Brasileiros no Exterior

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)

Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br

George Torquato Firmeza

Brasileiros no Exterior

Brasília, 2007

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Capa:
Ana Horta – Laranja
150 x 100 cm – AST – Ass. CID e Dat. 1984

Equipe Técnica

Coordenação:
Eliane Miranda Paiva

Programação Visual e Diagramação:
Cláudia Capella e Paulo Pedersolli

Impresso no Brasil 2007

Firmeza, George Torquato. Brasileiros no exterior / George Torquato Firmeza. - Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

378 p.

ISBN 978-85-7631-088-4

1. Emigração - Brasil. 2. Migração - Causas. 3. Subsecretaria-Geral para as Comunidades Brasileiras no Exterior. I. George Torquato Firmeza. II. Título.

CDU: 314.74
314.743(81)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Decreto n° 1.825 de 20.12.1907

Sumário

Introdução 11

1. Explicação do Tema 14
2. Estrutura do Trabalho 14
3. Relevância do Tema 16
4. Metodologia 16
5. Terminologia 17
6. Principais fontes 18

Capítulo I - O Debate Contemporâneo sobre Migrações 21

1. O formato e os principais participantes do debate sobre migrações 23
2. Os principais temas em debate 24
   2.1 Causas das migrações 25
   2.2 Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes 28
   2.3 Migração irregular e segurança 30
   2.4 Migração e desenvolvimento 30
3. Algumas considerações 33

Capítulo II - A ONU e as Migrações 37

1. A Iniciativa de Berna para o Manejo das Migrações Internacionais 41
2. A Comissão Global sobre Migrações Internacionais 42
3. O Encontro Internacional de Países com Alto Contingente Migratório 46
4. O Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento 46
5. Algumas considerações 49

Capítulo III - O Tema Migratório em Foros Regionais 53
1. A Organização dos Estados Americanos e os Direitos dos Migrantes 55
1.1 As primeiras iniciativas 55
1.2 A Relatoria Especial sobre Trabalhadores Migrantes 56
1.3 O tema migratório nas Cúpulas das Américas 57
1.4 O Programa Interamericano de Promoção dos Direitos dos Migrantes 58
1.5 A Opinião Consultiva 18 60
2. A discussão sobre direitos dos migrantes em outros foros regionais 60
2.1 Encontro América Latina e Caribe-União Européia (ALC-UE) sobre Migrações 61
2.2 Encontro Ibero-americano sobre Migrações 62
2.3 Conferência Sul-Americana sobre Migrações 63
2.4 O Tratamento da Temática Migratória no Mercosul 64
3. Algumas considerações 66

Capítulo IV - A Política do México para suas Comunidades 69
1. Comunidades mexicanas no exterior: antecedentes históricos 71
2. Comunidades mexicanas no exterior: características 73
3. O caso especial dos mexicanos nos EUA 74
4. A Política Migratória dos EUA 75
5. As iniciativas de apoio aos mexicanos no exterior 80
5.1 Negociações bilaterais com os EUA 80
5.2 A estrutura de apoio às comunidades mexicanas no exterior 81
5.3 A aproximação com as comunidades 84
5.4 A questão das remessas 85
5.5 A Nova Matrícula Consular 88
5.6 Iniciativas na área de saúde 90
5.7 Disseminação de informações 91
5.8 Algumas iniciativas nos planos multilateral e regional 92
5.9 Outros programas de apoio aos migrantes 94
6. Algumas considerações 95

Capítulo V - A Política das Filipinas para suas Comunidades 99
1. Comunidades filipinas no exterior: antecedentes históricos 101
2. Comunidades filipinas no exterior: características 103
3. O caso especial dos filipinos no Japão 103
4. A Política Migratória do Japão 106
5. As iniciativas de apoio aos filipinos no exterior 110
5.1 A estrutura de apoio 110
5.2 As agências de recrutamento 112
5.3 A proteção aos trabalhadores migrantes de menor qualificação 113
5.4 A migração feminina 114
5.5 A questão das remessas 117
5.6 Remessas e desenvolvimento 117
5.7 Programas de treinamento empresarial 119
5.8 Cartão eletrônico para migrantes 119
5.9 Outras iniciativas 120
6. Algumas Considerações 121

Capítulo VI - A Política da Índia para suas Comunidades 125
1. Comunidades indianas no exterior: antecedentes históricos 127
2. Comunidades indianas no exterior: características 129
3. O caso especial dos indianos no Reino Unido 131
4. A Política Migratória do Reino Unido 132
5. As iniciativas de apoio aos indianos no exterior 134
5.1 A criação da Comissão de Alto Nível 134
5.2 A estrutura de apoio 135
5.3 Cultura e civilização 135
5.4 A dupla nacionalidade 136
5.5 A migração feminina 137
5.6 A questão das remessas 138
5.7 A proteção aos trabalhadores migrantes de menor qualificação 140
5.8 Transformando brain drain em brain exchange 142
5.9 Outras iniciativas 144
6. Algumas considerações 145

Capítulo VII - A Política da Turquia para suas Comunidades 147
1. Comunidades turcas no exterior: antecedentes históricos 149
2. Comunidades turcas no exterior: características 151
3. O caso especial dos turcos na Alemanha 152
4. A interação do Governo turco com as associações de migrantes 154
5. A candidatura turca à União Européia 155
6. A Política Migratória da Alemanha 157
7. As iniciativas de apoio aos turcos no exterior 158
7.1 As negociações bilaterais 159
7.2 A estrutura de apoio 159
7.3 A questão das remessas 161
7.4 Língua e Cultura 164
7.5 Outras iniciativas 165
8. Algumas considerações 166

Capítulo VIII - As Diásporas da Itália, Espanha e Portugal 169
1. A política da Itália para apoio das comunidades no exterior 171
2. A política da Espanha para apoio das comunidades no exterior 176
3. A política de Portugal para apoio das comunidades no exterior 179
4. Algumas considerações 183

Capítulo IX - A emigração de brasileiros 185
1. Causas e conseqüências 187
2. O perfil das comunidades brasileiras 191
2.1. Europa Ocidental 191
2.2. Estados Unidos 193
2.3 Japão 195
2.4 América do Sul 196
3. As dificuldades mais comuns 199
3.1 Situação migratória irregular 199

3.2. Tráfico de pessoas, prostituição e criminalidade 202
3.3 Educação e previdência 202
3.4 Conflitos agrários 203
4. Algumas considerações 204

Capítulo X - O Esforço de Adaptação às Novas Demandas 207
1. Evolução recente da estrutura do serviço
consular brasileiro 210
1.1 Evolução institucional no MRE 210
1.2 Rede de postos 211
1.3 Consulados Honorários 212
2. A assistência consular tradicional 213
2.1 Consulados Itinerantes 213
2.2 Acordos de regularização migratória 215
2.3 Assistência jurídica 216
2.4 Repatriação de brasileiros 217
2.5 Assistência a detentos brasileiros 218
3. Projeto de modernização consular 218
3.1 Informatização das atividades consulares 219
3.2 Projeto do novo passaporte brasileiro 220
3.3 Projeto da nova carteira de matrícula consular 221
4. Iniciativas de apoio às comunidades 222
4.1 Plano Comunidade Brasil 222
4.2 Educação e cultura 223
4.3 Orientação geral aos brasileiros emigrados 224
4.4 Conselhos de Cidadãos 226
5. Parcerias com a sociedade civil 228
6. Interação com as sociedades confessionais 232
7. Participação do Congresso Nacional 234
8. A reformulação do Conselho Nacional de Imigração 235
9. Algumas considerações 236

Capítulo XI - Propostas para Fortalecimento do Apoio às Comunidades Brasileiras no Exterior 241

1. Censo e pesquisas 244
2. Educação e Cultura 246
3. Desenvolvimento sócio-econômico 249
4. Foros multilaterais e regionais 252
5. Interação com entidades locais 255
6. Direitos políticos 256
7. Formas de comunicação com as comunidades 257
8. Estrutura Organizacional 263
9. Considerações finais 271

Notas 273

Bibliografia 345

Anexos 363

Anexo I - Carta de Lisboa 365
Anexo II - Carta de Boston (2005) 375

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

"Mudam de céu, não de espírito,
os que transpõem o mar."
Horácio[1]

A formação da sociedade brasileira deu-se com base no afluxo de imigrantes.[2] Até recentemente, o Brasil era essencialmente um país de imigração. Só começou a ter saldos migratórios negativos nos anos 1980, em contexto de estagnação econômica e descontrole inflacionário.[3] No período compreendido entre 1985 e 1987, saíram do país cerca de 1,2 milhão de brasileiros.[4] O número de nacionais residentes no exterior foi estimado em 1,8 milhão em 1995,[5] alcançando o patamar aproximado de 2,6 milhões em 2005.[6] Ao longo desses anos, surgiram comunidades de dimensões inéditas nos EUA, Japão e alguns países da América do Sul e da Europa Ocidental. O Brasil passou a receber volume crescente de remessas financeiras de seus nacionais emigrados. Esse fenômeno migratório levou o Itamaraty a preocupar-se em rever e ampliar, constantemente, suas políticas para comunidades no exterior.

Embora haja razoável produção acadêmica sobre migrações, é bastante limitada a literatura especializada no Brasil sobre o tema de políticas públicas para comunidades emigradas. No âmbito das teses diplomáticas existentes, de modo específico, parece haver lacuna no tocante a pesquisas de escopo mais ampliado, que procurem refletir sobre as grandes linhas da política do Itamaraty para o conjunto das comunidades brasileiras no exterior. Conquanto haja trabalhos de grande utilidade, aprofundamento e relevância nessa área, estes têm tido seu foco geograficamente limitado a países individuais.[7] Nessas condições, com vistas a suprir tal lacuna, este trabalho propõe-se a fazer

diagnóstico abrangente das linhas de ação que o Brasil e outros países vêm adotando, no intuito de munir a recém-criada Subsecretaria-Geral para as Comunidades Brasileiras no Exterior[8] de elementos para avaliar uma próxima expansão das atividades da Secretaria de Estado nessa esfera.

1. EXPLICAÇÃO DO TEMA

O objetivo central do trabalho é o de realizar análise comparativa de políticas postas em prática por determinados países para suas comunidades no exterior. Será priorizado o estudo aprofundado das políticas de quatro países em desenvolvimento: México, Filipinas, Índia e Turquia. Como contraponto a esse estudo, será relatada também a experiência acumulada nessa área por Itália, Espanha e Portugal, países que contam hoje com numerosa comunidade no exterior, emigrada em períodos anteriores. O estudo visa a aferir em que medida as políticas desses países de apoio a suas comunidades poderiam fornecer elementos para o aperfeiçoamento dessa vertente da política externa brasileira. O marco temporal da pesquisa corresponde, principalmente, ao período que vai de 1986, quando o Brasil começou a tornar-se um país também de emigração, até 2006. O estudo das políticas dos demais países para suas comunidades englobou, no entanto, períodos variáveis.

2. ESTRUTURA DO TRABALHO

O desenvolvimento do tema está estruturado em três partes encadeadas entre si. A primeira corresponde às discussões contemporâneas do tema migratório em foros multilaterais e regionais. No capítulo I, é feita breve análise das diferenças de interesses entre os países de origem e de destino de migrantes no âmbito dos referidos debates. No capítulo II, são analisados alguns aspectos do tratamento do tema na Organização das Nações Unidas. No capítulo III, serão

discutidos os distintos processos regionais de diálogo sobre o tema migratório, com ênfase para a Organização dos Estados Americanos e o Mercosul, na medida em que constituem foros privilegiados para intercâmbio de melhores práticas e cooperação internacional.

A segunda parte constitui o cerne do trabalho. Os capítulos de IV a VIII apresentam estudo das políticas para comunidades emigradas de dois grupos de países: de um lado, México, Filipinas, Índia, Turquia; de outro, Itália, Espanha e Portugal. Nessa escolha, buscou-se incluir países de emigração localizados em diferentes regiões e com comunidades emigradas que enfrentam problemas diversos. O México constitui caso de relevo para a compreensão das relações Estado-comunidades. As Filipinas configuram caso especial de feminização da migração. A Índia conta com comunidades diferenciadas em cada região - no Golfo Pérsico, por exemplo, seus nacionais trabalham majoritariamente no setor de construção civil, ao passo que, nos EUA, são profissionais altamente qualificados. A Turquia foi escolhida por ter desenvolvido política de apoio a seus nacionais residentes em um país como a Alemanha, cuja política migratória é das menos inclusivas da Europa. Formando um contraponto às políticas desses países em desenvolvimento, três membros da União Européia – Itália, Espanha e Portugal – completam o estudo de casos. Muito embora já não apresentem perfil emissor de migrantes, face ao enriquecimento das últimas décadas no âmbito da UE, tiveram o tempo necessário para testar e consolidar boas práticas no apoio a seus nacionais no exterior.

A terceira parte do trabalho compreende dois capítulos dedicados à formação das comunidades brasileiras no exterior e à evolução das políticas desenvolvidas pelo Itamaraty. No capítulo IX, apresenta-se breve histórico do recente fenômeno da intensificação da emigração brasileira, com ênfase para a formação de comunidades nos Estados Unidos, Japão e alguns países da América do Sul e da União Européia. No capítulo X, historia-se o esforço de adaptação empreendido pelo Itamaraty em face da nova realidade representada pela inversão da direção tradicional de fluxos populacionais do País.

Com base nos resultados do estudo comparado das experiências dos países incluídos neste trabalho, o capítulo XI apresenta propostas específicas de políticas brasileiras para o tratamento do tema das comunidades no exterior.

3. RELEVÂNCIA DO TEMA

A criação, em dezembro de 2006, da nova Subsecretaria para Comunidades no Exterior no âmbito do Itamaraty, constituiu prova da relevância funcional e da atualidade do tema para a política externa brasileira. No contexto nacional, a questão encontra-se em processo evolutivo, com a conclusão, em 2006, do relatório da Comissão Parlamentar Mista da Emigração, o subseqüente estabelecimento da Frente Parlamentar Cidadania sem Fronteiras e as atuais discussões em torno da possível constituição de um Conselho Nacional de Migração. No plano internacional, a migração constitui fenômeno de escopo mundial, com conseqüências relevantes para a sociedade, a economia e a segurança dos países de origem, de trânsito e de destino. A estimativa do número de migrantes internacionais passou de 176 milhões no ano 2000 para 191 milhões em 2005.[9] Se fosse colocada em um só território, essa população constituiria o quinto país mais populoso do mundo. Cumpre ressaltar ainda que, em diversos países em desenvolvimento, as remessas de migrantes já superam em muito os níveis de ajuda oficial ao desenvolvimento.

4. METODOLOGIA

Em termos metodológicos, o cerne do trabalho consiste no já mencionado estudo das políticas do México, Filipinas, Índia, Turquia, Itália, Espanha e Portugal para suas comunidades emigradas. Em cada um dos casos, são avaliadas algumas variáveis em comum, no intuito de permitir análise comparativa de medidas de fortalecimento institucional e de mecanismos de apoio direto

aos migrantes, com o objetivo final de examinar a eventual aplicabilidade ao caso brasileiro.

5. TERMINOLOGIA

Cumpre aqui esclarecer o significado de alguns dos termos mais amplamente utilizados ao longo do trabalho. Na sua antiga acepção, o termo "diáspora" era usado unicamente com relação a populações vitimizadas e forçadas a deixar sua terra natal. O Dicionário Houaiss, por exemplo, apresenta, como um dos significados da palavra "diáspora", a dispersão de um povo em conseqüência de preconceito ou perseguição política, religiosa ou étnica. Os casos paradigmáticos são os das diásporas judaica e armênia. Não é este, naturalmente, o contexto das migrações brasileiras. Mas o termo já foi incorporado à moderna literatura especializada sobre migrações, passando a ser utilizado, tanto no singular quanto no plural, com significado idêntico ao atribuído ao termo "comunidade emigrada" ou "comunidade no exterior". De sua antiga ressonância de tragicidade, a palavra guardou apenas a lembrança da dispersão por terras estrangeiras. Diversos autores contemporâneos, ao utilizarem o termo "diáspora", afastam-se de seu antigo sentido, preferindo, ao invés disso, explorar as nuances que encerra em termos de múltiplos vínculos culturais e emotivos com os países de origem. Dessa forma, neste trabalho, não por ausência de rigor terminológico, mas por adoção consciente do uso técnico corrente da palavra, haverá referências às diásporas brasileiras, e de outras nacionalidades, aqui utilizadas com o significado de "comunidades".

Contemporaneamente, há uma tendência para a utilização de termos como "migração", "migrante" e "migratório", sem os prefixos, salvo em alguns casos consagrados pelo uso ou quando se faz necessário esclarecimento ocasional da idéia. O abandono progressivo desses prefixos acompanha a própria evolução da substância do tema, uma vez que as direções dos fluxos vêm apresentando natureza crescentemente cambiante, com países que são, ao mesmo tempo,

pontos de origem, de trânsito e de destino. Tal evolução reflete-se, portanto, na linguagem utilizada neste trabalho. Por sua vez, a expressão "migrantes internacionais" refere-se às pessoas estabelecidas em país que não o seu de origem ou de cidadania, por período superior a um ano - segundo definição adotada pelas Nações Unidas. Para "trabalhadores migrantes", adota-se igualmente neste trabalho a definição da ONU, qual seja, pessoas que estiveram, estão ou estarão engajadas em atividade remunerada em Estado do qual elas não são nacionais.[10]

Os termos "país de origem/emissor" e "país de destino/receptor/de acolhimento" são ainda utilizados neste trabalho indistintamente, por já configurarem sinonímia consagrada pelo uso e por permitirem evitar repetições constantes.

No debate atual sobre migrações, os países de origem e de destino utilizam, de acordo com a conveniência de sua linha argumentativa, os termos "ilegais" ou "indocumentados/irregulares" para referirem-se a migrantes cuja situação migratória ainda não foi regularizada. O Brasil tem utilizado os termos "irregulares" ou "indocumentados", com preferência para o primeiro, tanto para seus nacionais no exterior, como para estrangeiros em seu território. Neste trabalho, foi adotado o termo "irregulares", conforme a prática da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com exceção do capítulo IV, sobre o México, onde se usará o termo "indocumentados", já consagrado nos EUA e sem a valoração negativa do termo "ilegais".

Utiliza-se ainda neste trabalho a expressão "tráfico de migrantes", consagrada nos Protocolos da Convenção de Palermo, da ONU, aprovada no ano 2000 para combate ao crime transnacional organizado.

6. PRINCIPAIS FONTES

A pesquisa incluiu fontes primárias e secundárias de investigação. Foram entrevistados representantes de órgãos públicos

e instituições religiosas, além de diplomatas brasileiros e estrangeiros. Consultou-se a legislação de países receptores e emissores de migrantes, discursos de autoridades governamentais e de representantes de organizações internacionais, comunicados, notas à imprensa, relatórios e outros documentos oficiais de política exterior dos principais países contemplados na pesquisa, bem como resoluções, convenções e demais documentos pertinentes ao tratamento do tema na esfera multilateral e regional. Pesquisou-se também a série telegráfica do MRE, além de *journals* de política externa, *sites* de órgãos de pesquisa em migração, publicações periódicas de institutos de relações internacionais e centros de pesquisa social.

Capítulo I

O Debate Contemporâneo sobre Migrações

Capítulo I
O Debate Contemporâneo sobre Migrações

"De muitos homens vi as cidades
e conheci os pensamentos."
Homero[11]

O fenômeno das migrações internacionais apresenta hoje caráter multidimensional e envolve questões tão diversas quanto globalização dos mercados de trabalho, desenvolvimento econômico, remessa de recursos, migração irregular e formação de grupos vulneráveis.[12] A natureza predominantemente transnacional das migrações tem demonstrado aos Governos que debates e negociações multilaterais e regionais são indispensáveis para o tratamento da questão.[13] Embora a formulação das políticas sobre migração continue a ser prerrogativa soberana dos Estados, a complexidade dos movimentos migratórios realça a necessidade de que o tema seja objeto, cada vez mais, de diversas formas de cooperação internacional.[14]

Antes, porém, de abordar a questão migratória em foros multilaterais e regionais, objeto dos capítulos II e III, examinam-se aqui, brevemente, alguns dos principais enfoques e perspectivas que vêm pautando o debate contemporâneo sobre o tema.

