: em primeiro lugar, o fato que faltou uma maciça informação sobre a adoção do novo direito; em segundo lugar, o burocrático sistema de votação, que prevê a recepção de um envelope, a leitura de complicadas instruções para o voto, a inserção da cédula para dentro de um outro envelope e, por fim, a necessidade de enviar a remessa para o consulado. Por último, a falta de interesse ou de conhecimento sobre a situação política da Itália levou muitos eleitores a não votar.

Apesar disso, o voto foi expresso no exterior com a mesma orientação que os eleitores tiveram na Itália. Romano Prodi, líder da coalizão, acabou formando o novo governo que, no entanto, permaneceu no poder por apenas dois anos.

A análise do voto que pode ser feita, isto é, dos motivos pelos quais não foi a coalizão de centro-direita a ganhar as eleições no exterior, pode apontar basicamente para três elementos:

- a. em primeiro lugar o voto no exterior se orientou na mesma direção do voto expresso na Itália. Isto é relativamente compreensível na medida em que, na era da comunicação eletrônica, o eleitorado no exterior teve o mesmo acesso às informações daquele que reside na Itália. Para tanto, as tendências políticas gerais tendem a se reproduzir de maneira extensiva;
- b. não obstante, muitos observadores esperavam uma forte afirmação dos partidos de centro-direita, em virtude de quanto ilustrado acima. Diferentemente, não era esta a expectativa dos partidos de centro-esquerda que contavam com um “fator-surpresa” para a opinião pública na Itália. Tratava-se do forte poder de influência da rede capilar de pontos de atendimento que os dois principais sindicatos italianos, antes o de inspiração socialista CGIL e depois o de área católica CISL, edificaram no exterior ao longo de todo o séc. XX. Estes sindicatos promoveram a organização dos chamados *patronatos*, um tipo de associação (Ong), pessoa jurídica de direito privado, com finalidades não lucrativas e de interesse público. Estas associações não possuem vínculos diretos com os sindicatos sediados na Itália, mas mantêm convênios formais que lhe asseguram recursos financeiros e logísticos, inclusive em termos de presença de mão-de-obra expatriada (sindicalistas italianos residentes no exterior que, em alguns casos, se tornaram políticos e foram eleitos para o parlamento).

O trabalho desenvolvido por estas associações é basicamente de caráter assistencial e consiste em fornecer auxílio, rigorosamente gratuito, para seus filiados tratar de assuntos de tipo previdenciário ou de natureza assistencial (basicamente na relação com os institutos de previdência e segurança social italianos e dos países de acolhida). Em suma, trata-se do mesmo trabalho iniciado pela CGdL um século atrás. Obviamente, em torno destes *patronatos* (que hoje são entre as principais fontes de receitas dos sindicatos nacionais italianos, por receberem recursos da própria previdência social) gravitam associações culturais e recreativas, cursos de língua e cultura italiana e até agências de viagem e institutos de seguro privado. Um verdadeiro microcosmo de associativismo que influencia e forma a opinião de muitos eleitores.

Este tipo de influência sobre a comunidade está presente também em torno de outros agentes da emigração: as câmaras de comércio, as igrejas, as associações de voluntários da cooperação internacional, os centros de língua, as associações de ex-combatentes, etc. que, nesta oportunidade, deram as mais diversas orientações ou, mesmo, não chegaram a fornecer nenhuma orientação;

- c. Um terceiro e último aspecto que, de alguma maneira, pode explicar a vitória da coalizão progressista é uma espécie de rejeição do eleitorado no exterior com o candidato de centro-direita, Silvio Berlusconi. É difícil comprovar isso empiricamente, contudo, poucos dias após a eleição, Beppe Severgnini, influente jornalista do *Corriere della Sera*, grande conhecedor dos italianos emigrados, no jornal do dia 12 de abril de 2006, reportou algumas das mensagens recebidas em seu blog. Uma destas foi enviada por um eleitor residente em Londres, Giacomo, que escreve: "É inútil para o centro-direita ficar com raiva de Tremaglia [o então *Ministro per gli Italiani all'Estero*]. A realidade é que Berlusconi nos fez envergonhar na Europa e no mundo. Vergonha que nos constrangeu muito. Creio que este fator tenha sido determinante na votação do exterior. (...) E isso deve ter acontecido com todos os italianos no exterior, não só para mim."

Outro emigrado, Michele, escreve de Bruxelas: "Somos um fenômeno novo, não somos mais a emigração tradicional. Somos liberais e progressistas, inclusive porque nos defrontamos com universos políticos menos antiquados [do que o italiano]. Acham que [os políticos italianos] vão ter notado agora? Ou devemos continuar a ser os *pizza e bandolim*?"<sup>18</sup>.

Não sobrarão muito espaço para aprofundar temas relevantes, como o perfil dos eleitos, por exemplo. Contudo, a este respeito, quero resumidamente apresentar algumas informações sintéticas: os dezoito eleitos (doze parlamentares e seis senadores) são repartidos de acordo com os assentos garantidos pela lei para cada uma das circunscrições (8 da Europa, 3 do Centro e Norte América, 5 da América do Sul e 2 da

---

<sup>18</sup> Giacomo (Londres) «É inutile che il centrodestra s'arrabbi con Tremaglia. La realtà é che Berlusconi ci ha fatto fare figure meschine in Europa e nel mondo. Figure che ci hanno messo in imbarazzo. E questo imbarazzo credo sia stato determinante nell'andamento del voto estero». (...) «E questo dev'essere successo a TUTTI gli italiani all'estero, non solo a me». A vergonha è referida às famosas *gaffes* do Berlusconi nas conferências internacionais.

Michele (Bruxelas): «Noi siamo un fenomeno nuovo, diverso dall'emigrazione tradizionale. Siamo liberali progressisti, anche perché confrontati con mondi politici meno stantii. Che dite: se ne saranno accorti, adesso, o dobbiamo continuare a sorbirci pizza & mandolino?».

África, Ásia, Oceania e Antártica). A coalizão de centro-esquerda, *L'Unione*, elegeu dez parlamentares, enquanto o maior partido de centro-direita, *Forza Itália*, elegeu quatro parlamentares. Outro partido próximo da coalizão de centro-esquerda, *Italia dei Valori*, elegeu um parlamentar, enquanto dois movimentos independentes, *Associazioni Italiane del Sudamerica* (orientado para o centro-esquerda) elegeu dois parlamentares, e o movimento *Per l'Italia nel mondo* (orientado para o centro-direita) elegeu mais um.

Quanto ao perfil dos eleitos: somente o 20% destes não nasceu na Itália, isto é, é emigrado de segunda geração, o restante 80% é composto por emigrantes primários; a idade média dos deputados eleitos no exterior é de 52 anos (54 para os eleitos na Itália), enquanto a idade média dos senadores é de 57 anos (66 para os eleitos na Itália). O grau de instrução: nenhum dos eleitos no exterior possui apenas o primeiro grau (6%, no entanto, são os parlamentares eleitos na Italia que não prosseguiram os estudos após a quinta série), 57% possui o grau secundário (27% para “os italianos”), 43% possui o terceiro grau (contra 67% dos colegas). As profissões dos eleitos: sete empresários, dois jornalistas, dois sindicalistas, dois executivos de empresas privadas e, finalmente, um médico, um professor, um consultor financeiro, um empregado do setor administrativo e um técnico.

### **Formas de organização e representação política dos emigrantes brasileiros no exterior**

Para atender às demandas de um contingente cada vez maior de brasileiros emigrados, estimados entre 3 e 4 milhões de pessoas (Ministério das Relações Exteriores – MRE, Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEB, Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior – DCB, Divisão de Assistência Consular – DAC 2009), em 28 de julho de 2009, o então Ministro brasileiro de Relações Exteriores, Celso Amorim, lançava uma cartilha chamada “Informe MRE – Comunidades brasileiras no exterior”, dirigida aos expatriados (Ministério das Relações Exteriores – MRE, Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEB, Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior – DCB, Divisão de Assistência Consular – DAC). Tratava-se de uma forma de comunicação direta com quem deixara o país que, não por acaso, em sua primeira edição, trazia como manchetes: “1. Nova lei estende benefícios a trabalhadores brasileiros no exterior; 2. Acordo de Reconhecimento de Habilitações

Brasil – Espanha; 3. MRE valorizará potencial das comunidades brasileiras no exterior para difusão da cultura brasileira”.

Em sua mensagem, Amorim anunciava que, diferentemente que quanto havia acontecido anteriormente, o Ministério das Relações Exteriores elegera entre as suas principais preocupações “proteger os interesses e garantir os direitos dos compatriotas que vivem longe de casa”. Evidentemente, o governo Lula havia notado o crescimento das comunidades brasileiras no mundo e, para tanto, decidira promover mudanças “no perfil da assistência consular prestada pelo Governo brasileiro, que passou a atuar de forma mais ativa. (...) foram criadas 16 novas representações consulares (...) para melhorar os serviços de assistência à diáspora brasileira”, etc. Contudo, a verdadeira novidade anunciada, que este texto pretende considerar, foi a criação, que acontecera em dezembro de 2006, da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior dentro da estrutura do MRE, “com as atribuições de cuidar dos temas relativos aos brasileiros no exterior”.

Esta atitude tomada pelo governo Lula tem representado certamente uma forte mudança na política migratória brasileira, até então preocupada (pouco e localmente) com os fluxos de emigrados para os Estados Unidos (SIQUEIRA 2006). A virada do fluxo de emigrados brasileiros para a Europa, basicamente para Espanha, Portugal, Itália e para algumas cidades como Londres e Bruxelas (Yépez, Herrera 2007, Tedesco 2007), aliada às notícias relativas aos poucos dignos tratamentos que muitos migrantes vivenciaram, levou o Itamaraty a se preocupar “em garantir que os brasileiros que residem no exterior (...) recebam um tratamento digno em todos os momentos”. Foi então a partir desta data que o Ministério das Relações Exteriores buscou “cumprir essa tarefa, por meio do envio regular de boletim de notícias, contendo informações úteis para associações, lideranças e membros das comunidades brasileiras no exterior”.

Para cuidar disso, foi criada a Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior (DBR), uma unidade do Itamaraty subordinada ao Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (DCB). A DBR nasceu para conceber e implementar políticas e medidas em benefício dos brasileiros no exterior, entre outras: compilar e processar dados sobre as comunidades brasileiras no Exterior, estabelecer canais de comunicação entre elas e com o Itamaraty, ajudá-las a se organizarem e se associarem; acompanhar e negociar acordos internacionais que as beneficiem e coordenar, junto aos demais órgãos do Governo brasileiro, ações e políticas em seu apoio. Além disso, a DBR é a divisão do Itamaraty

com responsabilidade principal pela implementação do sistema de Conferências "Brasileiros no Mundo", que constitui um dos principais canais de diálogo entre o Governo do Brasil e os seus nacionais no exterior.