1. O formato e os principais participantes do debate sobre migrações

O debate sobre migrações internacionais vem contrapondo países de destino e de origem. Enquanto os primeiros valorizam questões como segurança, controle das fronteiras e repercussões sobre o mercado de trabalho, os segundos preocupam-se prioritariamente com a proteção dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes

regulares e irregulares e o impacto da migração sobre o desenvolvimento.[15] EUA e México são bons exemplos desse embate. Enquanto os EUA vêem a temática migratória predominantemente sob a ótica da segurança, o México preocupa-se sobretudo com a assistência e proteção a seus cidadãos em território norte-americano e com a canalização de recursos da diáspora para projetos de desenvolvimento nacional.

Entre os países desenvolvidos com participação mais ativa no debate contemporâneo, podem ser citados, além dos EUA, Suíça, Alemanha, Reino Unido, Austrália, Espanha e Portugal, dada a existência de numerosas comunidades estrangeiras em suas sociedades. Entre os países em desenvolvimento, o México vem consolidando importante trabalho de articulação diplomática em foros migratórios multilaterais e regionais. Mencione-se, ainda, a participação de países como Brasil, Índia, Filipinas e Marrocos, cujo interesse se explica pelas conseqüências diretas que podem advir para suas comunidades emigradas.[16] Avanço importante tem sido o crescimento do papel das organizações não-governamentais como agências de representação de migrantes e refugiados. Estes têm tido, tradicionalmente, dificuldades de se fazer representar, pelo fato de a maioria dos países de destino ainda terem leis restritivas quanto ao direito de sindicalização e de associação de trabalhadores estrangeiros.[17] A postura dessas ONGs está centrada normalmente na defesa dos direitos humanos dos migrantes regulares e irregulares.

2. OS PRINCIPAIS TEMAS EM DEBATE

Para o Brasil, os temas desse debate sobre migrações despertam nível de interesse que reflete o fato de que o País se transformou em país também de emigração, com comunidades no exterior estimadas em cerca de 2,6 milhões de pessoas em 2005, mas continuou a ser país de imigração, com cerca de 830 mil estrangeiros regulares e estimados 300 a 400 mil irregulares. Dessa forma, interessam

ao País os dois lados desse debate, o que pode dar ao Brasil a oportunidade de atuar como facilitador entre grupos por vezes antagônicos. São avaliados, a seguir, os temas que mais de perto interessam à realidade migratória brasileira, como as causas das migrações, direitos humanos, migração irregular e segurança, migração e desenvolvimento.

2.1 Causas das migrações

De modo geral, a migração internacional apresenta causas variadas: guerras, tortura, opressão política, transformações econômicas, aperfeiçoamento educacional, reunião familiar. Ou seja, a busca de uma vida melhor. De modo geral, as causas econômicas costumam ter peso maior do que as demais no processo decisório dos migrantes.[18] Nesse sentido, a migração é marcadamente influenciada pelo processo de evolução do mercado internacional.[19] Em razão dos níveis salariais mais altos nos países de destino, funciona como estratégia para acumulação de capital ou para satisfação de aspirações de consumo frustradas no país de origem. A demanda por mão-de-obra estrangeira continua hoje a crescer, em grande parte do mundo desenvolvido, diante de tendências demográficas declinantes e ampliação dos mercados de trabalho.[20] Uma vez iniciada, a migração tende a continuar, por meio da informações disseminadas por redes sociais e familiares.[21]

À medida que os mercados de trabalho se globalizam, a demanda por mão-de-obra estrangeira nos países desenvolvidos vai encontrando sua oferta. Nesses países, as políticas governamentais visam, com freqüência, a atrair mão-de-obra qualificada, como na área de tecnologia de informação. Mas suas economias também necessitam de mão-de-obra não qualificada, para empresas que não têm a opção de realocar suas operações para o exterior, como as de construção, hotelaria e alimentação. Mesmo em outros setores dessas economias industrializadas, o trabalho de migrantes não qualificados tem sido

necessário como recurso para sustentar empresas em setores intensivos de mão-de-obra, as quais, de outra forma, seriam apenas marginalmente competitivas ou viáveis.

Feitas essas considerações de natureza geral sobre as causas das migrações, descrevem-se, a seguir, pela relevância que apresentam para os debates sobre o tema, algumas das principais teorias explicativas do fenômeno em tempos atuais.[22] A macro e a microteoria neoclássicas, por exemplo, focalizam a diferença de salários. A macroteoria neoclássica supõe que os movimentos migratórios se devem às diferenças de níveis salariais entre os países. Para a microteoria neoclássica, a decisão de migrar resulta do cálculo entre o custo e o benefício da experiência migratória.[23] O migrante apostaria na sua capacidade de gerar maiores rendimentos no futuro, mesmo que para tal seja necessário incorrer em custos elevados no curto prazo, como os relativos à própria migração e à instalação no país de destino.[24] Já a chamada nova economia da migração aponta os limites das proposições neoclássicas. A unidade de análise não seria o indivíduo mas sim, as famílias, domicílios ou outras unidades de produção e consumo culturalmente definidas.[25] Desse modo, as migrações funcionariam como forma de obter recursos para uma variedade de situações: compensação por colheita mal-sucedida; recursos para financiar o desemprego ou a aposentadoria de membros da família; capital necessário para aumentar a produtividade da unidade de produção familiar.[26]

Operando em contextos mais amplos, estão a teoria do mercado de trabalho segmentado (ou dual) e a teoria do sistema mundial.[27] Na teoria do mercado de trabalho segmentado, haveria complementaridade entre o trabalhador nativo e o migrante, os quais atenderiam respectivamente a segmentos diferentes, ou seja, o mercado de trabalho primário, que requer alta qualificação e oferece melhores salários e possibilidades de ascensão, e o secundário, que não exige alta qualificação, mas oferece salários e possibilidades de ascensão reduzidos.[28] Tal teoria considera que a migração não é causada preponderantemente por fatores de repulsão em países de emigração,

mas sim por fatores de atração em países de acolhimento, em virtude da demanda permanente por trabalhadores migrantes que seria inerente à estrutura econômica de países desenvolvidos.[29] Por sua vez, a teoria do sistema mundial argumenta que a expansão das relações capitalistas em sociedades em desenvolvimento cria população móvel propensa a migrar.[30] As migrações internacionais seguiriam a organização do mercado global em expansão. Os mecanismos específicos de desenvolvimento e subdesenvolvimento teriam levado à criação de excedentes de mão-de-obra nas periferias e à necessidade de atração de recursos humanos adicionais nos países mais desenvolvidos. Nesse caso, seriam forças estruturais da economia mundial que gerariam os diferenciais econômicos e impulsionariam as migrações.[31] Menciona-se, ainda, a teoria das cidades globais, segundo a qual tais pólos seriam responsáveis pela atração de mão-de-obra crescentemente dualizada: profissionais de topo, para as atividades de gestão internacional, e trabalhadores de menor qualificação, para os serviços de apoio àquela atividade, muitas vezes inseridos na economia informal.[32]

As condições que desencadeiam os movimentos migratórios podem ser diferentes daquelas que os perpetuam. Embora diferenças de salários e esforços de recrutamento possam, por exemplo, motivar as pessoas a migrar, novas condições surgidas com as migrações podem começar a funcionar como causas independentes.[33] Dessa forma, há duas teorias principais que buscam explicar os motivos da persistência dos movimentos migratórios.[34] Segundo a teoria das redes sociais, um conjunto de laços sociais ligam comunidades de origem a pontos de destino nas sociedades receptoras. Tais laços unem migrantes e futuros migrantes em complexa teia de papéis sociais complementares e relacionamentos interpessoais que são mantidos por quadro informal de expectativas mútuas e comportamentos predeterminados.[35] O que se defende, neste caso, é que os migrantes estão inseridos em redes de familiares, amigos, conterrâneos ou mesmo agenciadores de mão-de-obra, que fornecem as informações necessárias para a migração e, em alguns casos, o apoio para a adaptação inicial ao país de acolhimento.

A inserção das pessoas nessas redes ajudaria a explicar o caráter continuado dos fluxos migratórios.[36] Uma última teoria a considerar é a da causalidade cumulativa, que parte do pressuposto de que, ao longo do tempo, cada novo migrante reduz os custos e os riscos das migrações subseqüentes para um conjunto de parentes e amigos. Por esse motivo, as migrações internacionais tendem a sustentar-se de modo a tornar progressivamente mais prováveis os fluxos migratórios adicionais.

2.2 Direitos Humanos dos trabalhadores migrantes

Os instrumentos legais de proteção aos direitos dos migrantes estão dispersos em convenções internacionais, jurisprudência de cortes de direitos humanos e acordos regionais e bilaterais sobre migrações. O principal desses é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, de 1990, negociada no âmbito da ONU e que integra o conjunto de instrumentos jurídicos internacionais basilares de proteção aos direitos dos migrantes e de outros grupos vulneráveis.[37] Tendo entrado em vigor somente em 2003, ou seja, 13 anos após a sua assinatura, o texto da convenção obteve apenas 34 ratificações até 2006.[38] O fato de que nenhum dos principais países de destino dos migrantes internacionais a tenha ratificado, sob o argumento de que não faria distinção entre os direitos de migrantes regulares e irregulares,[39] retira naturalmente muito de sua eficácia. No caso dos países receptores, mais do que uma questão dos níveis de direitos garantidos pela Convenção,[40] essa ausência de apoio internacional parece dever-se mais propriamente às tensões e temores que o tema migratório suscita.[41] De resto, o instrumento tampouco foi ratificado de forma ampla pelos países emissores.

A consolidação de um regime jurídico internacional sobre migrações vem erodindo a soberania dos Estados no que diz respeito à exclusividade na definição de suas políticas migratórias, embora em ritmo ainda demasiado lento e com escassa aplicação prática. No que

se refere às condições de trabalho, por exemplo, o direito internacional estabelece a igualdade de tratamento entre os trabalhadores migrantes – não importa se regulares ou irregulares - e os trabalhadores locais.[42] Embora tais direitos estejam consagrados na Convenção 143 da Organização Internacional do Trabalho, de 1975, e na já mencionada Convenção de 1990, pode-se dizer que, de certa forma, até serem recentemente reavivadas em 2003,[43] as questões relativas aos direitos dos migrantes irregulares haviam permanecido à margem dos debates nos principais foros multilaterais.[44] Foi no bojo da Opinião Consultiva 18 da Corte Interamericana de Direitos Humanos[45] que esse debate se viu novamente em evidência. De fato, posteriormente, também a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas reconheceu a Opinião Consultiva 18 em sua resolução 2005/47, estabelecendo que os Estados têm a obrigação de assegurar que os direitos humanos dos trabalhadores migrantes estejam protegidos em suas políticas migratórias, sem importar como ou quando esses migrantes ingressaram em seu território. O tema da proteção dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes também vem sendo objeto de debates no contexto da Organização Internacional do Trabalho. Aprovou-se, por exemplo,[46] em março de 2006, instrumento multilateral não vinculante com enfoque centrado nos direitos concernentes à migração laboral, destinado a auxiliar os Estados membros na elaboração de políticas nessa área.[47]

Com o recente fenômeno da chamada feminização das migrações, novos aspectos vieram somar-se à questão da proteção dos migrantes. Em 2005, as mulheres migrantes já representavam, pelo menos, a metade do total de migrantes no mundo.[48] O aumento proporcional do número de mulheres inseridas nos fluxos migratórios não deve ser atribuído somente à reunião familiar, mas antes à expansão do mercado de trabalho de prestação de serviços domésticos. Teoricamente, a feminização das migrações poderia produzir benefícios para a mulher na família e na sociedade, tornando a divisão do trabalho mais flexível. Na prática, contudo, em diversos casos, a migração

crescente de mulheres tem apenas incrementado seus riscos e vulnerabilidades, reforçado sua subordinação em relações assimétricas de gênero, ameaçado sua dignidade e seus direitos.[49] Tais problemas vêm levando alguns Governos a incluir, nos debates internacionais, a questão da necessidade de formulação de políticas especiais para esse segmento.[50]

2.3 Migração irregular e segurança

A migração irregular vem-se intensificando nos últimos anos, tendo sido a de maior crescimento no período de 1995 a 2005. Estima-se que, em 2005, entre 30 e 40 milhões de pessoas tenham migrado irregularmente.[51] Destes, os EUA abrigam o maior número, estimado em 13 milhões.[52] Em reação a tal fenômeno, observa-se nos foros internacionais crescente vinculação dos temas de migração e segurança nacional.

Os fluxos migratórios irregulares têm levado os países de destino a considerar a questão, diante das ameaças terroristas, como fator adicional de insegurança. Essa percepção negativa está na origem, embora não seja este o único motivo, da adoção de políticas migratórias cada vez mais restritivas em anos recentes.[53] Os países de destino têm concentrado seus esforços no estabelecimento de exigências crescentemente rigorosas para a concessão de vistos, controle de passaportes, segurança portuária e fronteiriça, identificação eletrônica e biométrica dos viajantes, cruzamento de dados e aprovação de legislação que criminalize a migração irregular e o emprego de trabalhadores indocumentados.[54]

2.4 Migração e desenvolvimento

A relação entre migração e desenvolvimento apresenta facetas diversas.[55] De modo geral, os efeitos da migração sobre o desenvolvimento de cada país dependem da infra-estrutura local para

a absorção, de forma produtiva, dos fluxos de remessas.[56] Para os países de destino, a migração pode trazer benefícios macroeconômicos importantes, ao mitigar a escassez de mão-de-obra, reforçar a formação de capital humano e criar oportunidades de trabalho e riqueza provenientes das atividades empresariais dos migrantes, assim como da demanda pelos bens e serviços que criam. Estes fatores também podem incrementar a flexibilidade e a produtividade da economia e contribuir para o seu crescimento.[57] As migrações podem, ainda, ajudar a solucionar problemas gerados pelo envelhecimento da população nos países industrializados.[58] Outro benefício tem sido o impacto positivo das remessas sobre a balança de pagamentos. Em termos mundiais, as remessas enviadas por canais oficiais aumentaram de US$ 102 bilhões em 1995 para aproximadamente US$ 232 bilhões em 2005.[59] As remessas enviadas a países em desenvolvimento também aumentaram de US$ 58 bilhões em 1995 para cerca de US$ 167 bilhões em 2005, sendo que por volta de US$ 50 bilhões se destinaram à América Latina.[60]

Também promissor nesse aspecto tem sido o envolvimento progressivo de representantes de bancos multilaterais - como o Banco Mundial -, bancos comerciais, bancos públicos e associações de migrantes na discussão do tema.[61] O engajamento dessas instituições tem contribuído para a identificação de alternativas para se reduzirem os custos das remessas e se canalizarem esses recursos para projetos de desenvolvimento.[62] Nos países em desenvolvimento, porém, a formulação de políticas adequadas nessa esfera ressente-se da precariedade de dados estatísticos disponíveis sobre o assunto.[63] Cabe mencionar aqui a participação brasileira no trabalho desenvolvido pelo Grupo Técnico sobre Mecanismos Financeiros Inovadores no âmbito da ONU, em parceria com os demais países promotores da "Ação contra a Fome e a Pobreza", que resultou na aprovação de resolução da Assembléia-Geral[64] com recomendações sobre facilitação e redução do Custo da Transferência de Remessas.[65]

A redução das barreiras ao movimento de trabalhadores em escala mundial pode resultar em ganhos para a economia global.[66] De outra parte, a migração de trabalhadores qualificados de países em desenvolvimento para desenvolvidos pode exercer impacto negativo sobre os primeiros,[67] no quadro por vezes descrito como *brain drain* ou fuga de cérebros.[68]

Tema correlato ao da questão das relações entre migrações e desenvolvimento é o da discussão sobre impactos do comércio sobre fluxos migratórios, com ênfase nas negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio sobre deslocamentos transfronteiriços de mão-de-obra. Se alcançados compromissos no que se refere a migrações temporárias, poderia haver atenuação das pressões migratórias dos países em desenvolvimento sobre os países desenvolvidos. Trata-se aqui, em especial, do deslocamento de migrantes temporários para prestação transfronteiriça de serviços, o chamado modo 4, na linguagem técnica da OMC. Ou seja, refere-se ao quarto e último dos modos possíveis[69] de comercialização de serviços, conforme definição do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços.[70] Deve ser realçado aqui o fato de que as discussões nessa modalidade de serviços referem-se tão-somente a mão-de-obra qualificada e não envolvem aspectos relacionados à migração permanente de trabalhadores. Neste particular, a Índia, com abundância de trabalhadores qualificados em alguns setores, como o de informática, constitui um dos principais países demandantes nas negociações de serviços em modo 4, na OMC. Caso sejam reduzidos os entraves nessa área, uma empresa indiana de informática com contrato de prestação de serviços no mercado norte-americano poderá, por exemplo, reduzir seus custos, ao importar temporariamente, com maior facilidade, engenheiros indianos. Nas negociações em curso, a dificuldade maior refere-se às sensibilidades políticas nos países receptores, difíceis de serem superadas por conta, entre outros motivos, do receio de setores de mão-de-obra qualificada em países desenvolvidos, como médicos e engenheiros, com a concorrência de profissionais oriundos de países em desenvolvimento.[71]

3. Algumas considerações

Os temas do debate descrito acima influenciam a evolução das políticas migratórias nos países de destino e têm, portanto, relevância para orientar as constantes adaptações que os Governos de países emissores se vêem obrigados a fazer em suas políticas para comunidades no exterior. Na área de direitos humanos, observe-se que o Governo brasileiro ainda não ratificou o texto da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, de 1990.[72] Não obstante, as gestões da rede consular brasileira em defesa dos direitos humanos dos nacionais residentes no exterior ganhariam em legitimidade, caso o País viesse a reconsiderar essa decisão. Inversamente, a não ratificação da Convenção de 1990 pode representar fator de erosão da legitimidade brasileira e, conseqüentemente, de seu *soft power*, nos debates em curso na ONU sobre a temática migratória.

No que se refere às causas das migrações brasileiras, parece haver uma combinação de fatores presentes em algumas das teorias neoclássicas explicativas sobre o assunto. Nos fluxos para algumas regiões, os movimentos migratórios decorrem de diferenças de níveis salariais entre os mercados de trabalho do Brasil e do país de destino. É este, por exemplo, o caso do Japão. No tocante à continuidade da migração brasileira para destinos como a Europa Ocidental e os Estados Unidos, a formação de redes sociais e familiares vem desempenhando papel de relevo.

No caso brasileiro, os principais problemas que afligem a diáspora se relacionam com a situação migratória irregular de expressiva parcela de seus integrantes. Nessas condições, no que se refere às discussões sobre migração irregular e políticas restritivas, por exemplo, o Brasil argumenta que a preocupação de alguns países receptores com a questão da segurança, conquanto legítima, não deve servir de pretexto para a violação de direitos humanos fundamentais e o desrespeito aos direitos trabalhistas.[73] Defende que o controle da

migração irregular seja feito a partir de mecanismos de cooperação[74] entre os países.[75] Ainda no tocante à defesa dos direitos humanos de migrantes, tome-se, como exemplo, o México. O ativismo desse país nos foros multilaterais e regionais tem sido calculado para complementar, sobretudo em períodos mais difíceis, o diálogo bilateral com os EUA, onde vivem quase todos os seus nacionais emigrados. A negociação bilateral é, naturalmente, insubstituível. Mas o debate internacional sobre o tema causa impacto sobre os termos em que se dá essa negociação bilateral, porquanto o Governo, a mídia e a sociedade nos EUA também se vêem influenciados pela evolução do regime jurídico multilateral aplicável a migrantes. Foi um dos aspectos que se pretendeu mostrar ao avaliar o caso do México, objeto do capítulo seguinte.