As conferências "Brasileiros no Mundo" se realizaram em três edições no Rio de Janeiro, em 2008, 2009 e 2010. Tratou-se de eventos que reuniram centenas de representantes das principais comunidades brasileiras no exterior, especialistas, políticos, diplomatas, membros de ong's, mídia e técnicos do governo, com a finalidade de debater assuntos do interesse da diáspora brasileira.

De um ponto de vista concreto, os passos que foram dados em cada conferência no que diz respeito ao tema da representação política da diáspora brasileira podem ser assim resumidos:

- a. na primeira conferência (2008), utilizou-se o espaço como realização de um grande "estado da arte" sobre a situação da emigração brasileira. Os documentos produzidos serviram para subsidiar a reflexão sobre a política governamental que viria a ser estruturada para as comunidades brasileiras no exterior. Em resumo, nesta primeira fase, era necessário encontrar a emigração brasileira para "melhor conhecê-la, valorizá-la, desenvolvê-la, representá-la, protegê-la e mantê-la vinculada ao Brasil" (Ministério das Relações Exteriores – MRE, Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEB, Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior – DCB, Divisão de Assistência Consular – DAC). Para tanto foi criado o Conselho Provisório de Representantes (CPR).

Na Ata consolidada da Conferência, no ponto IX. "Interlocução entre o Governo e as comunidades brasileiras no exterior" são realizadas propostas que caminham rumo a uma significativa expansão do sistema de representação, quais: a criação de uma Comissão Consultiva das Comunidades Brasileiras no Exterior no âmbito do Poder Legislativo, com membros eleitos por cada jurisdição consular; a criação de um Conselho de Migrantes brasileiros no âmbito do Ministério das Relações Exteriores; a designação de um grupo de trabalho para estudar a criação de uma Federação, Conselho ou Estado do Emigrante com vistas a dar autodeterminação e autonomia aos emigrantes para elaborarem, eles próprios, as normas necessárias às comunidades brasileiras no Exterior; reconhecimento e apoio da Rede de Brasileiros no Exterior; inclusão de representantes das comunidades brasileiras no exterior no Conselho Nacional de Imigração do



Ministério do Trabalho e Emprego; manutenção de um canal de comunicação permanentemente aberto entre o Governo brasileiro e as comunidades brasileiras no exterior para a definição de políticas voltadas para o setor e revisões periódicas das ações implementadas.

Além disso, outro aspecto específico do tema das eleições no exterior foi tratado separadamente, com a formulação de algumas propostas, a saber: recadastramento eleitoral pela Internet e desburocratização da mudança de domicílio eleitoral; realização de uma reforma legislativa que permita aos brasileiros no exterior votar nas eleições para deputado federal e senador; permitir que os brasileiros residentes no exterior votem pela Internet para as eleições presidenciais.

- b. na segunda conferência (2009) procedeu-se à realização de um conjunto de quatro sessões temáticas: "Representação política", "Serviços Consulares e Regularização Migratória", "Trabalho, Saúde e Previdência", "Cultura e Educação". As resoluções adotadas pela primeira destas de certa forma acolhem as indicadas oriundas da primeira conferência e resumem-nas na realização de uma base cadastral que sirva para eleger um novo Conselho de Representantes das Comunidades Brasileiras no Exterior (CRBE). É importante observar os critérios utilizados para a definição da base, que seria composta: (1) pelo registro de eleitores brasileiros no exterior do Tribunal Superior Eleitoral, (2) por brasileiros residentes no exterior matriculados na Repartição consular ou Setor Consular da Embaixada em cuja jurisdição residem e (3) por brasileiros residentes no exterior cadastrados por meio de sistema eletrônico a ser elaborado especificamente para fins eleitorais.

Para a atribuição dos direitos políticos e para a elegibilidade dos membros do CRBE seguem-se os requisitos constitucionais, aos quais acrescentar-se-ia a comprovação de residência no exterior há pelo menos três anos na região de candidatura. O voto seria direto e individual e a apuração feita por Consulados e Embaixadas e totalizada pela Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB/MRE), com acompanhamento de membros da comunidade interessados. O CRBE seria integrado por 16 membros, conforme a seguinte distribuição: 4 membros da América do Norte e Caribe, 4 membros da América do Sul e Central, 4 membros da Europa, 4 membros da Ásia, África, Oriente

Médio e Oceania. O mandato do CRBE seria de 2 (dois) anos e as funções dos representantes não remuneradas.

- c. a terceira conferência realizou-se em 2010 e, segundo as informações oficiais recolhidas no site oficial do evento, encerrou “um ciclo bem-sucedido de iniciativas para os brasileiros implementadas pelo atual Governo [Lula].” Os motivos alegados referem-se ao fato de ter sido a primeira conferência realizada após a promulgação do decreto presidencial 7.214, de 15 de junho de 2010 que estabeleceu princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, a saber: instituiu as Conferências Brasileiros no Mundo – CBM, criou o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE (cujas eleições foram realizadas entre 1 e 9 de novembro de 2010) e, finalmente, instituiu a “Ata Consolidada das comunidades brasileiras” como instrumento de prestação de contas e orientado para a realização de ações concretas.

Quanto às reivindicações de caráter político e representativo, as comunidades brasileiras no exterior solicitaram que fossem mapeadas as comunidades brasileiras no exterior para ser mais bem estudadas, conhecidas e incluídas no processo de representação, facilitando o contato com os Consulados, etc. Além disso, pediu ainda um “aumento da representatividade das comunidades de nacionais no exterior junto ao Governo brasileiro” e para que se fortaleçam os órgãos de representatividade das comunidades brasileiras. Isto se realizaria engajando os órgãos de representatividade, associações e lideranças da comunidade para atuarem em conjunto com o Governo brasileiro e reforçando a interação entre o Governo brasileiro e as comunidades de nacionais no exterior.

Para concluir, vejamos algumas informações oficiais sobre o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE)<sup>19</sup>. Os integrantes do CRBE foram escolhidos mediante uma consulta direta à comunidade brasileira no exterior, um processo eletrônico que ocorreu durante o mês de novembro de 2010 e que contou com mais de 18.000 votos para as quatro regiões geográficas identificadas (América do Sul e Central – 17% dos votantes, América do Norte e Caribe – 41%, Europa – 25% e Ásia, África, Oriente Médio e Oceania – 17%). Os primeiros dez países eleitores foram Estados Unidos com 7.192

---

<sup>19</sup> Estas informações são reproduzidas do site [www.brasileirosnomundo.mre.gov.br](http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br)

votantes, Paraguai 2.125, Japão 1.337, Líbano 1.291, Reino Unido 1.194, Itália 704, Espanha 641, Bélgica 477, Suriname 413, Portugal 345.

Para o primeiro mandato do CRBE foram eleitos para a Região Américas do Sul e Central, três membros do Paraguai e um do Suriname, para a Região América do Norte e Caribe quatro membros dos Estados Unidos, para a Região Europa, dois do Reino Unido, um da Espanha e um da Bélgica, enfim, para a Região Ásia, África, Oriente Médio e Oceania, dois do Japão e dois do Líbano.

As atribuições dos Conselheiros do CRBE (Seção V do Regimento Interno previsto no Decreto 7.214/2010) são as seguintes: “I – auscultar a realidade da comunidade brasileira da qual fazem parte, de modo a identificar anseios, carências e questões que resultarão em temas de discussão; II – elaborar ou iniciar estudos, relatórios e recomendações a respeito de assuntos relevantes para as comunidades brasileiras residentes em suas regiões geográficas ou em nível global; III – receber e encaminhar comunicações, petições, reclamações, sugestões e opiniões de cidadãos brasileiros residentes nas áreas geográficas representadas, dando-lhes a destinação cabível por intermédio do CRBE e do MRE; IV – articular-se com as comunidades brasileiras que representam para auxiliar o MRE na preparação das Conferências Brasileiros no Mundo, inclusive sua agenda, sempre de maneira representativa dos interesses dos concidadãos representados; V – opinar sobre propostas de políticas públicas governamentais de assistência e apoio aos brasileiros no exterior, difundindo seus desdobramentos na comunidade da qual fazem parte, em especial os resultados das Conferências Brasileiros no Mundo e a evolução da Ata Consolidada de Reivindicações; VI – prestar contas semestrais do desempenho de seu mandato por meio de relatório sucinto das principais atividades realizadas, demandas apresentadas e resultados auferidos, documento que será disponibilizado, pelo MRE, aos cidadãos representados”.

Segundo comunicações estabelecidas entre a Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior (DBR) e CRBE (Carta N°1/ 28.1.2011) os projetos que estão sendo implantados pela ação conjunta dos dois organismos são: a) disseminar informação sobre o Brasil junto às comunidades brasileiras no exterior; b) mapear serviços de interesse dos brasileiros no exterior e expandir as informações disponíveis no Portal das Comunidades Brasileiras; c) negociar novos acordos previdenciários - dar continuidade às negociações para a assinatura de acordos na área previdenciária, de modo a estender a rede de apoio na área de previdência social ao maior número possível de brasileiros no exterior; d)

estender o direito de saque do FGTS ao emigrante brasileiro em outras regiões; e) dar continuidade às negociações de acordos de reconhecimento recíproco de carteira de habilitação; f) expandir a rede de apoio aos imigrantes brasileiros na fronteira - promover novas parcerias para propiciar acesso às populações de fronteira nos centros de apoio aos migrantes aos programas sociais do Governo brasileiro; g) aumentar o número de Consulados Itinerantes - ação que já está em andamento e continuará a ser estimulada em 2011; h) dar continuidade ao estímulo à matrícula consular; i) dar continuidade aos projetos em andamento - projetos de apoio aos trabalhadores brasileiros no exterior; rede de assistência a brasileiros (as) vítimas de tráfico, exploração laboral e violência doméstica; continuação das jornadas de regularização dos brasileiros no Paraguai; implantação da Casa da Mulher Migrante em Pacaraima (Venezuela). Ademais, estão prosseguindo os preparativos para a realização da IV Conferência Brasileiros no Mundo prevista para outubro de 2011.

### **Algumas considerações conclusivas**

Antes de tecer algumas considerações conclusivas, resumo rapidamente quanto foi dito até aqui.

Este paper, como parte de uma pesquisa mais ampla para a tese de doutorado do autor, procurou fornecer uma leitura transcalar da democracia entre instituições nacionais, transnacionais e movimentos migratórios, considerando a irrupção de novas dinâmicas políticas participativas. Para tanto, o estudo de caso disse respeito ao sistema de representação dos emigrados italianos e brasileiros no exterior.

O interesse principal do paper residiu no estudo da participação ao voto, dos sistemas de representação dos interesses e das identidades e das novas formas de organização política promovida pelos emigrantes italianos e brasileiros no exterior, relacionando isso tudo com o sistema político e as instituições nacionais.