Quanto às relações entre migração e desenvolvimento, o Brasil tem-se beneficiado pelo crescimento das remessas, estimadas em US$ 6,4 bilhões em 2005. Ainda não se pode afirmar, contudo, que esses recursos tenham sido canalizados para projetos de desenvolvimento. Na área de migração e desenvolvimento, poderia ser citado também o exemplo da Índia, cuja diáspora vem transformando a indústria de tecnologia de informação em seu país de origem. Durante décadas, em consonância com as idéias prevalecentes no debate sobre o deslocamento de mão-de-obra especializada de países em desenvolvimento para desenvolvidos, o Governo indiano buscou combater a perda de profissionais altamente qualificados para mercados de trabalho no exterior, o chamado *brain drain*. Aos poucos, o debate internacional passou a reconhecer também que tal deslocamento pode propiciar a transferência de tecnologia e de capital, em face do potencial representado por redes formadas por migrantes, criando o chamado *brain exchange*. As políticas indianas para comunidades passaram a refletir essa inflexão no debate sobre o assunto, buscando, ao invés de combater a partida desses profissionais, atrai-los para o interior de redes de intercâmbio de idéias e informações via internet.

Em contexto mais amplo, recorde-se que, para discutir e consolidar as posições brasileiras sobre os temas incluídos na pauta

das grandes conferências da ONU sobre temas sociais, como a de Durban, por exemplo, o Itamaraty realizou extensa série de reuniões e seminários. O mesmo poderia ser feito com relação aos principais temas do debate contemporâneo sobre migrações, com a participação de entidades da sociedade civil brasileira e de associações de brasileiros no exterior. Esse exercício poderia trazer maior legitimidade à participação brasileira nos debates sobre migrações.

Capítulo II

A ONU e as Migrações

Capítulo II
A ONU e as Migrações

"Um dos desafios do século XXI é fazer com que as migrações resultem em benefícios eqüitativos para os migrantes, para os países de origem e para os países de destino."
Kofi Annan

O tema da migração internacional encontra-se pulverizado em diversos órgãos da ONU, como o Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos (OHCHR), o Fundo das Nações Unidas para População (UNFPA), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Escritório das Nações Unidas para Combate ao Crime e às Drogas (UNODC), a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Alto Comissariado para Refugiados (UNHCR).[76]

Em cada um desses órgãos, o tratamento do tema reflete determinadas especificidades. No Conselho de Direitos Humanos, por exemplo, o tema é tratado pelo viés do estabelecimento de padrões de proteção aos direitos humanos dos migrantes. Os vínculos entre desenvolvimento e migração internacional são debatidos, sobremaneira, na Assembléia-Geral.[77] Na Segunda Comissão, discute-se sobretudo a relação entre migração e desenvolvimento e, na Terceira, as implicações na esfera dos direitos humanos. O assunto também é tratado no Conselho Econômico e Social (ECOSOC), em particular, na Comissão de População e Desenvolvimento, um de seus órgãos subsidiários. Na UNESCO, entre outros temas, reveste-se de grande importância a cooperação nas áreas de museologia, para criação e aperfeiçoamento de museus de história das migrações, e de educação, tendo em vista o papel que as escolas podem

desempenhar em questões relativas à integração de migrantes nas sociedades de acolhimento.

Também o Banco Mundial e a Organização Mundial de Comércio (OMC) têm-se envolvido com o tema migratório, sobretudo no que diz respeito a aspectos de desenvolvimento econômico.[78]

Atuando em paralelo ao sistema da ONU, a Organização Internacional para Migrações (OIM),[79] tem focalizado questões de manejo operacional dos fluxos migratórios, prestando também auxílio na formulação de leis e políticas migratórias nacionais. Embora não tenha mandato formal, a OIM vem estendendo proteção de fato a migrantes internacionais em parceria com diversos Governos de Estados membros. É importante, nesse contexto, levar em consideração o processo de discussão do tema migratório lançado no final de 2006 pela OIM, sob a denominação de *International Migration and Development Initiative: Labour Mobility for Development* (IMDI). Tal Iniciativa busca envolver o setor privado no debate sobre migrações, uma vez que, nos países de destino, trata-se de um dos atores sociais de maior relevância para a questão, juntamente com os políticos nacionais e os próprios trabalhadores migrantes.

O debate sobre migrações internacionais ensejou, nos últimos anos, uma multiplicidade de reuniões, encontros e seminários internacionais e regionais. Em meio a esse universo, algumas iniciativas multilaterais vêm-se impondo sobre as demais e logrando moldar a agenda internacional. Trata-se aqui da Iniciativa de Berna, da Comissão Global sobre Migrações Internacionais e do Diálogo Internacional de Alto Nível sobre Migração e Desenvolvimento, tópicos que serão descritos mais adiante neste capítulo.[80] Assinale-se ainda a existência de grupo *ad hoc* de Estados sobre migrações, do qual o Brasil participa e que se reúne mensalmente em Genebra para intercambiar idéias e formular propostas.[81]

Nesse contexto, para descrever, sucintamente, o modo como a comunidade internacional vem tentando criar mecanismos para administrar a complexidade do fenômeno migratório sob perspectiva

integral, o caminho escolhido neste capítulo foi o de seguir a linha do principal diálogo intergovernamental aberto nos últimos anos sobre temas migratórios. Essa linha começa com a Iniciativa de Berna, em 2001, e vai até o Diálogo de Alto Nível, em 2006. Ao longo desse caminho, serão analisados alguns aspectos do tratamento, na ONU, do tema das migrações internacionais.

1. A Iniciativa de Berna para o Manejo das Migrações Internacionais

Em 2001, o Escritório Federal Suíço para Refugiados lançou a Iniciativa de Berna, com o objetivo de abrir diálogo intergovernamental sobre amplo espectro de temas migratórios.[82] De certa forma, a Iniciativa veio complementar o trabalho já em andamento do Diálogo Internacional sobre Migrações, organizado pela OIM.[83] Foi assim que, naquele ano, cerca de 80 representantes de Governos, agências internacionais, organizações não-governamentais e universidades reuniram-se em um simpósio em Berna para discutir tópicos como tendências demográficas, dinâmica migratória, o impacto da globalização sobre a migração, demanda por trabalhadores estrangeiros, migração irregular, tráfico de migrantes, a dimensão do gênero na questão migratória, entre outros aspectos contemporâneos das migrações internacionais.[84]

Uma das medidas daí resultantes foi a publicação, feita pelo Governo suíço em coordenação com a OIM, de compilação de todas as normas jurídicas internacionais aplicáveis à migração. O estudo serviu para identificar áreas onde há lacunas na legislação internacional sobre migrações, bem como a existência de boas práticas adotadas por alguns países justamente nessas áreas, facilitando, assim, a cooperação internacional sobre migrações.[85]

Como seguimento ao simpósio, foram realizadas consultas em diversas regiões. Mencionem-se, nesse contexto, os Diálogos sobre Migração no Sul da África, na América Central e do Norte (Processo

Puebla), na Europa Oriental (Processo Budapeste), na Europa Ocidental, na América do Norte, na Austrália, na África Oriental e Ocidental, em Istambul e na América do Sul. Em 2003, foi criado grupo de apoio intergovernamental, para guiar os desdobramentos da Iniciativa.[86]

2. A COMISSÃO GLOBAL SOBRE MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

Como desdobramento da Iniciativa de Berna e por iniciativa do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em 2003 foi estabelecida a Comissão Global sobre Migrações Internacionais (CGIM), com mandato de dois anos, composta por 20 especialistas em migração internacional,[87] oriundos de 19 países e designados em sua capacidade pessoal, com completa autonomia.[88] O Brasil apoiou a idéia da criação da CGIM, por ensejar o tratamento integrado dos diferentes aspectos do tema, reivindicação de longa data dos países em desenvolvimento.[89] Fez parte, ainda, do grupo de apoio, espécie de órgão consultivo informal,[90] que debateu temas como respeito à soberania estatal e proteção dos direitos humanos, relação entre migrantes e sociedade de acolhimento, desenvolvimento e fuga de cérebros.[91]

Como seria de esperar, os representantes governamentais dos países de origem que integraram o grupo de apoio deram ênfase aos aspectos positivos da migração na sua relação com o desenvolvimento. Defenderam a necessidade de proteção aos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua situação legal. Apontaram, como uma das principais causas das migrações internacionais, as assimetrias econômicas entre os países, enfatizando sempre a importância de se dar tratamento abrangente ao fenômeno migratório.[92] Os representantes governamentais de países de destino inclinaram-se mais por discutir as implicações de segurança e as questões de gerenciamento das migrações internacionais.[93] O desafio para a CGIM foi o de estabelecer, em seu relatório final, estratégia de longo prazo para o tema de migrações que pudesse equilibrar essas posições.[94]

Recorde-se, porém, que a posição dos Governos não foi necessariamente a mesma que a dos especialistas da CGIM, que receberam mandato autônomo e o exerceram procurando transmitir visão balanceada sobre o fenômeno, independentemente de seu país de origem. Ou seja, esta não parece haver constituído fator determinante no curso dos debates. Não se pode sequer afirmar que os especialistas de determinados países defenderam esta ou aquela posição específica, porquanto o texto final do relatório resultou do consenso entre todos.

Finalizado em outubro de 2005 pelos especialistas da CGIM, o Relatório *Migration in an interconnected world: new directions for actions* traçou panorama das questões afetas à migração internacional.[95] Identificou alguns princípios básicos: a migração deve ser uma opção e não uma necessidade; as estratégias de desenvolvimento devem levar em conta a contribuição potencialmente positiva da migração; os Estados devem proteger os direitos humanos dos trabalhadores estrangeiros em seu território; a integração destes deve levar em consideração a diversidade cultural; e a governança migratória, ou seja o conjunto de boas práticas no campo do gerenciamento de aspectos relacionados ao fenômeno migratório, deve ser fortalecida pela cooperação internacional.[96]

Realçou o fato de que, ao contrário do que ocorre nos mercados de bens, serviços e finanças, o mercado de trabalho globalizado apresenta tendência seletiva por parte dos países receptores de migrantes. Enfatizou os vínculos entre migração e desenvolvimento. Criticou o alto custo das remessas e incentivou a adoção de medidas alternativas.[97] Apontou os efeitos perniciosos da migração irregular. Citou, nesse contexto, a ação de quadrilhas especializadas em tráfico de migrantes para países desenvolvidos. Incentivou os países de acolhimento a regularizar a situação dos migrantes. Reconheceu que o tema da soberania tende a polarizar opiniões entre aqueles que se preocupam com o controle de fronteiras e os que atribuem maior importância ao direito do migrante.[98] Reconheceu o direito dos Estados de determinar suas políticas em

relação aos migrantes em sua sociedade, desde que estes tenham seus direitos humanos fundamentais respeitados. Apontou, ainda, a existência de pressões contraditórias na formação de políticas migratórias, com alguns Governos adotando políticas migratórias mais restritivas, mesmo em face da constatação de que suas economias necessitam de mais trabalhadores migrantes, qualificados e não qualificados, para reforçar sua competitividade internacional.[99]

Sobre a questão dos migrantes qualificados, a Comissão adotou postura crítica, chamando os países desenvolvidos a serem mais coerentes na adoção de critérios para o controle dos fluxos migratórios, de forma a evitar, também, o fenômeno de fuga de cérebros, motivo de preocupação sobretudo na África e na Ásia. Diante da baixa ratificação da Convenção Internacional sobre Trabalhadores Migrantes, a CGIM julgou que não valeria a pena sugerir proposta de negociação de novo instrumento legal sobre migrações.[100]

A longo prazo, no intuito de promover maior coordenação e interação entre as organizações internacionais que lidam com o tema migratório, sugeriu que se refletisse sobre a criação de agência única, dentro do sistema da ONU, para tratar da questão da migração internacional, seja promovendo a fusão da OIM com órgãos da ONU, seja simplesmente transformando o escopo de atuação da OIM.[101] Independentemente de suas próprias inclinações, a CGIM parece haver-se dado conta de que não havia, naquele momento, consenso internacional para a criação de novas instituições no âmbito da ONU.[102]

A curto prazo, propôs, portanto, apenas a criação de instância de coordenação do trabalho das diversas instâncias que lidam com o tema migratório no sistema da ONU – órgãos, fundos, programas agências -, bem como a OIM. Surgiu assim o *Global Migration Group*, a partir da expansão do *Geneva Migration Group*,[103] o qual já vinha coordenando as direções da OIT, OIM, UNHCR, UNCTAD e UNODC. A conclusão que se parece impor aqui é a de que tal Grupo só ganhará credibilidade à medida que se for mostrando de

utilidade para resolver problemas para os Estados e para as instituições que participam da formulação de políticas migratórias.[104]

Não obstante o longo elenco de afirmações, a CGIM recebeu diversas críticas. Os países de origem julgaram que não foi dada a devida importância a questões de direitos humanos dos migrantes. Também não teria sido realçada a importância da Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990, ou conclamados os países a ratificarem-na.[105] Tampouco a questão da necessidade de integração local dos migrantes teria sido tratada de forma satisfatória.[106]

Apesar das críticas de que foi alvo, pode-se afirmar que o trabalho realizado pela Comissão será visto como um dos marcos na construção de políticas globais nessa área. Com efeito, o relatório subsidiou os debates no âmbito do DAN[107], realizado em Nova York em setembro de 2006, e teve o mérito de chamar a atenção da comunidade internacional para a necessidade de nova arquitetura institucional para a governança global das migrações.

Entre a criação da Comissão Global em 2003 e a realização do DAN em 2006, foram organizados encontros internacionais e regionais preparatórios, a fim de explorar os múltiplos aspectos do fenômeno migratório. Entre os eventos relizados em 2006, mencionem-se o Encontro Inter-regional Europa-África (Rabat), o Encontro Ibero-americano sobre Migrações(Madri),[108] a Conferência Regional sobre Migração (San Salvador), a Conferência Sul-Americana (Assunção), as Consultas Ásia-Pacífico, em Jacarta, e a Conferência sobre Migrações (Bali). Podem ser citadas também as reuniões havidas no âmbito da Comissão de População e Desenvolvimento (CPD), na ONU, em Nova York, em abril de 2006, e a do grupo *ad hoc* de Estados sobre migrações, as quais serviram para intercambiar idéias e formular propostas para o projetado Diálogo de Alto Nível. Um desses encontros, realizado em Lima, teve importância singular, pelo ineditismo de que se revestiu e pelo potencial que encerra.

3. O ENCONTRO INTERNACIONAL DE PAÍSES COM ALTO CONTINGENTE MIGRATÓRIO

No âmbito do processo preparatório para o Diálogo de Alto Nível, foi realizado em Lima, em maio de 2005, o Encontro Internacional de Países com Alto Contingente Migratório. O Encontro de Lima, convocado por iniciativa do governo peruano, teve por objetivo coordenar políticas e posições sobre o tema das migrações internacionais entre países com contingentes de emigrados no exterior de mais de um milhão de pessoas.[109]

O Encontro teve como foco a questão do racismo, da xenofobia e de todas as formas de intolerância e discriminação nos países receptores de fluxos migratórios. Buscou identificar áreas de cooperação relacionadas ao tema migratório entre Estados com elevados contingentes migratórios. Revestiu-se de importância singular para os países em desenvolvimento, pelo potencial em termos de articulação de posições conjuntas em foros multilaterais sobre migrações. Reuniu um grupo de países membros do G-77.[110] Juntos, tais países reúnem parcela significativa dos cerca de 191 milhões de migrantes internacionais.[111]

O Encontro deu início a mecanismo de coordenação de posições que poderá impulsionar a articulação de posições entre países em desenvolvimento no que diz respeito à migração internacional. O Marrocos assumiu o compromisso de realizar a segunda edição desse Encontro.[112]

4. O DIÁLOGO DE ALTO NÍVEL SOBRE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO

Os antecedentes do Diálogo de Alto Nível remontam ao conjunto de conferências da ONU sobre temas sociais, realizadas na década de 1990. Nestas, discutiu-se, com maior ou menor ênfase e sob ângulos diversos, o tema migratório. Foi assim com a

Conferência do Cairo de 1994, que tratou da relação entre população e desenvolvimento, e com a Conferência de Istambul de 1996 (Habitat-II), onde se debateu a questão dos assentamentos humanos e o desenvolvimento. Motivada por essas conferências, a delegação das Filipinas junto à ONU propôs, ainda nos anos 1990, a convocação de uma conferência das Nações Unidas sobre migrações. A proposta só veio a ser adotada, sob novo formato, em 2003, quando a Assembléia-Geral decidiu convocar, com apoio do Brasil e de outros países em desenvolvimento, diálogo de alto nível sobre o tema.

O Diálogo foi organizado em Nova York em setembro de 2006, constando da pauta medidas de proteção aos direitos humanos dos migrantes, relação entre migração e desenvolvimento, remessas financeiras e compartilhamento de melhores práticas em políticas migratórias.[113] Mas os debates acabaram sendo monopolizados pela discussão da idéia de criação de Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento.