O objetivo geral foi o de produzir uma sintética análise da expansão das práticas democráticas e das instituições da escala nacional à escala transnacional. Considerei, a este respeito, que o aumento da intensidade da democracia relaciona-se tanto com as inovações ao nível da participação global dos cidadãos como com a imbricação da democracia numa variedade de instituições multilaterais que interagem entre si e para com ONGs e movimentos de cidadãos.

Neste sentido, a hipótese investigativa que apresentei considerou a migração internacional como um veículo involuntário de extensão da participação política para um nível transnacional. Para avaliar a pertinência desta hipótese, parti da constatação de que umas das principais formas através das quais culturas políticas e modelos participativos circulam globalmente são os processos de mobilidade internacional, entendidos tanto como fluxos culturais que como movimentos propriamente físicos.

Em seguida, identifiquei um conjunto de questões investigativas e defini um campo de pesquisa empírica: o sistema de participação política organizado na Itália e no Brasil para representar a população emigrada. Agora, irei tentar responder às três questões colocadas no *incipit* do texto.

#### 1. Como é organizada a representação política destes migrantes internacionais?

Existem alguns elementos de similitude: o CGIE e o CRBE possuem basicamente a mesma função e a mesma configuração. São organismos híbridos no sentido que, embora estejam alocados num contexto ministerial, não são constituídos somente por funcionários públicos mas por voluntários. Além disso, funcionam como órgãos de consultoria especializada para o governo central. Ambos não possuem o poder de vincular as políticas dos estados, embora o CRBE tenha um peso um pouco maior do CGIE neste aspecto. Diferente é, no entanto, a modalidade de eleição dos conselheiros: os do CRBE são eleitos por votação direta, enquanto os do CGIE o são por votação indireta (são eleitos entre e por membros dos COMITES).

Existem, ademais, dois outros elementos de diferença muito relevantes. O primeiro é a falta no Brasil de uma rede de micro-conselhos que a Itália promoveu com a experiência dos COMITES. De fato, são os COMITES a verdadeira “base” na representação da diáspora italiana, pois constituem uma rede capilar de representantes (eleitos diretamente pela comunidade). Estes, posicionados em cada consulado italiano no exterior, representam, as vezes, um forte elemento de reivindicação junto à rede diplomática graças à forte autonomia e representatividade da qual estão revestidos seus representantes. Muito funcional aparece ainda a relação entre membros do COMITES e representantes do CGIE. Estes são eleitos entre e por aqueles e exercem um papel de intermediadores entre o Ministério e a “base”.

O segundo grande elemento que diferencia a organização da representação da emigração entre os dois países é, evidentemente, a presença de parlamentares eleitos entre os emigrados italianos. Este é um passo adiante que a Itália deu no sentido de proporcionar

o máximo grau de representação à diáspora. Por consequência, após a eleição dos parlamentares em 2006, são muitas as propostas de reforma deste sistema de representação, basicamente orientadas rumo a uma racionalização do mesmo, haja vista a substancial redundância entre representação parlamentar e *consiliatura* do CGIE.

## 2. Quais são e como atuam os agentes políticos que lidam com o processo?

Embora não tenha sido evidenciado com suficiente relevo neste texto, existe um relevante papel das associações de emigrantes espalhadas mundo afora. Estas constituem uma fortíssima base de mobilização das comunidades em prol da luta pela conquista do direito à representação. São milhares as associações de brasileiros e italianos no exterior e é essa presença capilar que faz delas ora uma referência de agregação recreativa, ora uma referência cultural, ora uma forma de micro-empendedorismo. A associação é, sem dúvida, uma das formas de participação cívica sobre as quais tendem a convergir os interesses dos analistas, exatamente porque constitui aquela organização *bottom-up* que assinala presença de engajamento se não necessariamente político, ao menos fortemente cívico.

Outra característica comum das agências políticas entre os emigrantes é a presença fraca, ainda que difusa, dos partidos políticos. Talvez sejam, em muitos casos, os responsáveis pela formação de muitos ativistas, mas os tradicionais partidos italianos e brasileiros não aparecem como os verdadeiros protagonistas da representação política da emigração. Certamente seu papel é central no processo italiano, haja vista a relação necessária que existe entre se tornar parlamentar e pertencer a um partido. Contudo, o aparecimento de listas independentes nas circunscrições externas nas eleições italianas é um sinal de que a incapacidade (ou a falta de decisão) política de se organizar no exterior represente um limite intrínseco à ação de partidos que ainda são fortemente pautados por agendas nacionais e que dificilmente conseguem lidar com formas de atuação política transnacional.

No caso brasileiro, é inegável que o papel exercido pelo PT no processo de realização do sistema de representação dos brasileiros no exterior tenha sido relevante. A “Carta aos brasileiros no exterior” dirigida pelo Presidente Lula aos compatriotas emigrados ao longo da campanha de 2002 representou uma espécie de reparação histórica para com

aquela militância política que tantos anos viveu exilada durante a ditadura militar<sup>20</sup>. Contudo, não tenho a impressão de que os partidos brasileiros estejam se preparando para organizar sua militância no exterior. Da mesma forma os italianos. O que parece mais viável é a implementação por parte destes de estratégias ligadas ao conceito de *dupla militância*: com o passar do tempo, muitos migrantes se tornam duplos cidadãos e passam a votar nos dois países, o de origem e o de acolhida. Desta forma, resulta muito mais racional, além de econômico, promover acordos e alianças internacionais entre partidos políticos (às vezes no bojo de organizações internacionais que já existem, como a Internacional Socialista, por exemplo, ou através de criação de “bancadas” como a *bancada italiana* no congresso brasileiro). Esta tendência parece ser confirmada pelo aumento da relevância estratégica dos setores de relações internacionais dentro das organizações partidárias (POMAR 2007, Grugel 1993).