Logo na abertura do evento, o então SGNU Kofi Annan reiterou a proposta, veiculada anteriormente em diversas instância do processo preparatório, de constituição de Foro Global para dar seguimento ao debate sobre migrações. Face às reservas de muitos Estados quanto à criação de mais um órgão da ONU, porém, essa proposta acabaria sendo esvaziada, vindo a constituir apenas instância informal para discussão de questões relacionadas à migração e ao desenvolvimento.[114] A primeira reunião do Foro Global será realizada em 2007,[115] na Bélgica, que se ofereceu para sediá-la.[116] Ao Foro Global, nessas condições, não foi outorgado o status de seguimento formal do Diálogo e nem funções de supervisão ou de prestação de serviços. Deverá ter caráter apenas informal e consultivo, com o objetivo de fomentar confiança e propiciar o intercâmbio de idéias e de melhores práticas sobre temas como facilitação de remessas, relação com as diásporas, redução da pobreza e estabelecimento de parcerias na área de educacão.[117]

Algumas delegações, entre as quais a da Finlândia, em nome da União Européia, a da Guiana, em nome do Grupo do Rio, e as da Turquia, Marrocos, Nigéria, Fiji, Namíbia, Tailândia, Mali, Indonésia, Gana e Chipre expressaram apoio à proposta do SGNU de estabelecer um Foro Global. [118]

Houve resistências, sobretudo de países receptores, de aceitar a criação de mecanismo deliberativo sobre migrações internacionais, por temerem a possibilidade de ingerência em assunto considerado afeto à soberania nacional. [119] Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido, Alemanha e EUA indicaram não ver a necessidade ou a viabilidade de um Foro Global, referindo-se ao papel fundamental dos processos regionais e dos foros multilaterais existentes, como o *Geneva Migration Group*, instância já existente de coordenação das ações da OIT, ACNUR, UNCTAD e da própria OIM. Mostraram-se contrários à criação de novas estruturas, sugerindo, ao invés disso, que se fizesse melhor uso daquelas já existentes, sem a necessidade de aplicação de recursos adicionais.[120] No seu entender, a proposta não agregaria qualquer valor e, ao contrário, adicionaria camada burocrática ao tratamento do tema.[121]

Os EUA afirmaram preferir apoiar a expansão das ações da OIM, por concentrarem-se em questões pragmáticas.[122] Na verdade, resistiram a conceder às Nações Unidas papel de relevância no tratamento da migração internacional, no presente momento.[123] Não aceitaram a criação de instituição global formal, que pudesse vir a tratar o tema de migração internacional por meio de abordagem nos moldes da OMC, com a perspectiva de sanções e medidas retaliatórias.[124] Outras delegações realçaram igualmente a necessidade de utilizar mecanismos e foros existentes, em particular a OIM, e algumas chegaram a questionar o valor agregado que poderia advir da criação de nova instância internacional.[125]

Mas, na verdade, a idéia de Kofi Annan tampouco obteve apoio generalizado das delegações dos países emissores. O debate no seio do G-77 revelou divergências de opinião.[126] Dessa forma, coube à

AGNU, deliberar sobre o processo de seguimento do Diálogo, no âmbito da Segunda Comissão, com base em projeto de resolução[127] tabulado pelo G-77. A resolução não endossou a idéia do Foro Global, nem considerou sua realização uma forma legítima de dar seguimento, em nível intergovernamental, ao DAN. Embora haja assinalado a relevância do tema da migração internacional e desenvolvimento, não apresentou perspectivas de que a matéria continue a ter, no futuro próximo, tratamento em alto nível nas Nações Unidas.[128] Estabeleceu que, apenas por ocasião da 63a. AGNU, em 2008, serão consideradas as possíveis opções relativas ao seguimento do Diálogo.[129] Esse desfecho poderá contribuir para reforçar o papel da OIM como principal foro internacional para debate e concertação dos diferentes aspectos relativos à migração internacional.[130]

O Brasil, por sua vez, mostrou-se favorável à proposta apresentada pelo SGNU de um Foro Global.[131] De modo geral, o País apoiou o processo de seguimento ao diálogo, assinalando que um foro global, inclusivo e transparente, poderia gerar maior coerência no nível internacional.[132] Na avaliação brasileira, poderia ter sido forma viável de dar seguimento ao debate multilateral sobre o assunto.[133]

5. Algumas considerações

É provável que um consenso internacional sobre a definição de uma arquitetura institucional global sobre migrações ainda tarde alguns anos para consolidar-se. Nesse meio tempo, a adesão do Brasil pode vir a contribuir para ampliar o escopo de atuação da OIM, de modo a que atenda melhor aos interesses dos países de origem de migrantes.[134] Na condição de membro pleno,[135] o Brasil poderá insistir na necessidade de tratamento da questão que tenha como elementos centrais a capacitação dos países de origem para desenvolverem políticas mais eficazes para suas comunidades no exterior e a criação de instrumentos de proteção aos direitos humanos dos migrantes.[136]

Por ter dimensão extra-regional e por envolver sobretudo economias em desenvolvimento, o grupo de países com alto contingente migratório, que se reuniu pela primeira vez em Lima em 2005, pode desempenhar papel de relevo na coordenação de posições entre os diversos foros regionais, trazendo benefícios também em termos de compartilhamento de melhores práticas. Pode, sobretudo, contribuir para o reforço da articulação entre os países de origem no âmbito dos debates em foros multilaterais. Se seus Governos se articularem em torno de propostas comuns, podem representar bloco de grande legitimidade internacional nos debates sobre migração, reunindo, nesse sentido, *soft power* que se pode revelar de utilidade. Tal potencial ficou evidenciado durante esse primeiro encontro em busca de postura conjunta diante do DAN. É bem verdade que os trabalhos desse grupo são ainda muito preliminares. É necessário esperar algum tempo para saber se terá algum peso político de relevo e se conseguirá firmar-se. Para tanto, terá de se articular, com rapidez, para fazer-se ouvir nesta fase do debate migratório internacional.

O simples reconhecimento de direitos trabalhistas dos migrantes irregulares, com a conseqüente elevação da remuneração média pelo seu trabalho, já seria um passo na direção do futuro almejado por Kofi Annan, no qual os movimentos migratórios resultarão em benefícios mais eqüitativos para os migrantes, para os países de origem e para os países de destino. Inversamente, a falta de reconhecimento dos direitos dos migrantes irregulares equivale à apropriação dos benefícios econômicos por eles gerados.[137] Embora a tendência atual pareça ser a de que o debate continue, ainda por algum tempo, a ser travado majoritariamente no campo dos direitos humanos, há espaço para que países como o Brasil continuem reiterando uma ampliação desse tratamento, para estendê-lo também a diversos foros no campo econômico-comercial, a exemplo do que já vem ocorrendo na Rodada Doha da OMC.

No contexto desse processo evolutivo em direção a um reconhecimento maior dos direitos trabalhistas de migrantes irregulares, o sistema interamericano, objeto do próximo capítulo, vem trazendo algumas contribuições de interesse.

Capítulo III

O Tema Migratório em Foros Regionais

Capítulo III
O Tema Migratório em Foros Regionais

"If you look at globalization from the point of view of peoples' concerns, its single biggest failure is its inability to create jobs where people live." Juan Somavia[138]

Neste capítulo, discutem-se aspectos do tratamento do tema das migrações internacionais em foros regionais dos quais o Brasil participa. Além da OEA e do Mercosul, o País participa de diversos outros foros de diálogo, concertação e consulta no contexto regional, o que vem permitindo compreender melhor o fenômeno da migração e fortalecer o arcabouço jurídico regional. Como se verá mais adiante, na medida em que também incorporam diálogos com interlocutores extra-regionais, tais foros vem trazendo ainda compreensão maior das posições de países de grande relevância para o acolhimento de migrantes brasileiros na Europa Ocidental, como é o caso de Portugal e Espanha no contexto ibero-americano.

1. A Organização dos Estados Americanos e os Direitos dos Migrantes

1.1 As primeiras iniciativas

É relativamente recente o tratamento do tema migratório no âmbito da OEA. Apesar de alguns avanços em termos de princípios consolidados pela jurisprudência em casos de proteção de direitos humanos dos migrantes, até a primeira metade dos anos 1990, não haviam ainda sido adotadas iniciativas concretas para assegurar sua efetiva proteção.[139] Somente em 1996, a Assembléia-Geral da OEA adotou resolução,[140] pela qual recomendou que a Comissão

Interamericana de Direitos Humanos incluísse em seu relatório seguinte avaliação sobre a situação dos direitos humanos no hemisfério.

Ao longo dos anos, a jurisprudência formada por casos individuais foi trazendo avanços para o estabelecimento de normas relativas aos migrantes. Os princípios aplicáveis na região têm sido desenvolvidos a partir dessa jurisprudência, estabelecida por sentenças e opiniões consultivas da Corte Interamericana, bem como por decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Dessa forma, já vêm sendo reconhecidos certos princípios básicos nesse campo, tais como: filhos nascidos no país de acolhimento, de pais migrantes, têm o direito à nacionalidade desse país; os Estados são obrigados a proteger as famílias de migrantes, evitando deportar pais sem os filhos ou vice-versa; é proibida a expulsão coletiva de migrantes;[141] todos os migrantes têm o direito a julgamento justo, incluindo-se o recebimento de serviços de interpretação, o acesso à assistência consular e o recurso judicial para que seja determinado se podem ou não permanecer no país.

Ao contrário da ONU, no âmbito da qual já em 1990 havia sido negociada a Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, a OEA não promoveu, até o momento, a negociação de convenção sobre o tema. É bem verdade que os migrantes na região estão também sob a proteção genérica daquele instrumento jurídico internacional, bem como da Convenção Americana de Direitos Humanos, ao menos nos países que as ratificaram.

1.2 A Relatoria Especial sobre Trabalhadores Migrantes

Para cumprir a instrução recebida de monitorar a evolução sobre o tema na região, foi criada, em 1996, a Relatoria sobre Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Tal Relatoria surgiu com os objetivos de apresentar recomendações específicas aos Estados membros sobre matérias relacionadas com a proteção e promoção dos direitos humanos dos

migrantes, elaborar relatórios e estudos especializados sobre a matéria e atuar com prontidão a respeito de petições ou comunicações sobre alegadas violações dos direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias nos Estados membros.

Com a intenção de coletar dados sobre o desempenho dos Estados no cumprimento dos princípios de igualdade e de não-discriminação estabelecidos pelo sistema interamericano de direitos humanos, a Relatoria passou, em 2001, a enviar questionários aos Estados membros com o objetivo de reunir informações acerca das condições de vida dos trabalhadores migrantes e suas famílias. As perguntas versaram sobre tendências demográficas, xenofobia, igualdade perante a lei, garantias judiciais, pagamento de impostos e acesso a serviços sociais.[142] Posteriormente, foi enviado um segundo questionário, desta vez sobre legislação e práticas de processo para detenção e expulsão de migrantes irregulares em cada país. O questionário foi enviado também a advogados e organizações prestadores de assistência social e legal a trabalhadores migrantes.[143] Com base nos elementos compilados, começaram a consolidar-se critérios de avaliação para medir o cumprimento de recomendações da Corte e da Comissão Interamericanas de Direitos Humanos.

Não obstante o insuficiente apoio financeiro para cumprir o mandato recebido da CIDH, a Relatoria vem conseguindo desenvolver algumas atividades de interesse para os países membros. Entre essas atividades, mencionem-se o desenvolvimento de vínculos institucionais com entidades da sociedade civil que trabalham em favor dos trabalhadores migrantes nas Américas e a realização de estudos especiais sobre reformas da legislação migratória no pós-11 de Setembro.

1.3 O tema migratório nas Cúpulas das Américas

Paralelamente ao envolvimento do sistema interamericano com o tema dos direitos dos migrantes, as Cúpulas das Américas o

incorporaram em sua agenda de trabalho.[144] Desde a Primeira Cúpula, realizada em Miami em 1994, firmou-se o compromisso de garantir a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes.[145] Em 2001, por ocasião da Terceira[146] Cúpula, em Québec, concedeu-se mandato específico à OEA para o estabelecimento de um Programa Interamericano para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos dos migrantes, incluindo os trabalhadores migrantes e suas famílias, em complementação ao trabalho da Relatoria Especial sobre Trabalhadores Migrantes, mencionada no item anterior.[147] Na Cúpula Especial de 2004, em Monterrey, destacou-se a importância da cooperação entre países de origem, trânsito e destino.[148] Na Quarta Cúpula, reunida em Mar del Plata, em 2005, reafirmou-se o compromisso de apoiar o Programa Interamericano. Reiterou-se, ademais, a importância da plena implementação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos Humanos de todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias.[149] Como resultado da vontade política expressa em tais Cúpulas, o tema migratório vem ganhando maior visibilidade no sistema interamericano, gerando esforços de cooperação nos últimos anos.

1.4 O Programa Interamericano de Promoção dos Direitos dos Migrantes

A elaboração desse Programa, a partir da decisão adotada em Québec, foi resultado de trabalho diplomático de grande persistência por parte do México. Sob a presidência argentina do Grupo de Trabalho, participou de maneira ativa e constante na elaboração e discussão do Programa. Registre-se, em todo caso, que os EUA não permitiram que o México presidisse o Grupo, cuja tarefa foi concluída em maio de 2005. O projeto do Programa, aprovado pela Assembléia-Geral da OEA no mês seguinte,[150] contemplou objetivos gerais e específicos, atividades a serem desenvolvidas por órgãos e entidades vinculadas à OEA, bem como atividades sugeridas para os Estados e

outros atores envolvidos com o fenômeno migratório, incluindo-se as organizações da sociedade civil e os próprios migrantes.[151]

Além de receber o apoio da Relatoria sobre Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, com base nas informações coligidas desde 1996 sobre a situação hemisférica nessa área, o novo Programa passou a contar com a cooperação de vários órgãos da OEA e de fora do sistema interamericano. O Departamento de Desenvolvimento Social e Emprego,[152] por exemplo, dedica especial atenção à interconexão entre migração e emprego e fornece informações sobre a observância das leis trabalhistas aplicáveis a trabalhadores migrantes.[153] No que se refere à contribuição do Departamento para a Promoção da Democracia, vêm sendo realizados estudos comparativos sobre legislação relativa à representação política dos migrantes e o direito de voto no exterior. Têm sido também compiladas informações sobre as dificuldades representadas pela instauração de sistemas de voto no exterior, sobretudo em termos de registro de eleitores, participação política e custos financeiros.[154]

Parceiro importante do Programa Interamericano vem sendo a OIM, ao impulsionar projetos específicos na região, dois dos quais merecem menção.[155] O primeiro diz respeito ao *Fundo de Reserva da Conferência Regional para Migrações*, criado para permitir a assistência a migrantes intra-regionais em situação de alta vulnerabilidade. Os casos atendidos com maior freqüência, segundo o tipo de vulnerabilidade têm sido migrantes menores de idade não-acompanhados, pessoas vítimas de acidentes graves, mulheres submetidas a traumas psicológicos e portadores de doenças graves. O segundo projeto consiste em sistema de informação estatística, já em operação, sobre migrantes originários do México e de outros países da América Central. Trata-se do *Sistema de Informação Estatística sobre as Migrações*, que realiza monitoramento das dimensões e das características dos movimentos migratórios que envolvem cidadãos do México, Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá, mediante a articulação e a compatibilização de dados gerados por distintas fontes nesses países.

1.5 A OPINIÃO CONSULTIVA 18

Aos direitos básicos dos migrantes reconhecidos pela jurisprudência interamericana até o final dos anos 1990, foi acrescido outro, de extraordinária relevância regional e internacional no que concerne à proteção de trabalhadores irregulares. Trata-se da Opinião Consultiva 18, datada de 17 de setembro de 2003. Na origem da Opinião Consultiva 18 esteve solicitação mexicana à Corte Interamericana para que estabelecesse as linhas básicas para o relacionamento dos Estados com os migrantes, regulares ou irregulares, em cumprimento às obrigações fixadas pelas normas internacionais de direitos humanos.[156]

Na mencionada Opinião Consultiva, a Corte sustenta que a discriminação com base na situação migratória de um trabalhador contraria os princípios internacionais de Direitos Humanos. Reconhecendo o direito soberano dos Estados para decidir em que condições admitir a entrada de estrangeiros em seu território, afirmou, no entanto, que, uma vez que um migrante se incorpore a uma relação trabalhista no território de qualquer país, adquire direitos trabalhistas que devem ser respeitados e garantidos, independentemente de sua situação migratória ou da forma como ingressou nesse território. A Opinião Consultiva 18 foi incorporada ao Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos aprovado pela Assembléia-Geral da OEA em 2004.

2. A DISCUSSÃO SOBRE DIREITOS DOS MIGRANTES EM OUTROS FOROS REGIONAIS

O tema migratório vem ganhando relevância crescente no contexto do Mercosul e da América do Sul em geral. Existe expressivo fluxo migratório entre os próprios países da região e não exclusivamente para fora, em direção à Europa, Japão e América do Norte. Com a intensificação do processo de integração, acredita-se que esses fluxos

regionais tenderão a aumentar. Nessa perspectiva, as iniciativas de acordos regionais visam a atender essa demanda por inovações no manejo dos fluxos migratórios intra-regionais.[157]

Além da celebração de acordos de caráter essencialmente prático para a vida cotidiana dos migrantes, ressalte-se a importância da articulação de posições conjuntas que os países sul-americanos vêm adotando em relação ao tema migratório nos foros multilaterais, ajudando a avançar a agenda de interesse dos países de origem dos migrantes.[158] Com efeito, o tema insere-se na agenda de vários foros inter-regionais, regionais e subregionais. Assim como na OEA, a participação brasileira nesses foros têm-se pautado pelo esforço para a elaboração de padrões mais elevados de proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes. São mencionados aqui alguns dos foros onde as discussões têm avançado recentemente.

2.1 Encontro América Latina e Caribe-União Européia (ALC-UE) sobre Migrações

Muito embora não tenha ainda registrado desdobramentos concretos, o Encontro ALC-UE sobre migrações vem contribuindo para melhor compreensão das posições de parte a parte. Esperam os países caribenhos e latino-americanos que esse foro possa influir sobre a evolução do tema migratório no âmbito da UE. Ao Brasil, interessa manter um diálogo bi-regional constante, na expectativa de poder influir sobre as idéias que embasam a adoção de medidas com impacto sobre a vida do elevado contingente migratório brasileiro na Europa. De ambos os lados, têm surgido propostas para intensificar o diálogo birregional, seja pela criação de mecanismo permanente, tomando como exemplo o mecanismo ALC-UE sobre tráfico ilícito de drogas, seja pela negociação de acordo migratório. Tem predominado, no entanto, a visão de que o canal de diálogo mais apropriado ainda é a continuação dos Encontros ALC-UE sobre Migrações.[159]

Entre as questões tratadas nesse diálogo birregional, sobressaem-se a necessidade de promover integração mais efetiva dos contingentes de migrantes nas sociedades européias e o princípio da responsabilidade compartilhada na luta contra o tráfico de migrantes.[160] Do ponto de vista europeu, entre os temas de maior relevo incluem-se o combate à migração irregular e a repatriação dos migrantes aos países de origem. Aos latino-americanos e caribenhos, interessa sobretudo buscar algum entendimento sobre a proteção dos direitos dos migrantes, regulares e irregulares, nos países da UE.

2.2 Encontro Ibero-americano sobre Migrações

Se nos debates regionais existe consenso acerca dos principais temas relacionados à migração internacional, quando se incluem países de destino, os consensos restringem-se a número menor de pontos.[161] Talvez por esse motivo, o formato do Encontro Ibero-americano sobre Migrações não envolva propriamente negociações diretas sobre temas migratórios. Antes apresenta certo caráter acadêmico, com centenas de representantes de ONGs e organismos internacionais, divididos em sessões simultâneas, com a apresentação de pesquisas e reflexões sobre temas como governança migratória, remessas e migração de mão-de-obra qualificada.[162]

O Encontro Ibero-Americano sobre Migrações, que conta com a participação dos países latino-americanos, mais Portugal e Espanha, encontra dificuldades em fazer avançar a agenda de discussões. Cumpre lembrar, a propósito, que estes têm obrigações sobre o tema assumidas com os demais parceiros europeus, o que lhes dificulta aceitar compromissos mais liberais em relação à América Latina. Esta é uma limitação desse foro, porquanto os dois países europeus participantes não podem avançar independentemente nesse domínio.[163] Ainda assim, foi possível estabelecer agenda comum em alguns pontos, no que se refere ao combate contra o tráfico de migrantes, à capacitação técnica para tratar dos desafios da migração e à criação de mecanismos de gerenciamento de trabalho temporário, entre outros aspectos do tema.

Em 2006, a celebração do Encontro Ibero-Americano sobre Migrações contribuiu para a preparação do Diálogo de Alto Nível na ONU sobre Migração e Desenvolvimento, bem como para os debates da XVI Cúpula Ibero-Americana, realizada em Montevidéu.[164] Também em 2006,[165] institucionalizou-se o Foro Ibero-Americano sobre Migração, que se pretende seja o *locus* para a discussão do tema. Do ponto de vista brasileiro, tem sido valorizado o adensamento do diálogo político e o aprofundamento da compreensão das posições de parte a parte. Em termos de uma agenda substantiva, no entanto, o Foro tende a encontrar dificuldades para avançar, dadas as diferenças de interesses entre latino-americanos e europeus.

2.3 Conferência Sul-Americana sobre Migrações

A Conferência Sul-americana[166] visa a promover a harmonização de políticas públicas, o compartilhamento de informações e melhores práticas, a promoção do debate entre os países sul-americanos sobre a questão migratória e a definição de posições comuns. Busca assegurar a inserção da região na corrente internacional de mecanismos de diálogo e concertação em matéria migratória. As decisões emanadas desse foro têm menor poder vinculatório do que as oriundas, por exemplo, do Mercosul. Como reflexo dessa coordenação de posições, por ocasião do Diálogo de Alto Nível sobre Migração e Desenvolvimento, a delegação paraguaia pronunciou-se em nome do grupo de países da Conferência Sul-Americana, reafirmando os consensos atingidos em Assunção.[167]

Além da definição de posições comuns em outros foros, as delegações discutem na Conferência ações destinadas à assistência e proteção dos direitos humanos dos migrantes. Apresentam ainda relatos das atividades recentes realizadas em seus países, tais como a aprovação de nova legislação migratória e a assinatura de acordos bilaterais sobre migração. Há acentuada interação entre as reuniões da Conferência Sul-Americana e as do Mercosul sobre assuntos

migratórios. Foi em razão do tratamento dos direitos humanos dos migrantes iniciado no âmbito dessa Conferência que o Mercosul decidiu criar, em 2005, um Comitê de Alto Nível para abordar essa temática.

As reuniões da Conferência tratam de alguns eixos estratégicos de ação. O primeiro diz respeito a políticas, programas e ações que facilitem a circulação, permanência e residência dos nacionais dos países da região no território dos demais países. O segundo refere-se à coordenação de ações que permitam o reforço na proteção dos direitos humanos dos migrantes sul-americanos. O terceiro corresponde às relações entre migração, cooperação, desenvolvimento e integração na América do Sul.[168]

A Conferência tem contado com o apoio crescente da Organização Internacional do Trabalho. Com efeito, por ocasião da III Conferência Sul-Americana, realizada em 2002 em Quito, decidiu-se especificar, no Plano de Ação, solicitação formal de ajuda da OIT na difusão dos direitos dos trabalhadores migrantes nas Américas. [169]

2.4 O Tratamento da Temática Migratória no Mercosul

A intensificação do trânsito de mercadorias pelas fronteiras entre os países partes e associados do Mercosul gerou, naturalmente, mobilidade maior de trabalhadores.[170] Ainda que a temática migratória haja sido incluída na agenda do Mercosul desde a criação do agrupamento regional,[171] o ritmo de abertura das fronteiras vem sendo regulado de modo a permitir que se tente controlar o impacto sobre os mercados de trabalho, o nível e a qualidade do emprego, os serviços básicos e a seguridade social nos países do bloco. Tem-se verificado também a necessidade de chegar a consensos sobre questões como as normas reguladoras da mobilidade de trabalhadores migrantes, o reconhecimento de competências profissionais e a harmonização dos procedimentos de serviços de imigração.[172]

O tema migratório vem evoluindo consideravelmente nos últimos anos, sendo os debates realizados no âmbito das Reuniões de Ministros

do Interior do Mercosul.[173] Em 2003, foi criado um Foro Especializado Migratório, com o objetivo de estudar os impactos das migrações regionais e extra regionais sobre o desenvolvimento, bem como de analisar e formular propostas sobre harmonização de legislações e políticas.[174] Suas reuniões realizam-se três vezes por semestre, sob a coordenação do Estado Parte em exercício da Presidência *Pro Tempore* do Mercosul.

É nesse foro que se negociam os projetos de acordos em matéria migratória, os quais, tomados em conjunto, começam a constituir os primeiros passos na direção de futura livre circulação de pessoas na região.[175] Em 2004, por exemplo, foi assinada a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios,[176] a qual estabeleceu as diretrizes que viriam a conduzir o processo atual de harmonização das políticas migratórias, com vistas a constituir, no futuro, o livre trânsito pleno na região, aos moldes do que já ocorre na UE. Tal declaração serviu ainda de base para as negociações do Mercosul com a UE, com vistas a acordo entre os dois blocos regionais na área migratória.[177] Têm sido assinados também acordos contra o tráfico ilícito de migrantes.[178]

Tema dos mais relevantes no âmbito do Mercosul, a integração fronteiriça foi tratada de maneira mais específica pelo Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça (GAHIF), vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC), além do já mencionado Foro Especializado Migratório. O GAHIF buscou facilitar a vinculação entre as localidades de fronteiras, harmonizando regras para a utilização de hospitais, postos de saúde, trânsito de veículos e pessoas, entre outras necessidades do cotidiano das populações fronteiriças. Nesse contexto, de extrema relevância teria sido a conclusão das negociações sobre o Acordo sobre Comunidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul.[179] O Acordo previa, entre outros dispositivos, a extensão de direitos trabalhistas aos cidadãos fronteiriços. A dificuldade de se chegar a consenso deveu-se, sobretudo, à oposição do Paraguai, em atenção à situação específica de Ciudad del Este, onde se teme a concessão de direitos trabalhistas aos cidadãos de Foz do Iguaçu.[180] Diante da falta de consenso, as

negociações no âmbito do Mercosul viram-se inviabilizadas e as reuniões do GAHIF foram suspensas.[181] O Acordo acabou, no entanto, sendo bilateralizado entre Brasil e Argentina e entre Brasil e Bolívia.[182] Além disso, documento com disposições semelhantes já está vigente entre Brasil e Uruguai desde 2002.[183] Ainda nas zonas de fronteira, há projetos pioneiros[184] e de grande significado para as comunidades brasileiras, a exemplo do que ocorre entre o Brasil e a Argentina, com as escolas bilíngües e a proposta de programa integrado de saúde.[185]

A despeito da freqüente coincidência de posições entre Argentina e Brasil, o ritmo dos avanços no processo negociador regional tem sido retardado pela necessidade de aguardar a definição de posições dos demais parceiros. Na visão argentina, seria o caso de os dois principais sócios regionais considerarem a bilateralização dos acordos migratórios.[186] Foi este o procedimento adotado no caso do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul,[187] de 2002, que passaria a vigorar uma vez que todos os países o tivessem assinado. Todos o fizeram, à exceção do Paraguai, o que impediu sua vigência em caráter multilateral. Para contornar a resistência paraguaia, o acordo foi posto em vigor bilateralmente entre Brasil, Argentina e Uruguai. Estão atendidos, dessa forma, mais de 90% dos cidadãos do Mercosul.[188]

Na visão brasileira, a bilateralização deve ser feita com o cuidado de evitar que a ação isolada de Brasil e Argentina venha a ser interpretada como retrocesso do processo de integração regional.[189]

3. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Na OEA, pôde-se constatar que o debate migratório vem sendo impulsionado nos últimos anos pelas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e pelo funcionamento do Programa Interamericano de Promoção dos Direitos dos Migrantes, o qual tem tido o efeito de disseminar boas práticas sobre o assunto entre os países da região.

Diversas delegações têm utilizado o recurso às Opiniões Consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos para casos específicos que envolvem seus nacionais no exterior. Neste particular, podem ser citados os exemplos das delegações do México, Guatemala e Argentina. É bem verdade que as Opiniões Consultivas só são obrigatórias para os Estados que reconheceram a jurisdição contenciosa da Corte, como o Brasil, que o fez em 1998. É fato também que o alcance das Opiniões Consultivas tem eficácia reduzida em território norte-americano, justamente onde vive boa parte dos migrantes irregulares brasileiros. Os EUA sequer ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos. Em todo caso, as Opiniões Consultivas têm peso moral.[190] Ignorá-las de todo, mesmo para um país como os EUA, acarreta custo político.[191] Por esses motivos, o Brasil poderia talvez recorrer com maior freqüência às Opiniões Consultivas da Corte, sobretudo em casos relativos à situação de seus nacionais em situação migratória irregular – afinal, os de maior vulnerabilidade - em países do hemisfério. Considerando seu novo perfil de país tanto receptor, quanto emissor de migrantes, tais mecanismos revestem-se de utilidade, por contribuírem para a consolidação gradual de um novo regime jurídico sobre direitos humanos dos migrantes.

Avaliação crítica do desempenho dos demais foros regionais sobre migrações revelaria descompasso entre os respectivos ritmos de avanço. Pode-se afirmar que a cooperação sobre a temática migratória vem avançando concretamente no âmbito do Mercosul, com acordos de relevância sobretudo para as comunidades fronteiriças na região, e também, subsidiariamente, na Conferência Sul-Americana, dada a importância de seus trabalho de compilação de informações e de harmonização de políticas públicas que afetam a vida dos migrantes na região. Quanto a foros inter-regionais como o Encontro América Latina e Caribe-União Européia sobre Migrações e o Encontro Ibero-americano sobre Migrações, seu interesse para o Brasil não parece ir muito além da melhor compreensão mútua de posições sobre o debate migratório contemporâneo e do intercâmbio de melhores práticas.

Com o final deste capítulo, encerra-se também a primeira parte do trabalho. Pretendeu-se oferecer perspectiva geral dos principais aspectos da discussão em foros multilaterais e regionais sobre o fenômeno migratório, buscando, assim, o enquadramento do debate sobre políticas para comunidades no exterior. Procurou-se relacionar, em contexto mais amplo, questões com incidência direta sobre a evolução de tais políticas, como, para citar apenas alguns exemplos, as relações entre migração e direitos humanos, entre migração e desenvolvimento e entre migração irregular e políticas restritivas. Os resultados desse debate repercutem diretamente sobre a forma como se elaboram e implementam políticas para comunidades no exterior.

Passa-se agora à segunda parte do trabalho, dedicada à análise das políticas que vêm sendo desenvolvidas por México, Filipinas, Índia, Turquia, Itália, Espanha e Portugal para suas comunidades emigradas. Os próximos capítulos tratarão de questões com natureza predominantemente bilateral ou unilateral relacionadas à elaboração e implementação de políticas para comunidades. Mas será possível perceber sempre a existência de pano de fundo que influencia a evolução de tais políticas.

Capítulo IV

A Política do México para suas Comunidades

Capítulo IV
A Política do México para suas Comunidades

"How many people live today in a language
that is not their own?"
Gilles Deleuze e Félix Guattari[192]

O engajamento do México em foros multilaterais e regionais sobre a questão migratória, como se viu nos capítulos precedentes, reflete, de certa forma, o esforço que o país tem feito unilateralmente para aperfeiçoar sua atuação junto às suas comunidades no exterior, radicadas, em sua quase totalidade, nos EUA. O México é um dos maiores emissores de migrantes do mundo. Além disso, seu território constitui espécie de artéria ou enlace migratório fundamental para os fluxos da América do Sul e Central rumo aos EUA.[193]

Com a pressão representada por comunidade emigrada que já ultrapassa 20 milhões de pessoas, o país tem-se visto forçado a desenvolver políticas mais consistentes na área migratória nos planos bilateral (com os EUA), regional e multilateral. Neste capítulo, serão comentados, além da formação e das características das comunidades, o caso especial dos mexicanos nos EUA, as limitações impostas pela política migratória norte-americana e as principais políticas do México para sua diáspora.

1. Comunidades mexicanas no exterior: antecedentes históricos

A história da emigração mexicana está essencialmente vinculada ao relacionamento com os EUA.[194] Pelo Tratado de Guadalupe Hidalgo, de 1848, o México foi forçado a ceder mais da metade de seu território, incluindo as áreas que hoje formam os estados da Califórnia, Arizona, Novo México, Nevada, Colorado, Utah e parte

de Wyoming.[195] Nessa época, iniciou-se a migração em direção aos EUA. Os primeiros fluxos migratórios mexicanos de grandes dimensões ocorreram durante o Governo de Porfírio Diaz (1876-1911) e, logo em seguida, durante as fases mais violentas da Revolução Mexicana.[196] A I Guerra Mundial ensejou nova onda migratória mexicana, no âmbito de programa unilateral norte-americano para atrair mão-de-obra estrangeira para o esforço bélico.[197] Trata-se aqui do precursor de programa semelhante, também de trabalhadores temporários, criado durante a II Guerra Mundial e intitulado *Programa Bracero*, de trabalho sazonal.[198] Este último deixou legado permanente, marcando o início de migração sustentada para o mercado de trabalho norte-americano.[199]

Esta tendência de crescimento migratório sofreu reversão nos anos 1920, durante a Grande Depressão.[200] No período de 1942 a 1964, estima-se que 4,5 milhões de trabalhadores mexicanos se tenham transferido para os EUA. O *Programa Bracero* parece haver dado margem a violações sistemáticas de direitos trabalhistas.[201] Naquela época, no entanto, a rede consular mexicana era insuficiente para supervisionar as condições de trabalho dos migrantes.[202]

Cabe aqui mencionar, a propósito, que o Canadá criou programa semelhante, em vigor até hoje. Trata-se do *Agricultural Seasonal Workers Program* (também conhecido como *Offshore Program*), que foi estendido ao México em 1974. Desde então, trabalhadores rurais mexicanos têm sido admitidos para trabalhar, por período determinado, na horticultura canadense, sobretudo na região de Leamington, Ontario. O caráter de circularidade do programa, com os migrantes retornando ao México ao final da temporada de trabalho, parece vir funcionando a contento, talvez pelo fato de que o Governo canadense permite que os produtores agrícolas forneçam os nomes dos trabalhadores aos quais serão concedidos vistos. Dessa forma, muitos dos trabalhadores têm retornado ao Canadá anualmente nas últimas duas décadas.[203]

Pouco depois do término do *Programa Bracero*, em 1964, surgiu o Programa de Industrialização da Fronteira, com a instalação

de *maquiladoras*[204] do lado mexicano. Em pouco tempo, ainda nos anos 1970, mais de 800 *maquiladoras* foram instaladas. Havia a expectativa nos EUA de que, com a criação de empregos daí resultante, diminuiria o fluxo migratório mexicano. Na verdade, as *maquiladoras* acabaram atraindo mais migrantes das regiões centrais do México para a fronteira. Contrataram sobretudo mulheres, deixando desempregada a força de trabalho masculina.[205] Além disso, mesmo os melhores empregos nessas empresas só ofereciam salários equivalentes a um sexto daqueles pagos nos EUA. As expectativas desses novos migrantes não puderam ser atendidas nessa região, gerando, na verdade, reforço dos fluxos para os EUA.[206]

A partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, o fenômeno migratório foi-se tornando mais heterogêneo. As estadas temporárias passaram a conjugar-se com a aspiração à permanência nos EUA de migrantes provenientes, em número crescente, das zonas urbanas do México. À grande corrente migratória mexicana somaram-se os fluxos populacionais vindos da América Central e do Sul, em deslocamentos pela fronteira sul do país.[207]

2. Comunidades mexicanas no exterior: características

Embora haja alguns poucos milhares de mexicanos residentes na Europa e no Canadá, a diáspora mexicana está hoje quase integralmente concentrada nos EUA.[208] Em 2005, a comunidade de mexicanos nos EUA, nativos e descendentes, foi estimada em 25,6 milhões de pessoas.[209] São cerca de 11,6 milhões os mexicanos natos e 14 milhões seus descendentes nascidos em território norte-americano. Desse total, entre 6 e 8 milhões correspondem aos chamados indocumentados[210] ou migrantes em situação irregular.[211] A população de mexicanos nascidos nos EUA tem crescido substancialmente desde 1990, mas a de indocumentados vinda do México tem crescido em ritmo ainda maior.[212] As entradas tiram proveito da porosidade de uma fronteira de 3.234 quilômetros[213] - a mais extensa entre uma sociedade

pós-industrial e um país em desenvolvimento.[214] E a questão migratória segue sendo um dos pontos críticos da relação entre essas duas culturas e sociedades.[215] Dos dois lados da fronteira, foi surgindo, ao longo dos anos, relação de interdependência entre os estados de um e outro país.[216] No final dos anos 1990, os migrantes mexicanos começaram a fixar-se em novos estados norte-americanos.[217] Cabe mencionar também que os migrantes mexicanos já não estão mais na base da pirâmide social e econômica nos EUA. Seus antigos empregos estão sendo ocupados por outros migrantes da América Central e do Sul.[218]

3. O CASO ESPECIAL DOS MEXICANOS NOS EUA

Na medida em que o voto latino cresce em importância no cenário eleitoral norte-americano, os candidatos nos EUA se vêem obrigados a tentar atrair os eleitores[219] de origem mexicana com mensagens sensíveis às diferenças que marcam sua origem nacional.[220] Essa situação tende a acentuar-se. Estima-se que, em 2050, um em cada cinco norte-americanos terá ascendência mexicana.[221] Hoje, esta proporção situa-se em torno de um mexicano (ou descendente) para cada dez norte-americanos. Ciente desse potencial de seus nacionais nos EUA, o Governo mexicano realizou campanhas de mobilização junto às organizações mexicano-norte-americanas por ocasião da votação no Congresso sobre o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN, ou, NAFTA, na sigla em inglês), em 1994.[222]

O que ocorre, contudo, é que as comunidades mexicanas nos EUA ainda não julgam de interesse para seus próprios objetivos a utilização plena de seu potencial eleitoral para tentar influenciar diretamente alguns aspectos da política externa norte-americano, como faz o *lobby* cubano, este, por razões muito particulares ligadas à história política de seu país. De modo geral, as principais organizações latinas de âmbito nacional nos EUA[223] dedicam-se, basicamente, a promover a igualdade de oportunidades, definindo suas agendas dentro dos parâmetros da política interna.[224]

Há alguns sinais de mudança, contudo. Fator que tem contribuído para reduzir a ambivalência latina face a temas de política exterior diz respeito à evolução das relações entre o México e suas comunidades nos EUA. Com o reforço das credenciais democráticas do México a partir da eleição de Vicente Fox, um presidente não vinculado ao Partido Revolucionário Institucional, tornou-se mais fácil para os líderes mexicano-americanos a defesa ocasional de posições de interesse do Governo mexicano.[225] Ou seja, o início da alternância democrática de partidos no México trouxe aos líderes mexicano-americanos a legitimidade de que eles necessitavam para poder defender, nos EUA, os pontos de vista de seu país de origem.[226] Embora a comunidade não constitua propriamente um *lobby* formal pró-México, a simples percepção de que a aproximação com o México é positiva porque traz consigo capital político, tem ampliado as possibilidades de cooperação bilateral.

Desdobramento de interesse refere-se ao potencial da diáspora para influenciar, ela própria, a política mexicana.[227] No ano 2000, estimava-se que o potencial eleitoral da diáspora chegasse a 10,7 milhões de eleitores, equivalente a 15% do eleitorado em território mexicano. A força desse eleitorado também se pode medir pela capacidade de influenciar os votos de amigos e familiares no México.[228]

4. A Política Migratória dos EUA

A imigração é componente indissociável do processo formativo da civilização norte-americana. É bem verdade que preconceitos contra migrantes influenciaram, por vezes, a política migratória do país.[229] No século XIX, por exemplo, migrantes chineses sofreram discriminação na Califórnia, onde foram promulgadas leis contra sua presença.[230] Na virada para o século XX, foi a vez de os irlandeses serem hostilizados.[231] Nas últimas décadas, migrantes latino-americanos têm sido, com freqüência, objeto de certa rejeição por parte de parcela da população local.[232] A mídia, em especial, se tem mostrado majoritariamente

antiimigração. Não obstante, no que se refere especificamente à evolução da política migratória, são outros os fatores que se têm mostrado determinantes.

Sabe-se que, de modo geral, a cada ciclo recessivo na economia, o ativismo antiimigratório ressurge.[233] Inversamente, o crescimento da economia norte-americana desestimula um pouco do rigor na aplicação de medidas antiimigratórias. Dessa forma, motivados pela recessão econômica nos anos 1980, os EUA endureceram sua posição com relação à migração mexicana por meio de leis e operações criadas para proteger a fronteira, ao mesmo tempo em que foi regularizada a situação de boa parte dos migrantes indocumentados que já se encontrava há anos em território norte-americano.[234] Em 1986, por ocasião da última grande reforma migratória nos EUA, conhecida como Lei sobre Reforma e Controle Migratório, foram introduzidas medidas adicionais de controle fronteiriço, primeiro em El Paso[235] e depois em San Diego,[236] reforçando-se a militarização da fronteira.[237] Na primeira metade dos anos 1990, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)[238] foi apresentado à opinião pública norte-americana como meio de reduzir a migração do México, o qual passaria a exportar mais mercadorias e menos pessoas. Não foi o que ocorreu.