Se há uma relevância geral decrescente no papel dos partidos políticos, na organização da diáspora brasileira nota-se a ausência completa das organizações sindicais. Não existe ainda, até onde consegui verificar, uma sensibilidade dos sindicatos brasileiros para com os trabalhadores emigrados, embora sejam bastante desenvolvidas as relações internacionais intersindicais. Pelo contrário, no caso italiano, já tive a oportunidade de evidenciar quão importante tenha sido e seja até hoje esta presença.

3. Estas formas de atuação representam um tipo de participação política transnacional? Tanto para o caso brasileiro como para o caso italiano, creio que o sistema de representação política da diáspora não seja apenas uma forma de reparação histórica do estado para com seus emigrantes, mas um alargamento das fronteiras do sistema político nacional numa perspectiva transnacional. O que acontece através de diversos fatores, *bottom-up* e *top-down*, é uma extensão da identidade cultural e da atividade econômica

---

<sup>20</sup> Não esqueçamos do papel que teve o Partido Comunista Italiano (PCI) no acompanhamento dos processos de constituição de alguns partidos na América Latina, da "mutação genética" dos expoentes comunistas e socialistas chilenos exilados na Itália, do "modelo" que, ao longo da década de '70 e '80, foram para o PT os governos locais do PCI quando o Fórum Social Mundial ainda não fora concebido. Além disso, recordo que durante a década de '70 alguns dos protagonistas do primeiro e segundo governo do presidente Lula transitaram na Itália. Penso ao Marco Aurélio Garcia (ex diretor de relações internacionais do PT e ex assessor especial da Presidência da República, exilado na França.), ao Cesar Alvarez (outro assessor da presidência da republica), até o ministro da secretaria geral da Presidência da República, Luis Dulci. Além destes foi o próprio Lula que frequentou políticos e sindicalistas italianos do PCI e da CISL em maior medida. Entre idas e vindas da Europa, sua trajetória política tem início exatamente na década de '70, no contexto da forte afirmação dos chamados novos movimentos sociais e do novo sindicalismo, que tanto fascinará a própria esquerda italiana (Mattiuzzi 2009).

no primeiro caso e da cooptação política do estado como ator políticos transnacional, no segundo (Padilla 2011).

Como vimos, esse tipo de participação mostra diferentes atores emergentes, não só políticos profissionais, mas também instituições transnacionais, autoridades locais, ONGs, Igrejas, Câmara de Comércio e sindicatos, indivíduos e *clusters* espontâneos. Em suma, cooperam entre si organizações híbridas e culturas políticas que estão fomentando formas de internacionalização e transnacionalização dinâmica de suas próprias atividades. O que resta para ser discutido, possivelmente tendo recolhido maiores evidências, é até que ponto estes sistemas resultam mais de um processo de adaptação do estado para com os rumos tomado por sua própria nação<sup>21</sup> que como gestão experimental de novas formas de participação social e política, finalizadas à ampliação da democracia. Enfim, o carácter transnacional destes sistemas: aparentemente este posiciona-se sobre a qualidade híbrida, em termos nacionais e internacionais, desta dimensão. A eleição é para eleger um organismo nacional (o Parlamento em Roma, ou o CRBE em Brasília) mas o voto é expresso numa circunscrição internacional; a campanha eleitoral que se realiza naquela circunscrição é concentrada em questões internacionais relativas às relações bilaterais entre a “pátria” e o país de acolhida, mas a condição migratória contemporânea está situada num conjunto de movimentos circulatórios transnacionais e contínuos fluxos interculturais (Mattiuzzi 2011).

Em resumo, tenho a impressão de estarmos mesmo diante de um caso de “governança pública transnacional” (*transnational public governance*) pois os estados exercem seus poderes posicionando-os além dos limites nacionais e de forma distinta em relação aos organismos internacionais tradicionais (Warning 2009). Em razão disso, o estado globaliza-se para enfrentar de forma eficaz os problemas globais, como é o caso da migração internacional. No entanto, ao fazer isso, está cada vez mais obrigado ao reforço do sistema de colaboração internacional, buscando o apoio de agentes não-estatais, frequentemente transnacionais, que operam livremente no plano internacional, nacional e local.

Quanto à minha hipótese de que haja uma relação diretamente proporcional entre o aumento da intensidade da democracia (Santos, Avritzer 2003a) e as inovações introduzidas em prol da participação política transnacional dos migrantes, creio que esta

---

<sup>21</sup> Para citar a relação não automática entre formação do Estado e constituição da Nação que tanto preocupava Massimo D’Azeglio (Soldani, Turi 1993).



possa ser só parcialmente confirmada. A razão desta parcialidade é que sim, produziu-se uma ampliação da democracia graças aos processos que descrevi, no sentido de que houve uma extensão dos campos democráticos com a inclusão de cidadãos na atividade políticas e no processo deliberativo. Contudo, está longe de ser demonstrada a qualidade democrática destes processos pois, para mantermos bons níveis de qualidade democrática e de exercício da cidadania, precisamos entender até que ponto a agência política dos atores não-estatais transnacionais continuará livre, mesmo operando em parceria com o estado.

## Referencias Bibliográficas

- AMBROSINI, M. and QUEIROLO PALMAS, L., 2005. *I latinos alla scoperta dell'Europa*. Milano: F. Angeli.
- AVRITZER, L., 2002. *Democracy and the Public Space in Latin America*.
- BASSO, P. and PEROCCO, F., 2003. *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*. Milano: F. Angeli.
- BAUBÖCK, R., 1994. *Transnational Citizenship*. Aldershot: Edward Elgar.
- BEVILACQUA, P., DE CLEMENTI, A. and FRANZINA, E., *Storia dell'emigrazione italiana* Roma : Donzelli, 2001-.
- BOGUS, L.M. and BASSANEZI, M.S., 1996. Do Brasil para a Europa- imigrantes brasileiros na península itálica neste final de século, ABEP, ed. In: *Anais do X Encontro de Estudos Populacionais* , 1996 1996, ABEP, pp. 893-916.
- COHEN, J., 1999. Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos. *International Sociology*, **14**(3), pp. 245-268.
- DEVOTO, F.J. and ROSOLI, G., 1988; 1988. *L' Italia nella societa argentina*. Roma: Centro Studi Emigrazione.
- DINGWERTH, K., 2007. *The new transnationalism : transnational governance and democratic legitimacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- DRYZEK, J. and NIEMEYER, S., 2006. *Discursive representation, Rethinking Democratic Representation*, 18-19 May 2006 2006, Center for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia.
- ESCRIVÁ CHORDÁ, M.Á., BERMÚDEZ, A. and MORAES, N., 2009. *Migración y participación política*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- FERNANDES, D.M. and RIGOTTI, J.I.R., 2008. Os Brasileiros na Europa: notas introdutórias, *Brasileiros no Mundo*, 17-18/7/2008 2008, Ministério das Relações Exteriores do Brasil, pp. 1-29.
- FRANZINA, E., PEPE, A. and BLENGINO, V., 1994; 1994. *La riscoperta delle Americhe*. Milano: Teti.
- GLICK SCHILLER, N. and POVRZANOVIC FRYKMAN, M., 2008. *Beyond Methodological Ethnicity: Local and Transnational Pathways of Immigrant Incorporation*. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations;2/08. Malmö: Malmö University. Faculty of Culture and Society.

- GROSSO, E., 2002. Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità. *Quaderni costituzionali*, (2), pp. 346-347.
- GRUGEL, J., 1993. External Support for Democratization in Latin America: European Political Parties and the Southern Cone. *America Latina*, **4**(2),.
- GUARNIZO, L., PORTES, A. and HALLER, W., 2003. Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants. *American Journal of Sociology*, **108**(6), pp. pp. 1211-1248.
- HELD, D., 2004. *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consenses*. Cambridge: Polity Press.
- ITZIGSOHN, J., 2000. Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism *International Migration Review*, **34**(4), pp. 1126.
- KYMLICKA, W., 2003. New Forms of Citizenship. In: T. COURCHESNE and D. SAVOIE, eds, *The Art of the State: Governance in a World Without Frontiers*. Montreal: Institute for Research in Public Policy, .
- LAFLEUR, J., 2011. The Transnational Political Participation of Latin American and Caribbean Migrants Residing in Europe. *International Migration*, **49**(3), pp. 1-9.
- LANCHESTER, F., 1988; 1988. *Il voto degli italiani all' estero*. Roma: Bulzoni.
- MALAPERÀ, D.M. and FERRER, A.V., eds, 2010. *Sufragio y participacion politica de los extranjeros extracomunitarios en Europa*. Barcelona: Fundaciò Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.
- MALHEIROS, JORGE DA SILVA MACAISTA, 2007. *Imigracao brasileira em Portugal*. 1a ed edn. Lisboa: ACIME,.
- MARTINIELLO, M. and LAFLEUR, J.M., 2009; 2009. *The transnational political participation of immigrants*. London New York: Routledge.
- MATTIAZZI, G., 2011. Cidadania, migração e agentes políticos no séc. XXI. *Confluènz, Rivista di Studi Ineroamericani*, **3**(1), pp. 43-61.
- MATTIAZZI, G., 2009. *Migrazioni, influenze politiche e ibridazione culturale fra Europa e America Latina (18.-21. sec.) Giulio Mattiazzi*. Torino: L'Harmattan Italia.
- Mattiazzi G. Gli esiti politici della migrazione dall'Italia: dalla "libertà di emigrare" al voto del 9 Aprile 2006 (prima parte). *Forum Democratico*. 2006;51-52:43.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE, SUBSECRETARIA GERAL DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR – SGEB, DEPARTAMENTO

CONSULAR E DE BRASILEIROS NO EXTERIOR – DCB, DIVISÃO DE ASSISTÊNCIA CONSULAR – DAC, 2009. *Brasileiros no Mundo. Estimativas*. Brasília: MRE.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE, SUBSECRETARIA GERAL DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR – SGEB, DEPARTAMENTO CONSULAR E DE BRASILEIROS NO EXTERIOR – DCB, DIVISÃO DE ASSISTÊNCIA CONSULAR – DAC, 2008. *Brasileiros no Mundo. Estimativas*. Brasília: MRE.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE, SUBSECRETARIA GERAL DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR – SGEB, DEPARTAMENTO CONSULAR E DE BRASILEIROS NO EXTERIOR – DCB, DIVISÃO DE ASSISTÊNCIA CONSULAR – DAC, a-last update, *Brasileiros no Mundo* . Available: <http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br/pt-br/Bibliografia.xml#Geral> [8/19/2011, 2011].