A partir de 2001, o tratamento do tema migratório passou a ser influenciado fortemente pela prioridade de combate ao terrorismo. O Relatório da Comissão Nacional que examinou as falhas de segurança que precederam o 11 de Setembro concluiu que as autoridades migratórias não vinham levando em consideração aspectos de segurança no seu trabalho, limitando-se a impedir o ingresso de migrantes indocumentados no país. Foi apontado que, como os terroristas que perpetraram os ataques não pareciam interessados em trabalhar irregularmente nos EUA, sua entrada não foi obstaculizada.[239] Com base nas recomendações da referida Comissão, foi aprovada em 2004 nova legislação, com uma série de medidas restritivas adicionais referentes à política de migração.[240]

Independentemente das tendências políticas, conservadoras ou liberais, a opinião pública norte-americana parece haver-se dado conta de que parte do sistema migratório estava fora de controle.[241] No final de 2004, em resposta às críticas sobre a inexistência de uma política migratória eficaz, o Presidente George W. Bush propôs reestruturar a legislação sobre o assunto. Apresentou apenas algumas linhas-mestras para orientação do processo, entre as quais, a criação de novo programa de trabalhadores temporários, deixando para o Congresso o seu detalhamento. Segundo o discurso presidencial, a reforma migratória deveria ter por objetivos[242] o aumento da segurança interna mediante maior controle nas fronteiras e o reforço da economia mediante a contratação de migrantes para empregos rejeitados pelos trabalhadores locais.[243]

Em 2005, as duas Casas do Congresso elaboraram projetos separados de reforma migratória, ambos com medidas restritivas à migração.[244] Na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2005, foi aprovado projeto de lei[245] que, entre outros dispositivos, previa a criminalização da permanência indocumentada em território nacional e a imposição de sanções até mesmo a quem auxiliasse, de alguma forma, migrantes indocumentados a permanecer no país.[246] No Senado, em maio de 2006, foi aprovado projeto de lei[247] que, entre outros pontos, visava a autorizar mais recursos para a construção de barreiras e cercas na fronteira com o México, a ampliar os canais de vistos regulares e a criar novo programa de trabalhadores temporários, o que tampouco prosperou.

As Assembléias Legislativas Estaduais, por sua vez, vêm aprovando legislação nessa mesma linha desde os anos 1990. Têm proliferado iniciativas legislativas de caráter restritivo nos Estados com contingente mais elevado de migrantes mexicanos, como Califórinia e Arizona, por exemplo. Na Califórnia, nos anos 1990, aprovou-se medida legislativa que impedia que crianças indocumentadas freqüentassem escolas públicas. Tal medida, contudo, acabou sendo derrubada em 1994 por meio de ações

judiciais. Essas medidas restritivas formariam também o conteúdo da sucessão de leis promulgadas entre agosto e setembro de 1996 nos EUA: Lei de Oportunidade de Trabalho e Responsabilidade Pessoal; Lei Anti-Terrorista; e, em particular, a Lei de Responsabilidade e Reforma da Migração Ilegal. Mencione-se aqui a aprovação, em novembro de 2004, de medida legislativa no Estado do Arizona, destinada a impedir o acesso de migrantes indocumentados aos serviços públicos e a punir funcionários estaduais que deixem de prestar informações sobre cidadãos indocumentados que procuram utilizar tais serviços. Com a citada medida, cidadãos residentes no estado passaram a ter de apresentar prova da regularidade de sua situação imigratória com vistas a obter assistência médica e a utilizar serviços oferecidos em creches, escolas e bibliotecas públicas. Em 2006, havia mais de 500 projetos de leis estaduais nessa área, quase todas destinadas a reduzir o acesso dos migrantes indocumentados a emprego, saúde e educação, bem como a introduzir penalidades mais rigorosas ao tráfico de migrantes.[248]

No plano nacional, em 2006, os migrantes mobilizaram-se para tentar influir sobre tais projetos em discussão no Congresso. Surgiu assim a chamada Primavera Latina, um dos eventos de maior relevância na história recente da mobilização de migrantes nos EUA. Foram organizadas dezenas marchas de migrantes por todo o país, como resultado de esforço de ativismo político do qual participaram os jornais em língua hispânica, as coalizões de migrantes, líderes sindicais, igrejas e movimentos estudantis, entre outros.[249] A primeira dessas marchas ocorreu em Chicago, em 10 de março. Até mesmo as associações de brasileiros, normalmente avessas a tais iniciativas, decidiram participar dos protestos.[250] No dia primeiro de maio, ocorreu a última grande manifestação em Washington, denominada Um Dia Sem Imigrantes.[251] O que motivou essa onda de protestos pacíficos foi sobretudo o caráter draconiano do projeto de lei em discussão na Câmara dos Deputados.[252]

Após dois anos de discussões, a Casa Branca optou, em 2006, por enviar ao Congresso projeto vago, que não fosse hostil aos sentimentos da base conservadora do Partido Republicano.[253] Daí as referências aos benefícios para a segurança nacional e os comentários contrários à anistia de trabalhadores indocumentados.[254] Os democratas, por sua vez, reagiram com desconfiança e ceticismo, identificando na medida uma tentativa[255] de atrair a comunidade hispânica para a órbita republicana.[256] Finalmente, no final de 2006, às vésperas das eleições parlamentares, foi aprovada legislação conjunta Câmara/Senado[257] para construção de mais um muro na fronteira com o México.[258] O denominador comum encontrado foi efetivamente mínimo, apesar do custo financeiro elevado.

As tentativas dos EUA de reter o fluxo migratório irregular não parecem estar tendo o êxito esperado.[259] O que tem havido é o redirecionamento das rotas migratórias – no caso dos brasileiros, via Guatemala-México, Canadá ou mesmo Portugal e, a partir daí, com papéis falsos portugueses, para os EUA - , assim como o aumento no número de mortes de migrantes na fronteira.

Ações policiais na fronteira não somente não têm sido suficientes para deter a entrada de novos migrantes nos EUA, como também têm desencorajado a circularidade migratória, fazendo com que número ainda maior de migrantes decidam tentar permanecer definitivamente.[260] Quanto à aplicação de sanções a empresas que contratam trabalhadores indocumentados, os efeitos nem sempre são aqueles esperados.[261] E a demanda por mão-de-obra continua a atrair migrantes. Entre 2002 e 2012, estima-se que serão criados 56 milhões de novos empregos nos EUA.[262] Destes, aproximadamente a metade não exige qualificação maior do que segundo grau completo.[263] O paradigma migratório norte-americano está em fase de transição.[264] Apesar da prioridade atribuída a aspectos de segurança nos EUA, o empresariado local, politicamente poderoso, depende, em larga medida, de mão-de-obra estrangeira. Da interação entre essas duas vertentes, de segurança e de economia, pode surgir eventualmente a próxima grande reforma da política migratória norte-americana.

5. AS INICIATIVAS DE APOIO AOS MEXICANOS NO EXTERIOR

Entre os países emissores de migrantes, o México pode ostentar um dos mais completos conjuntos de políticas para comunidades, conforme se verá a seguir.

5.1 Negociações bilaterais com os EUA

Desde meados dos anos 1970, o México vinha deixando o fluxo de emigrantes seguir seu curso, sem demonstrar interesse na criação de mecanismos bilaterais de consulta e diálogo com os EUA nessa área.[265] Seguia a estratégia de não ter política explícita sobre a migração de seus nacionais. Em 1992 e 1993, na etapa final de negociação do NAFTA, buscou retirar ênfase da questão do tema migratório, temendo que contaminasse as discussões sobre o acordo.[266] Aceitou omitir da agenda o tema da livre circulação de trabalhadores, por temer a não-aprovação congressual do acordo.[267] Contratou algumas das mais influentes empresas de consultoria em relações públicas nos EUA para trabalhar em favor da aprovação congressual do NAFTA e mobilizou as principais lideranças da comunidade mexicana.[268] Gradualmente, as estratégias de *lobby* passaram a integrar, de modo permanente, o relacionamento bilateral com os EUA.[269]

O chamado *acercamiento*, o estreitamento das relações com os EUA no final dos anos 1990, envolveu intensificação dos laços entre o Governo mexicano e a diáspora. Vicente Fox seguiria na mesma direção.[270] Já durante a fase de campanha política pela presidência, Fox começou a evidenciar seu interesse pela diáspora mexicana. Como rancheiro e ex-governador de Guanajuato, um dos maiores Estados emissores de migrantes, conhecia de perto o fenômeno migratório. Fez da negociação de acordo migratório com os EUA a prioridade de sua política externa.[271]

Fox parecia esperar que a criação de um Grupo Bilateral sobre Migração assegurasse a legitimação conceitual de suas aspirações em matéria de migração.[272] No ano 2000, tal Grupo, composto por 10

especialistas de cada país,[273] foi efetivamente criado e passou a negociar sobre questões específicas.[274] Para o México, o princípio central das negociações deveria ser o de responsabilidade compartilhada. Os objetivos principais eram a criação de programa de trabalhadores provisórios e a regularização dos trabalhadores indocumentados.[275] Em meio às negociações, o México, em um rompante de otimismo, achando que alcançaria acordo abrangente, lançou o conceito de "*la enchilada completa o nada*". Pouco depois veio o 11 de Setembro e, com ele, a interrupção das negociações, em virtude da reordenação das prioridades norte-americanas. Recorde-se que o Departamento de Segurança Interna, criado em 2002, passou a abarcar algumas das funções relacionadas com a migração, tornando-se, assim, ator de peso nas negociações México-EUA.[276]

A guerra ao terrorismo veio, portanto, modificar o cenário negociador, registrando-se mudança de viés nos debates internos nos EUA sobre política migratória. A tendência de reforço dos controles fronteiriços ganhou tamanha preponderância, que foram sufocadas as vozes mais liberais, as quais passaram a ser condenadas como impatrióticas. Os defensores dos direitos dos migrantes viram-se constrangidos por argumentos em prol da soberania nacional e do realismo político.[277]

Consciente de que os fatos impediam a discussão de sua proposta de regularização migratória, o Governo mexicano, enquanto esperava o momento de retomada das negociações, passou a dedicar-se a outras questões: ampliar a base de aceitação da matrícula consular em território norte-americano, cujas iniciativas serão descritas em maiores detalhes nas seções seguintes.

5.2 A estrutura de apoio às comunidades mexicanas no exterior

No intuito de fortalecer os vínculos com a diáspora nos EUA, o Governo mexicano criou em 1990 o Programa para as Comunidades

Mexicanas no Exterior (PCME).[278] O Tlatelolco teve o cuidado de selecionar para atuar no Programa, funcionários que haviam servido ou estudado nos EUA.[279] Em 2001,[280] surgiu o Escritório de Atenção aos Mexicanos no Exterior, ligado diretamente à Presidência para simbolizar o compromisso do Presidente Vicente Fox com os migrantes. Numa escolha dotada de certo simbolismo, o Escritório teve como primeiro chefe um mexicano americano,[281] nascido no Texas, de pai mexicano e mãe norte-americana.[282] Em 2003, como parte da estrutura da Secretaria de Relações Exteriores, criou-se o Instituto de Mexicanos no Exterior, que incorporou as funções do Escritório. Logo surgiram, entretanto, conflitos entre essas duas estruturas. [283] Ficou evidenciado que as políticas de apoio às comunidades emigradas deveriam estar centralizadas na Chancelaria, mas, ao mesmo tempo, manter-se em sintonia com as aspirações e demandas dos migrantes nacionais. No topo dessa estrutura institucional de apoio às comunidades no exterior, criou-se o Conselho Nacional para as Comunidades, integrado por todos os Ministros e chefiado pelo Presidente da República.

O Instituto de Mexicanos no Exterior também atua como braço executivo do Conselho Nacional para as Comunidades, com o objetivo de assegurar a coordenação inter-institucional necessária.[284] De grande importância é o fato de que, em cada consulado, foi criado setor voltado especificamente para as comunidades, denominado seja Setor de Assuntos Hispânicos, seja Setor de Assuntos da Comunidade.

Para orientar a atuação do Instituto, criou-se o Conselho Consultivo, composto por cerca de 120 representantes das comunidades. A criação do Conselho Consultivo visou, inicialmente, à identificação de agenda comum entre o Governo e as comunidades. Com exceção de dois representantes de comunidades na Suécia e na Suíça, para a I reunião do Conselho, realizada em agosto de 2003, todos representavam entidades nos EUA. Três meses depois, na II reunião, o Conselho passou a contar também, além dos representantes eleitos, com a participação de líderes de comunidades na América Latina.[285] As reuniões do Conselho passaram a gerar recomendações

ao Governo para a elaboração de políticas públicas em benefício das comunidades e para a preparação de posições negociadoras no tratamento da questão migratória.[286] De outra parte, os integrantes do Conselho, na condição de líderes de organizações das comunidades, passaram também, em alguns casos, a levar às autoridades do país de destino as posições políticas de seu país de origem. As discussões no âmbito do Conselho representam, ademais, mecanismo de coordenação de posições para as dezenas de associações de emigrados mexicanos nos EUA.[287] E não apenas mexicanos. Com o objetivo de assegurar a interlocução de entidades mexicanas com outras organizações latinas nos EUA, foram incluídos, entre os integrantes do Conselho Consultivo, nacionais de outros países latino-americanos. Em 2005, o número de integrantes[288] do Conselho Consultivo já passava de 150.[289] Os conselheiros estão divididos em seis comissões.[290] Diversas recomendações práticas[291] emanaram das primeiras reuniões do Conselho.[292]

No início da década de 1990, o Governo mexicano lançou, igualmente, engenhosa estratégia de criação de associações de migrantes, organizadas de acordo com sua região de origem, os chamados Clubes de Oriundos. Os consulados organizavam reuniões de migrantes e os estimulavam a formar times de futebol de acordo com sua região de origem.[293] Foram promovidos campeonatos de futebol, cujos ganhadores eram premiados com viagens ao México.[294] Aos poucos, esses mexicanos oriundos das mesmas regiões foram formando associações comunitárias, sempre sob a orientação dos consulados, que sugeriam linhas de atuação voltadas para o atendimento das necessidades da comunidade. No final dos anos 1990, a rede de consulados mexicanos já tinha registrado mais de 800 clubes de oriundos. Ao longo dos anos, tais clubes deram origem a entidades de âmbito estadual e nacional. Federações reagruparam-se em confederações, cobrindo todo o território norte-americano com uma rede de entidades comunitárias.

O Tlatelolco conseguiu impulsionar também a criação, no México, de escritórios para assuntos dos emigrantes em vários Governos de Estados com elevado contingente migratório, tais como Guanajuato, Puebla, Mitchoacan, Oaxaca e Zacatecas.[295]

Paralelamente às referidas iniciativas, a Chancelaria ampliou sobremaneira seu serviço consular. Registre-se, de início, que a estrutura do Tlatelolco reflete o fato de que os migrantes estão concentrados majoritariamente nos EUA: a Direção-Geral de Proteção e Assuntos Consulares está subordinada à Subsecretaria para América do Norte.[296] A rede consular mexicana nos EUA começou a ser ampliada no início da década de 1990, atingindo 47 unidades em 2006. Ademais, nesse mesmo período, a rede de institutos culturais nos EUA foi ampliada de menos de 10 para 21 unidades.[297]

5.3 A aproximação com as comunidades

O aprofundamento das relações com os EUA em princípios da década de 1990 permitiu ao México desenvolver os vínculos com seus nacionais em território norte-americano de forma desimpedida, sem o risco de que algumas de suas iniciativas viessem a ser interpretadas como intromissões em assuntos internos norte-americanos.[298] Não se pode perder de vista o caráter assimétrico das relações bilaterais, o que por vezes limita a capacidade de influência do país de origem na defesa dos direitos de seus nacionais.[299] A aproximação com a diáspora começou pelo apoio engajado a organizações como o *National Council de la Raza* e o *Mexican American Legal Defense Fund*.[300] Na retórica oficial, tratava-se de transformar os migrantes em "amigos do México" - e "amigos mais fortes" -,[301] bem como de fortalecer o conceito de que os migrantes – *los de afuera* - continuavam a formar parte da nação mexicana. Nessa perspectiva, podiam beneficiar-se, tanto quanto os nacionais que permaneciam no México, de recursos públicos para a promoção de seu bem-estar. Nas palavras do primeiro diretor do PCME,[302] havia a ambição de criar, por assim dizer, uma

nação global mexicana. Cumpre acrescentar que, no início dessa implementação, os principais interlocutores nos EUA foram autoridades estaduais e municipais, uma vez que as comunidades estavam ainda excessivamente concentradas em apenas quatro Estados: Califórnia, Texas, Arizona e Illinois.

A vertente educacional constituiu uma das prioridades do Programa.[303] Foram enviados professores às regiões mais densamente povoadas de migrantes monoglotas, para exercerem a função temporária de assistentes de professores. Foram enviados especialistas da Universidade Pedagógica Nacional para capacitarem professores bilíngües sobre questões idiossincráticas e culturais prejudiciais ao aproveitamento dos alunos, particularmente em disciplinas como espanhol e cultura mexicana. Foram doados livros em espanhol, sobretudo de obras editadas com fundos públicos.

5.4 A questão das remessas

Em 2005, as remessas de migrantes mexicanos, formais e informais, foram estimadas em US$ 21,8 bilhões,[304] tornando-se a segunda fonte de divisas no país, só superada pela exportação de petróleo, correspondendo já a 2,5% do PIB e superando em cerca de 13% os investimentos externos diretos.[305] O Governo mexicano tem procurado reduzir o custo do envio desses recursos e canalizá-los para investimentos produtivos geradores de empregos nas regiões emissoras, o que poderia, futuramente, reduzir os fluxos migratórios para os EUA.[306]

O México tem-se, também, empenhado em obter a redução dos custos das remessas. A rede consular passou a divulgar as taxas praticadas por bancos e agências de remessas, para estimular a concorrência. O Banco Central do México negociou acordo com o *Federal Reserve* dos EUA, que permitiu a redução do custo unitário para remessas. Foi estabelecido sistema de transferência eletrônica de fundos internacionais entre os dois países. Após a entrada em

vigor do acordo, o custo máximo por transação caiu de US$ 31 em 1999 para cerca de US$ 5 em 2006. O programa oferece, automaticamente, o melhor tipo de câmbio divulgado no dia pelo Banco Central do México, menos uma comissão de 0,21%. Trata-se de serviço destinado a bancos pequenos, uniões de crédito e cooperativas, que normalmente triangulam seu serviço com bancos maiores. Para funcionar a contento, depende da adesão de outros bancos. Em 2006, havia 37 instituições bancárias participantes. A rede de consulados encarrega-se de divulgar o programa, chamado *Directo a México*, junto à comunidade.[307] O programa tem servido também para o envio de salários a aposentados norte-americanos residentes no México.

Ademais, com a abertura de contas bancárias possibilitada pela aceitação da nova carteira de matrícula consular, os migrantes irregulares reduziram os custos de suas remessas. Ao invés de gastarem US$ 10, por exemplo, para fazer uma remessa, podem dar a suas famílias no México acesso aos fundos depositados nas suas contas nos EUA, por intermédio de cartões de débito, que podem ser utilizados em caixas automáticos no México, ao custo de US$ 3,00 por transação.[308]

Dado o volume global das remessas, qualquer redução percentual no custo das transações pode causar aumento considerável, em termos absolutos, sobre os recursos efetivamente transferidos para o México. E tem sido justamente com base nesses recursos que o país tem lançado alguns programas de pequena escala para o desenvolvimento de infra-estrutura, bem como para a instalação de empresas nas cidades de origem de sua comunidade emigrada. Neste particular, a rede de clubes de oriundos, que, em 2006, já somavam mais de 800, vem desempenhando papel de relevo na identificação e difusão de oportunidades de investimento e de projetos sociais comunitários. Tais associações têm organizado cooperativas de pequenos investidores e coletado doações, fomentando assim ganhos de escala.[309]

Merecem destaque duas iniciativas lançadas nos anos 1990: os *Programas 3x1* e *Minha Comunidade*. Concebidos como formas de parcerias público-privadas, envolvem os governos nos níveis federal, estadual e municipal.