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE, SUBSECRETARIA GERAL DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR – SGEB, DEPARTAMENTO CONSULAR E DE BRASILEIROS NO EXTERIOR – DCB, DIVISÃO DE ASSISTÊNCIA CONSULAR – DAC, b-last update, *Proposta Informe MRE No\_ 1.pdf* (Oggetto application/pdf) . Available: [http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/BRMundo/pt-br/file/Proposta\\_Informe\\_MRE\\_No\\_1.pdf](http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/BRMundo/pt-br/file/Proposta_Informe_MRE_No_1.pdf) [8/19/2011, 2011].

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE, SUBSECRETARIA GERAL DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR – SGEB, DEPARTAMENTO CONSULAR E DE BRASILEIROS NO EXTERIOR – DCB, DIVISÃO DE ASSISTÊNCIA CONSULAR – DAC, c-last update, *Release da Primeira Conferencia das Comunidades Brasileiras no Exterior*. Available: <http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br/pt-br/file/Release.pdf> [8/20/2011, 2011].

ØSTERGAARD, E., 2006. *Diasporas and conflict resolution–Part of the problem or part of the solution* .

ØSTERGAARD-NIELSEN, E., 2003. *The Politics of Migrants' Transnational Political Practices*. *International Migration Review*, **37**(3), pp. 760-786.

OSTERGAARD-NIELSEN, E.K., 2009. *La politica através de las fronteras: reflexiones sobre la dimension trasnacional de la participacion politica de los migrantes*

- . In: M.Á. ESCRIVÁ CHORDÁ, A. BERMUDEZ and N. MORAES, eds, *Migracion Y Participacion Politica*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 17-41.
- PADILLA, B., 2011. Engagement Policies and Practices: Expanding the Citizenship of the Brazilian Diaspora. *International Migration*, 49(3), pp. 10-29.
- PEPE, A. and DEL BIONDO, I., Le politiche sindacali dell'emigrazione.
- PEREA, E.A., Individual characteristics, institutional incentives and electoral abstention in Western Europe. *European Journal of Political Research*, 41(5), pp. 643-673.
- PISCITELLI, A., 2007. Sexo tropical em um país europeu: migração de brasileiras para a Itália no marco do 'turismo sexual' internacional. *Revista Estudos Feministas*, 15(3), pp. 717-774.
- PITKIN, H., 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- POGGE, T., 1992. Cosmopolitanism and Sovereignty. *Ethics*, 103, pp. 58-75.
- POMAR, V., 2007. Capitalismo, imperialismo e relações internacionais. *Curso de Formação em Política Internacional*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, .
- SANTOS, B.D.S., 2002. **Os processos da globalização**. *Globalização : fatalidade ou utopia?* 1 edn. Porto: Afrontamento, pp. 31-106.
- SANTOS, B.D.S. and AVRITZER, L., 2003a. Introdução: para ampliar o canone democrático. In: B.D.S. SANTOS, ed, *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamentos, pp. 35-69.
- SANTOS, B.S. and AVRITZER, L., eds, 2003b. *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamentos.
- SCHMITTER, P., 2003. *Democracy in Europe e Europe's Democratization*. *Journal of Democracy*, 14(4),.
- SICA, G., 2008. La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale. *Politica del diritto*, (4), pp. 703-718.
- SIQUEIRA, S., 2006. *Migrantes e Empreendedorismo na Microrregião de Governador Valadares – Sonhos e Frustrações no Retorno*, Universidade Federal de Minas Gerais.
- SOLDANI, S. and TURI, G., 1993. *Fare gli italiani: scuola e cultura nell'Italia contemporanea*. il Mulino.

- SOYSAL, Y.N., 1994. *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- TARANTINO, F., 2006. L'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero nelle elezioni politiche del 2006: dalle norme alla prassi nel contesto argentino, *La cittadinanza elettorale. IX Convegno internazionale della Società Italiana Studi Elettorali*, 14-15 Dicembre 2006 2006.
- TEDESCO, J.C., 2007. Fios que tecem o processo migratório internacional: trabalhadores brasileiros na Itália. *Pensamento Plural*, 1, pp. 89-112.
- TIRABASSI, M., 2007-last update, Atti dell'incontro Protagonisti del voto italiano all'estero. Una lettura culturale del comportamento elettorale . Available: [http://www.altreitalie.it/La Finestra Di Altreitalie/Voto Degli Italiani AllEestero/Atti DellIncontro Protagonisti Del Voto Italiano AllEestero Una Lettura Culturale Del Comportamento Elettorale.kl](http://www.altreitalie.it/La_Finestra_Di_Altreitalie/Voto_Degli_Italiani_AllEestero/Atti_DellIncontro_Protagonisti_Del_Voto_Italiano_AllEestero_Una_Lettura_Culturale_Del_Comportamento_Elettorale.kl) [8/19/2011, 2011].
- TRENTO, A., 1984; 1984. *La dov'e la raccolta del caffè*. Padova: Antenore.
- URBINATI, N., 2006. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- URBINATI, N. and WARREN, M., 2008. *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. Annual Review of Political Science*, **11**, pp. 387-412.
- WARNING, M.J., 2009. *Transnational public governance : networks, law and legitimacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- WESSLER, H., PETERS, B., BRÜGGEMANN, M., KLEINEN-VON KÖNIGSLÖW, K. and SIFFT, S., 2008. *Transnationalization of public spheres*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- WIMMER, A. and GLICK SCHILLER, N., 2002. Methodological nationalism and beyond: nation?state building, migration and the social sciences. *Global Networks*, **2**(4), pp. 301-334.
- YÉPEZ, I. and HERRERA, G., eds, 2007. *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*. Quito: FLACSO-OBREAL- UCL-Universidad de Barcelona.
- YOUNG, I., MARION, 1989. Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. *Ethics*, **99**, pp. 250-274.