Lançado em 1993, o *Programa 3x1* foi implementado no Estado de Zacatecas. Para cada dólar investido por associações de migrantes em obras de desenvolvimento sócio-econômico em suas comunidades de origem, os três níveis de Governo aportam outros três dólares. O programa tem canalizado remessas coletivas de amplo conjunto de doadores para projetos de infra-estrutura em pequena escala em suas cidades de origem. Na verdade, já havia certa tradição de coleta de fundos entre os clubes de oriundos para patrocinar festas cívicas e populares no México. O que se fez foi estimular a ampliação de tal tradição e apresentar alternativas de doações ou investimentos. As doações são depositadas em fundo gerenciado por comitê de representantes do Governo e dos clubes de oriundos. De 1994 a 2002, esse fundo financiou 400 projetos de pequeno porte, com doações coletivas no montante de US$ 4,5 milhões. Entre os exemplos de projetos executados, encontram-se abertura de estradas, pavimentação de ruas, instalação de redes de água e eletricidade, bem como construção de centros comunitários, praças e parques. O custo médio desses projetos tem girado em torno de US$ 50 mil. Têm sido direcionados para municípios onde o salário médio não chega a US$ 8 por dia. Nessas condições, mesmo projetos de pequeno porte[310] podem causar impacto relativamente grande na comunidade.[311] Conta-se aqui com o engajamento direto das lideranças dos clubes de oriundos nesses projetos, não apenas no que se refere à coleta de doações, mas também em sua própria organização. Tais doações são feitas na forma de pequenas contribuições individuais reunidas pela comunidade, às vezes em eventos organizados para levantar recursos, como festas, shows e jantares. A partir de 2003, tem havido tentativas de ampliar o esquema, com o envolvimento de empresas americanas, como agências de remessas de recursos.

Em 1996, foi a vez de o Governo do Estado de Guanajuato, em parceria com o Governo federal, lançar o seu próprio programa, chamado *Minha Comunidade*.[312] O objetivo foi o de atrair recursos da comunidade para o estabelecimento de *maquiladoras*, voltadas para a produção de tecidos para o mercado norte-americano. Dados oficiais disponibilizados pelo Governo de Guanajuato indicam que, no ano 2000, já havia 13 *maquiladoras* em operação no âmbito do programa, com outras 9 em fase de instalação, em investimento total de US$ 2,2 milhões realizado pelos migrantes em sistema de cooperativas.[313] O investimento médio por *maquiladora* situou-se em torno de US$ 100 mil,[314] mediante a participação de 20 ou mais migrantes.[315] Por ocasião do lançamento do programa, o Governo de Guanajuato anunciou que participaria com 50% do capital necessário para cada maquiladora. Esse compromisso não chegou a ser cumprido, alegadamente por limitações orçamentárias no plano estadual, o que inviabilizou o aporte nos dois outros níveis.[316] Ao invés disso, foram oferecidos financiamentos subsidiados em bancos públicos mexicanos. As taxas de juros oferecidas eram, no entanto, mais elevadas que as disponíveis normalmente no mercado bancário norte-americano. Os migrantes decidiram, então, assumir o investimento total. O Governo de Guanajuato acabou participando como facilitador, ajudando a desenvolver plano de negócios, cobrindo os custos dos dois primeiros meses de treinamento de funcionários e de pagamento de salários. Disponibilizou, também, assistência técnica, administrativa e jurídica na fase inicial. No que se refere à motivação da diáspora, parece ter havido a combinação de dois fatores, a preocupação em ajudar suas cidades de origem e a expectativa de lucros.[317] O projeto continua em andamento e sua aplicabilidade em outros Estados está em estudos.

5.5 A Nova Matrícula Consular

Desde 1871, a matrícula consular vem constituindo registro oficial para os cidadãos mexicanos no exterior.[318] Em 2002, com as

dificuldades adicionais dos migrantes indocumentados surgidas com as medidas de combate ao terrorismo, no pós-11 de Setembro, o Governo mexicano lançou versão de alta segurança da carteira de matrícula consular.[319] Contém 13 medidas de segurança (todas as de um cartão de crédito, mais as do Serviço Postal norte-americano). Despertou, de imediato, o interesse da comunidade.[320] A carteira identifica o portador, certifica de que se trata de cidadão mexicano e fornece dados de nascimento e endereço nos EUA.[321] Custa em torno de US$ 30 e tem validade de 5 anos. Não revela, contudo, qualquer informação sobre o status migratório do portador. Serve também como documento de autorização de regresso ao México, em casos de perda do passaporte. USAir e Aeroméxico, entre outras companhias aéreas, permitem o embarque de passageiros para destinos no México com base apenas na apresentação da carteira de matrícula consular. Outras empresas já começaram a aceitá-la para a abertura de contas de água, gás, eletricidade e telefone. Essencial tem sido a possibilidade de sua utilização para firmar contratos de seguros. Em 2006, cerca de 560 governos municipais nos EUA já aceitavam a matrícula consular mexicana como identificação válida.[322] A maior utilidade do documento, do ponto de vista do migrante, é a abertura de contas bancárias. Em 2006, 178 bancos nos EUA já aceitavam a matrícula consular mexicana.[323] Os consulados mexicanos, bem como os bancos e autoridades norte-americanas utilizam decodificador fornecido pelo Governo mexicano para aferir a autenticidade do documento. Apesar disso, em 2005, surgiram dúvidas sobre se a segurança das carteiras não estaria comprometida, por não haver cadastro centralizado. O México investiu, então, na criação de banco de dados unificado na cidade do México e conectado por rede com todos os consulados nos EUA. O sistema foi também interligado à Procuradoria Federal mexicana.[324]

Nos EUA, a aceitação do documento ainda não encontrou obtáculos de monta, porquanto o México realizou cuidadoso trabalho diplomático prévio junto às autoridades norte-americanas no sentido

de reduzir as resistências à aceitação da matrícula.[325] Naturalmente, essas negociações foram conduzidas junto aos Departamentos de Segurança Interna e de Justiça, que têm a responsabilidade por assuntos migratórios, e, apenas subsidiariamente, junto ao Departamento de Estado. Outros países vêm seguindo o exemplo do México, expandindo o uso da matrícula consular.[326] Além do Brasil, também o Peru e a Guatemala estão implementando projetos-piloto. Honduras, El Salvador e Polônia estão planejando iniciativas idênticas.[327]

5.6 Iniciativas na área de saúde

O México mantém, desde o final dos anos 1990, programa chamado *Vete Sano, Regresa Sano*, que desenvolve atividades de difusão, educação, capacitação e cuidados médicos básicos. Entre as ações implementadas, estão a criação de rede de serviços de apoio a famílias de migrantes e a organização de *Semanas Binacionales de Salud*, para a difusão de informações sobre AIDs e outras doenças e a distribuição de cartilhas chamadas *El ABC de la Salud de los Migrantes*.[328]

Nos consulados, foram criadas as chamadas *Ventanillas de Salud*, com o propósito de orientar os migrantes sobre as possibilidades de atendimento médico, independentemente de sua situação migratória, em clínicas e hospitais da rede pública norte-americana de saúde. Para tanto, o Governo mexicano tem dedicado especial atenção à negociação de convênios com hospitais nos EUA.[329]

A Chancelaria mexicana chegou a produzir diversas rádio-novelas sobre temas sociais relacionados com a vida cotidiana dos migrantes. Para citar apenas um exemplo, descobriu-se que a circularidade de parte das migrações mexicanas no início dos anos 1990 ajudava a disseminar a AIDs. Muitos migrantes vinham trabalhar nos EUA sem família, regressando todos os anos ao México. Essas novelas transmitidas pela rede de estações de rádio em espanhol nos EUA discutiam aspectos da prevenção da AIDs. Essas novelas foram descontinuadas em razão de seu alto custo.

5.7 Disseminação de informações

Além de diversos canais mexicanos de televisão serem captados nos EUA, o México conta com alguns programas de informação específicos para preservar os laços culturais com sua comunidade emigrada.[330] Mencione-se, neste particular, o serviço informativo *Lazos*, iniciado em 2003. Trata-se de um boletim disponibilizado na internet de segunda a sexta, com a síntese das notícias publicadas na imprensa mexicana e norte-americana de interesse para a população mexicana, em particular, e hispânica, em geral, residente nos EUA.[331] O portal do Instituto de Mexicanos no Exterior, por sua vez, traz informações sobre temas de importância, como o debate sobre a legislação migratória norte-americana, o direito de voto dos mexicanos no exterior, estatísticas migratórias e tabelas de taxas de remessas praticadas por bancos e agências. Reúne, também, todos os sítios de internet das diferentes comunidades mexicanas nos EUA.[332] Com o objetivo de promover entre os filhos de migrantes sentimento de orgulho de pertencer à cultura mexicana, o IME vem também organizando concursos de desenho e redação como *Éste es mi México* e *Otra Mirada*.[333] Nos formulários de inscrição do concurso, há campos que devem ser preenchidos pelos pais, constituindo mais uma fonte de informação sobre o perfil da comunidade.[334]

O *Guía Paisano*, outrossim, tem-se consolidado como instrumento de grande utilidade na transmissão de informação básica para orientação de migrantes. Tem sido impressas edições de baixo custo, de modo a permitir altas tiragens. A edição de 2006, por exemplo, teve tiragem de 2,2 milhões de exemplares, distribuídos, nos EUA, pela rede consular e, no México, pelo Instituto Nacional de Migração e pela Secretaria de Turismo.[335] O primeiro abriu uma seção especial em seu sítio de internet dedicada a estatísticas relevantes para o tema migratório. Com vistas ao monitoramento de fluxos migratórios, o Instituto assinou convênio de cooperação com a OIM em 2005, para a execução do chamado "Sistema de Informação Estatística sobre as

Migrações na Meso-américa)".[336] Para difundir informação sobre os meios legais para migração e sobre os riscos relacionados com o tráfico ilícito de migrantes, o Governo mexicano produziu documentário chamado *Del Sur al Norte* e s*pot* publicitário intitulado *Denuncia Coyotes.*[337] Ainda em matéria de prevenção e orientação, o México imprimiu e distribuiu, entre os funcionários públicos envolvidos com o tema migratório, 3 mil exemplares da Convenção de 1990 sobre os direitos dos trabalhadores migrantes.[338]

5.8 Algumas iniciativas nos planos multilateral e regional

É evidente o esforço do México para multilateralizar e institucionalizar internacionalmente o tratamento do tema migratório. Paralelamente às negociações bilaterais com os EUA, o Governo mexicano liderou a formação de grupo de dez países da América Latina, consubstanciado nas reuniões de Ministros de Relações Exteriores da América Central. Essas reuniões foram instituídas em janeiro de 2006, durante a realização, na Cidade do México, de Encontro dos Ministros de Relações Exteriores da América Central, em razão da aprovação, em dezembro de 2005, de projeto de lei na Câmara dos Deputados dos EUA, com dispositivos preponderantemente voltados ao reforço de fronteiras e à repressão da migração indocumentada. A esse mecanismo de consultas e discussão regional do tema migratório, logo aderiram Colômbia e Equador. O Grupo busca influenciar positivamente o debate migratório nos EUA, ressaltando o aporte sócio-econômico positivo dos migrantes às sociedades receptoras, ao mesmo tempo em que rechaça a criminalização da migração indocumentada e a construção de barreiras físicas, advogando sempre o princípio da responsabilidade compartilhada. O Brasil poderá participar das reuniões do Grupo como observador, nos termos de convite transmitido, em junho de 2006, pelo então Chanceler Luiz Derbez ao Ministro Celso Amorim. Além de constituir espaço para tentar, de algum modo, influenciar o debate da questão migratória nos EUA, o mecanismo funciona como foro de

articulação de políticas regionais voltadas para tratamento da questão no âmbito intra-regional.

Por ora, o México vem advogando, assim como defende junto ao Governo norte-americano, solução compartilhada sobre o assunto com os Governos centro-americanos envolvidos, com os quais possui mecanismos e programas para o gerenciamento bilateral da questão. Em 2001, o México, embora negando estar cedendo às pressões dos EUA, iniciou esforço de militarização dos controles na fronteira com a Guatemala, com o anúncio do chamado Plano Sul.[339] Em 2006, houve esforço para amenizar um pouco o sofrimento infligido aos migrantes que são detidos após cruzarem o Rio Suchiate, iniciando perigosa jornada através do território mexicano até a fronteira norte. Para tanto, foram construídas três novas estações migratórias e ampliadas 37 outras.[340]

Outra iniciativa mexicana, dessa vez empreendida com outros países em desenvolvimento,[341] foi a proposta de convocação pela ONU de uma Conferência Internacional sobre Migrações Internacionais, resgatando, assim, idéia originalmente lançada pelas Filipinas nos anos 1990. Tal proposta acabou resultando no compromisso de realizar o Diálogo de Alto Nível (DAN) sobre Migrações e Desenvolvimento, em setembro de 2006, em Nova York. O México defendeu que o DAN tivesse, como mecanismo de seguimento, foro a ser instituído pelo ECOSOC, que teria entre suas atribuições as de promover maior coerência e coordenar o trabalho das agências e instâncias das Nações Unidas relevantes para a discussão do tema. Ainda no plano multilateral, o México defende a redução dos custos das remessas, a governabilidade do fenômeno migratório por meio da circularidade da migração e a aplicação do princípio da responsabilidade compartilhada na gestão do tema. O novo presidente mexicano eleito em 2006,[342] em sua primeira reunião de trabalho com Chefes de Governo da América Central, em dezembro desse ano, já se posicionou favoravelmente à continuação dos esforços de coordenação dos interesses comuns com relação ao mercado de trabalho dos EUA.

5.9 Outros programas de apoio aos migrantes

Em 1994, o México aprovou emenda constitucional sobre a dupla nacionalidade, assegurando, naquele momento, que os mexicanos não perderiam sua nacionalidade originária ao tornarem-se cidadãos norte-americanos. Numa época em que, nos EUA, a política migratória se fazia mais restritiva, o objetivo declarado da emenda constitucional foi o de ajudar os mexicanos a manterem seus direitos políticos como cidadãos mexicanos, ao adquirirem a nacionalidade norte-americana, com os direitos políticos daí resultantes, sem romper seus vínculos com o México.[343] Em 1996, no bojo de emenda constitucional mais ampla, foi introduzido dispositivo que permitiu o direito de voto aos mexicanos no exterior, a partir das eleições do ano 2000. Restou, porém, aprovar legislação ordinária que viesse regulamentar esse direito, o que só veio a ocorrer em 2006.[344]

Um projeto-piloto do Governo mexicano talvez assuma, no futuro, papel crucial no bojo de suas políticas para comunidades. Trata-se de programa que vem sendo desenvolvido pela Secretaria de Ciência e Tecnologia. Partiu da constatação de que há nos EUA cerca de um milhão de mexicanos com formação superior, muitos deles egressos de universidades norte-americanas. Com assessoria do Banco Mundial e seguindo o modelo da rede chilena *ChileGlobal*,[345] o Governo criou a rede *Mexico Talent Abroad Network*. A rede funciona com base em sítio de internet criado para esse fim. Seu gerenciamento diário ficou a cargo de escritório mantido pela Secretaria de Economia do México na Califórnia, que é, na verdade, uma incubadora de empresas, o chamado *Mexico Enterprise Accelerator*. O objetivo da rede é o de acelerar a circulação de informações e capitais entre os mexicanos no exterior e no México.

O Instituto de Mexicanos no Exterior também outorga condecoração chamada *Reconhecimento Ohtli*,[346] aos mexicanos, descendentes de mexicanos ou latinos de modo geral, que se destacam no apoio aos migrantes mexicanos. Trata-se de reconhecimento

simbólico que tem contribuído para o reforço dos vínculos afetivos dos emigrados com o México.

6. Algumas considerações

Entre as diversas iniciativas do Tlatelolco, a criação do Instituto de Mexicanos no Exterior terá sido talvez a de maior impacto a longo prazo. Com a criação do Instituto, o México buscou um ponto de equilíbrio entre duas estruturas pré-existentes, o Programa para Comunidades Mexicanas no Exterior e o Escritório de Atenção aos Mexicanos no Exterior. Em 2003, foi nomeado como primeiro Diretor-Geral do Instituto um mexicano-americano, ao passo que o cargo de Diretor-Executivo do Instituto foi reservado a diplomata de carreira do Tlatelolco. Conquanto formalmente vinculado à estrutura da Chancelaria, onde está fisicamente instalado, o Instituto constitui órgão relativamente autônomo, com interlocução privilegiada junto à Presidência e aos Ministérios.

Outra iniciativa de relevo foi o estímulo à criação dos chamados Clubes de Oriundos, trabalho iniciado nos anos 1990. Em 2006, havia inúmeras associações de mexicanos nos EUA, agrupadas em federações e confederações. Não há, ainda, é bem verdade estrutura voltada especificamente para a ação política, a exemplo do *American Israeli Political Action Committee*.[347] Mas a simples existência de rede de associações com cobertura nacional dá ao Governo mexicano, por intermédio sobretudo de duas reuniões anuais do Conselho Consultivo do Instituto dos Mexicanos no Exterior, a oportunidade de transmitir sua agenda política bilateral para a rede de associações mexicanas nos EUA. Estas, por sua vez, encarregam-se de difundi-la junto a amplo espectro de interlocutores políticos nas esferas municipais, estaduais e federais estadunidenses.

No que se refere à utilização de carteiras de matrícula consular, o México teve o mérito de negociar previamente sua aceitação junto às autoridades norte-americanas e de montar grande campanha de

divulgação por intermédio de sua rede de 47 consulados nos EUA e de empresas privadas contratadas. Ressalte-se que se fez esse investimento apesar de a comunidade mexicana aceitar com mais naturalidade do que a brasileira a necessidade de registro nos consulados.[348] Adicionalmente, a cada três meses, aproximadamente, os consulados mexicanos funcionam durante o final de semana, para atender a comunidade. Como resultado, somente entre 2002 e 2004, o México emitiu nos EUA cerca de 2,2 milhões de carteiras.[349]

Mas é justamente o aumento de sua utilização que pode criar dificuldades.[350] À medida que for aumentando o número de países emissores[351] de carteiras de matrícula consular, deve aumentar o custo e a complexidade do controle por parte das autoridades norte-americanas, sobretudo se nem todas essas carteiras emitidas por diversos países para suas comunidades nos EUA tiverem o mesmo grau de segurança alcançado pela do México. Pode surgir também o temor de que as características de segurança dessas carteiras não sejam suficientes para evitar sua falsificação.[352]

Embora os demais Estados mexicanos já estejam também tentando utilizar as remessas como fonte de financiamento de projetos sociais ou empresariais, Zacatecas e Guanajuato são os dois únicos com programas realmente estruturados para captar doações coletivas e investimentos de migrantes. O motivo parece residir no fato de que, incentivados pela Chancelaria mexicana, os Governos desses dois Estados criaram, no início dos anos 1990, escritórios para assuntos de emigrantes.[353] Desde então, estes têm-se dedicado não apenas à captação de investimentos, mas também à proteção consular e difusão cultural.[354]

Talvez por conta de história política marcada até recentemente por denúncias de corrupção nos pleitos eleitorais, o México ainda não avançou muito na questão de concessão de direitos políticos à sua diáspora. Em 2006, pela primeira vez, os mexicanos no exterior puderam votar nas eleições presidenciais. Como a legislação que estendeu esse direito de voto aos mexicanos emigrados só foi aprovada

poucos meses antes do pleito, não houve tempo hábil para assegurar a participação da maior parte da comunidade. Embora haja sido permitido o voto pelo correio, por meio de cédulas especiais, de um total de 11 milhões, apenas 40 mil cidadãos mexicanos residentes nos EUA votaram.

Outra questão importante a ser realçada é a de que uma das prioridades da política mexicana para os EUA desde 1994 tem sido a de evitar que as discussões sobre o NAFTA sejam contaminadas pelo debate sobre a migração de mexicanos indocumentados para os EUA.[355] Essa postura mostra um pouco do conflito de prioridades para o Governo mexicano, o qual, ao mesmo tempo em que procura assegurar a assistência e proteção a seus nacionais, teme ver o restante de sua pauta bilateral, sobretudo econômico-comercial, afetada pela agenda negativa representada por outros temas como migração, tráfico de drogas ou terrorismo.

Nos últimos anos, o tratamento do tema migratório nos EUA passou a ser influenciado fortemente pela prioridade de combate ao terrorismo, com rigor crescente na adoção de medidas restritivas em sua fronteira com o México. Este, por sua vez, vem sendo pressionado pelos EUA a estabelecer controles rígidos em sua fronteira com a Guatemala, erigindo barreiras físicas e introduzindo medidas de segurança. De certa forma, os EUA querem ver reproduzido, na fronteira México-Guatemala, o modelo de controle antiimigratório existente em sua própria fronteira com o México. Este pode acabar tendo de ceder às pressões norte-americanas, possivelmente em troca de tratamento diferenciado para os seus próprios nacionais residentes nos EUA. Se o fizer, contudo, estaria conferindo aos migrantes centro e sul-americanos em seu território o mesmo tratamento que tanto critica no que tange à forma como os EUA tratam os próprios mexicanos. Haveria, portanto, nessa hipótese, perda de coerência e credibilidade na política mexicana diante da questão migratória.

Ao avaliar as políticas mexicanas para as comunidades, fica clara sua gradual evolução a partir dos anos 1980. Nesse período,

prevalecia o objetivo de contribuir para o bem-estar dos migrantes no que se refere a temas sociais, como saúde e educação, além de estimular o surgimento de associações na comunidade. Mais recentemente, não obstante continuarem a ser desenvolvidos os programas de apoio social que se mostraram exitosos, o foco das políticas mexicanas tem-se transferido para a questão do *empowerment*, ou seja, do fortalecimento da capacidade da própria comunidade de tomar em suas mãos as tarefas de enfrentar as dificuldades que afligem seus integrantes.

Capítulo V

A Política das Filipinas para suas Comunidades

Capítulo V
A Política das Filipinas para suas Comunidades

"Roots, roots of remembered greenery, roots of memory and pungent plants, roots, in a word, are enabled to traverse long distances by surmounting some obstacles, penetrating others and insinuating themselves into narrow cracks." Vladimir Nabokov[356]

Assim como o México, as Filipinas estão entre os maiores exportadores mundiais de trabalhadores, porquanto a economia local não os assimila. Mas ao contrário do México, cujos migrantes estão concentrados majoritariamente nos EUA, as Filipinas têm seus nacionais dispersos por mais de 150 países.[357] O objetivo deste capítulo é o de analisar aspectos relacionados à política desenvolvida por Manila para assistir os filipinos emigrados.[358] Relata-se também o caso especial dos migrantes filipinos no Japão, bem como a própria política migratória japonesa.

1. Comunidades filipinas no exterior: antecedentes históricos

As primeiras migrações filipinas de que se tem registro datam de 1565, quando marinheiros foram recrutados para trabalhar em navios espanhóis na rota comercial Manila-Acapulco.[359] Mais tarde, no século XIX, ativistas políticos, como o herói nacional José Rizal, buscaram asilo na Europa, para fugir à perseguição das autoridades coloniais espanholas.[360] Mas foi no ano de 1900 que tiveram início as migrações filipinas em larga escala.[361] Como resultado da Guerra Hispano-Americana, a Espanha foi forçada a entregar as Filipinas aos EUA, após cerca de 300 anos de domínio colonial.[362] As Filipinas estavam empobrecidas e os EUA, necessitados de trabalhadores agrícolas.[363] Como resultado dessa complementaridade, milhares de

filipinos deixaram o país rumo ao Havaí e à Califórnia. Em 1934, já havia aproximadamente 120 mil filipinos trabalhando na fruticultura no Havaí (abacaxi) e na Califórnia (uva e laranja).[364] Em 1943, no auge do enfrentamento bélico dos EUA com o Japão, o Congresso norte-americano alargou provisoriamente as cotas para a migração de nacionais de países asiáticos aliados, como a China, a Índia e, sobretudo, as Filipinas.[365]

Nos anos 1970, imaginava-se que as migrações filipinas teriam caráter temporário, até que o país superasse período de crise econômica. Mas a instabilidade política, o crescimento populacional, o elevado nível de desemprego e os salários reduzidos continuaram a impulsionar os trabalhadores para o exterior. [366] Naquela época, os países do Golfo Pérsico precisavam de trabalhadores para concretizar projetos de infra-estrutura. Com oferta e demanda convergindo, as Filipinas deram início a programas de incentivo à migração em larga escala durante o Governo de Ferdinand Marcos.[367] Em 1975, já havia cerca de 250 mil filipinos no território continental dos EUA.[368] Outro destino comum para filipinos nos anos 1970 foi o Oriente Médio, em geral, especialmente os países do Golfo Pérsico.[369] A partir de 1980, houve reorientação gradual desses fluxos migratórios em direção a países asiáticos, como o Japão, Malásia e Cingapura. Ademais, desde então, a migração oriunda das Filipinas passou a enfrentar a competição[370] de mão-de-obra advinda de novos participantes do mercado global não-especializado, oriundos da Índia, Paquistão e Bangladesh.[371] Apesar dessa competição, as Filipinas ainda são hoje um dos maiores emissores mundiais de migrantes. O processo migratório assumiu tamanha amplitude que, em 2004, quase metade da população dependia de remessas de familiares no exterior.[372] Pesquisa nacional revelou que 20% dos filipinos gostariam de migrar, apesar dos riscos e das vulnerabilidades a que estariam expostos.[373] Em 2005, estima-se que o número de migrantes filipinos tenha chegado a 8,1 milhões.[374]

2. Comunidades filipinas no exterior: características

A diáspora filipina de hoje apresenta algumas características básicas. Uma delas é a de que as mulheres constituem pouco mais da metade do total de migrantes. A idade média das mulheres situa-se em torno de 29 anos e a dos homens, por volta de 36 anos.[375] Dos 8,1 milhões de filipinos no exterior, estima-se que dois milhões se encontrem em situação migratória irregular.

As mulheres constituem, portanto, componente de grande visibilidade na migração internacional das Filipinas.[376] São contratadas, normalmente, para trabalhar em residências ou no setor de entretenimento. Esses dois setores costumam ter pouca proteção em termos de direitos trabalhistas, acarretando também maior vulnerabilidade em termos de segurança e bem-estar das migrantes.[377]

Entre os principais destinos dos migrantes filipinos, estão hoje o Japão, Arábia Saudita, Kuwait, Cingapura, Emirados Árabes, Itália, Hong Kong e Taiwan. Todos esses mercados são dominados por mulheres. Hong Kong, por exemplo, ostenta mais de 90% de mulheres entre a população de origem filipina.[378]

Outra particularidade é a de que os filipinos assumem diversos tipos de emprego, atuando como empregados domésticos em residências, trabalhadores especializados em hospitais (enfermeiros e médicos), operários e técnicos em indústrias, entre outras ocupações.[379] Dominam o setor de transportes navais, representando, em 2004, cerca de 25% do total mundial de marinheiros.[380] Na Ásia, em especial, ocupam boa parte dos empregos como artistas (*entertainers*).

3. O caso especial dos filipinos no Japão

Japão e Filipinas são, respectivamente, o maior país receptor e o maior país emissor de migrantes na Ásia. Os fluxos de migração, de um lado, e comércio e investimentos, de outro, criaram vínculo entre os dois países.[381] Há que se contextualizar numericamente, contudo,

tal vínculo. Em termos gerais, a densidade migratória no Japão ainda é reduzida, com os migrantes representando cerca de 1,7% do total da população.[382] Filipinos constituem a quarta comunidade mais numerosa no Japão, atrás apenas das comunidades coreana, chinesa e brasileira.

Em média, os salários no Japão correspondem a dez vezes o valor pago nas Filipinas.[383] Em 2003, havia quase 70 mil migrantes filipinos regulares no Japão[384] e estimados 30 mil irregulares, por todo o país.[385] A dispersão dos migrantes em várias regiões do Japão e suas condições de trabalho têm dificultado a interação entre eles. A igreja católica constitui ponto vital de interação social e apoio comunitário. Uma das instituições católicas que se têm destacado na proteção de trabalhadoras migrantes no Japão é a *House in Emergency with Love and Peace* (HELP). Outro ponto de apoio é a existência de residências coletivas e de pequenas comunidades surgidas em determinados bairros. Canais de televisão filipina transmitidas no exterior representam fatores adicionais de agregação cultural.[386]

No Japão, há migrações internas de mulheres do campo para a cidade. Esse fenômeno ocorre, em parte, por conta do sistema de herança ainda prevalecente em algumas áreas rurais do país. Os filhos herdam as terras dos pais. Às mulheres, resta seguir para as cidades em busca de emprego, deixando os homens que ali permanecem com poucas opções para casamentos. Em diversos países asiáticos, é comum que os casamentos envolvam algum tipo de migração interna. Com alguma freqüência, as mulheres casam e migram para os lugares onde seus maridos estão estabelecidos. A partir dos anos 1980, porém, começaram a tornar-se mais comuns na Ásia casamentos que envolvem migrações internacionais.[387] Normalmente, são mulheres de países em desenvolvimento que se casam com homens de países desenvolvidos.[388] Entre 1992 e 2000, registrou-se ingresso numeroso no Japão de mulheres vindas da China, Filipinas e Coréia para fins matrimoniais.[389]

As mulheres representam cerca de 80% da comunidade filipina no Japão. Trabalham como empregadas domésticas,

enfermeiras, operárias de fábricas e *bar hostesses*. Muitas acabaram casando-se com cidadãos japoneses, caracterizando o que se convencionou chamar de "diáspora matrimonial".[390] Em 1992, entre os casamentos de pessoas com nacionalidades diferentes no Japão, aqueles celebrados entre japoneses e filipinas já ostentavam o número mais alto.[391] Em 2002, já havia milhares de filhos resultantes desses casamentos mistos.[392] No Japão, esses casamentos são mal vistos por parte da população.[393] É bem verdade que tem sido detectado também o trabalho de agenciadores de casamentos espúrios, com o único propósito de assegurar vistos de residência no Japão para mulheres filipinas.[394] A decisão do Governo japonês, em 2005, de proibir a concessão de vistos para a contratação de filipinas para a indústria do entretenimento, com o objetivo declarado de prevenir o tráfico de mulheres para a indústria do sexo, pode estar relacionado com a preocupação, em algumas correntes de opinião no país, de proteger a homogeneidade da etnia e da cultura japonesas.[395]

A exemplo do que se fez no setor industrial, já está em curso programa de estagiários na área de saúde, que tem permitido o ingresso de nacionais das Filipinas e da Indonésia. Em contraste com essa política de exportação de profissionais de saúde, registre-se o fato de que, em face dos reduzidos salários oferecidos, diversos hospitais foram fechados nas Filipinas nos últimos anos por falta de mão-de-obra especializada.[396]

No Japão, a criação de associações formais ou informais de filipinos tem-se revelado de grande importância como fonte de apoio mútuo.[397] Há diversas associações formadas com base na região de origem, categoria profissional ou religião.[398] Os filipinos também participam ativamente de instituições religiosas no Japão, muitas das quais mantêm programas de proteção a migrantes.[399] As igrejas acabaram criando centros para abrigar trabalhadores estrangeiros que entraram em depressão ou fugiram de seus locais de trabalho, em razão de maus tratos infligidos por seus empregadores.[400]

4. A POLÍTICA MIGRATÓRIA DO JAPÃO

Quando se iniciou a migração filipina em larga escala para o Japão, este já tinha tido a experiência de receber contingentes migratórios de um século antes, com o estabelecimento de comunidades de migrantes chineses em algumas cidades portuárias. Recorde-se que, em 1895, o Império Nipônico havia conquistado sua primeira colônia, Taiwan, e, em 1910, havia anexado a Coréia.[401] Em 1910, surgiram fluxos de migração da península coreana para o Japão, em decorrência dessa invasão e ocupação.[402] Com o fim da II Guerra Mundial, os Aliados liberaram as colônias japonesas. Restou a questão de como lidar com os coreanos e chineses (de Taiwan) que optaram por continuar a residir em território japonês.[403] Permaneceram no país mais de 600 mil coreanos e cerca de 37 mil chineses.[404] No imediato Pós-Guerra, surgiu discurso político de conotações negativas para os coreanos e chineses, atribuindo-lhes parte da culpa pelas mazelas do país.[405]

A legislação aprovada no final dos anos 1940 e início dos anos 1950 visou ao registro desses antigos cidadãos do Império Nipônico.[406] Em 1947, surgiu a Lei do Registro dos Estrangeiros, aplicável aos coreanos e chineses, conquanto, naquela data, ainda ostentassem cidadania japonesa. Em 1949, aprovou-se o Regulamento de Controle de Entrada, reforçando as instâncias burocráticas para monitorar e controlar a chegada de estrangeiros no país. Em 1950, foi aprovada a Lei de Nacionalidade, baseada no princípio de *jus sanguinis*.

Para citar apenas um exemplo, nem mesmo os coreanos de terceira ou quarta geração no Japão têm o direito à nacionalidade.[407] A Lei do Controle da Imigração e Reconhecimento de Refugiados, também de 1952, veio completar o arcabouço básico da política migratória japonesa. O Escritório de Imigração passou para a esfera do Ministério da Justiça. A política migratória japonesa estabelecida no Pós-Guerra não visava às necessidades da economia.[408] Antes, refletia visão excludente com relação a populações estrangeiras que eram parte do

antigo Império Nipônico. E objetivava a institucionalizar o discurso dominante sobre a homogeneidade étnica e cultural do país.

O Japão só voltaria a receber influxos significativos de migrantes cerca de quatro décadas após o final da II Guerra Mundial.[409] Embora tenha havido déficit de mão-de-obra nos anos 1960, quando a economia japonesa estava em plena expansão, o Governo decidiu não importar trabalhadores estrangeiros, preferindo investir na automação industrial[410] e na ampliação do recrutamento de trabalhadores rurais e de mulheres.

Ao contrário dos demais países industrializados, o Japão não abriu as portas para a força de trabalho estrangeira quando sua economia estava crescendo a taxas extremamente elevadas nos anos 1950, 1960 e 1970.[411] Na Europa do pós-Guerra, por exemplo, o problema da escassez de mão-de-obra para os esforços de reconstrução foi resolvido com base em programas de trabalhadores hóspedes, a exemplo dos turcos na Alemanha, tema tratado no capítulo VII deste trabalho.[412]

Por diversas vezes, o empresariado instou o Governo a permitir a entrada de migrantes para reforçar o mercado de trabalho, como forma de manter preços e salários sob controle.[413] Trata-se de receituário clássico – ainda que amargo - em período de rápida expansão econômica: manter ilimitada a oferta de trabalho de modo a comprimir os salários e expandir os lucros. Diante da demanda não atendida por canais formais, houve crescimento de residentes estrangeiros irregulares. A maioria era proveniente de países asiáticos, como Coréia do Sul, China, Bangladesh, Filipinas, Paquistão e Tailândia. Em geral, esses migrantes ilegais eram homens que se dirigiam aos setores de construção e manufatureiro ou mulheres empregadas como *bar hostesses* e *entertainers*.[414] Diante desse fenômeno, em 1989, o Governo japonês conseguiu aprovar a reforma da Lei do Controle da Imigração e Reconhecimento de Refugiados.[415] Reorganizou as categorias de vistos, de modo a facilitar a migração de profissionais qualificados. Introduziu penalidades a empregadores, no intuito de

desencorajar o emprego de trabalhadores irregulares. Manteve inalterado, contudo, o critério da consangüinidade como prioritário na concessão de vistos de trabalho.[416]

A entrada de trabalhadores irregulares de menor qualificação tem como resultado sua marginalização no mercado de trabalho e sua manipulação por meio da figura do agenciador de mão-de-obra.[417] No final dos anos 1990, tornou a aumentar o número de migrantes irregulares vindos sobretudo da China, Coréia do Sul, Filipinas e Tailândia.[418] A liberalização das regras de admissão para *nikkeis* teve o objetivo específico de conter o crescimento da entrada de migrantes irregulares originários sobretudo daqueles quatro países.[419] Aparentemente, aos olhos das autoridades migratórias japonesas, a etnia era mais importante do que a capacidade de trabalho. Por essa visão, os *nikkeis* não ameaçariam a homogeneidade da sociedade japonesa.[420]

Os migrantes passaram a enfrentar também a concorrência de um tipo diferente de trabalhadores: os estagiários técnicos, oriundos de países asiáticos, recrutados ao abrigo de programas autorizados pelo Governo.[421] Os estagiários têm sido recrutados nas Filipinas, China e Indonésia. Trata-se de uma forma encontrada pelas fábricas japonesas de tentar enfrentar a competição de produtos chineses. Metade dos estagiários têm sido empregados no setor têxtil, justamente um dos mais vulneráveis à concorrência chinesa.[422]

A globalização do mercado de trabalho japonês pôde ser adiada por alguns anos mediante a estratégia de transferência de plataformas de produção para outros países asiáticos. No entanto, o crescimento de setores como o de construção civil e serviços deixou o país estruturalmente dependente de mão-de-obra estrangeira, regular e irregular.[423] A figura tipicamente japonesa representada pelo agenciador de trabalhadores[424] introduziu componente de maleabilidade na superação das barreiras de entrada no mercado de trabalho japonês e de flexibilidade na utilização da força de trabalho estrangeira.[425]

Em agosto de 1999, o Gabinete japonês adotou resolução que passaria a influenciar a política migratória do país. Decidiu-se que o Governo passaria a promover ativamente a contratação de trabalhadores estrangeiros em consonância com a situação do mercado de trabalho e as necessidades da indústria nacional, sem deixar de considerar o impacto dessa imigração sobre a sociedade e o estilo de vida no Japão.[426] A introdução de força de trabalho estrangeira pareceu inserir-se em reestruturação mais ampla das relações capital-trabalho no país, que se estaria afastando do modelo de trabalho vitalício na mesma empresa[427] para outro, caracterizado por disparidade entre os salários e insegurança no emprego.[428]

O debate contemporâneo no Japão sobre migrações ocorre em diversas instâncias.[429] Para discutir formas de lidar com a questão dos trabalhadores estrangeiros, 13 cidades japonesas criaram o "Conselho das Cidades com Residentes Não-Japoneses". Em 2001, na chamada Declaração de Hamamatsu, o Conselho sugeriu ênfase maior das autoridades japonesas em questões de educação e previdência. Em 2004, na chamada Declaração de Toyota, o Conselho decidiu estimular os migrantes a criarem suas próprias associações. Nesse sentido, diversos Governos municipais têm instaurado assembléias para trabalhadores estrangeiros, disponibilizando, assim, fóruns para discussão de seus problemas.[430] Também a *Nippon Keidanren* (Federação de Empresas do Japão) vem participando desse debate. Sugeriu, por exemplo, a criação de Ministério ou Agência para os residentes não-japoneses. Em dezembro de 2004, a *Rengo* (Confederação de Associações Comerciais do Japão) publicou suas "Visões sobre os trabalhadores não-japoneses", defendendo o princípio de igualdade salarial entre trabalhadores locais e estrangeiros. Já o Ministério da Justiça, no seu plano qüinqüenal sobre controle imigratório, de 2005, alertou para o fato de que a entrada de trabalhadores não-qualificados teria de ser considerada realisticamente, em conformidade com as mudanças sociais e econômicas.

5. AS INICIATIVAS DE APOIO AOS FILIPINOS NO EXTERIOR.

Apesar da dispersão geográfica de seus nacionais no exterior, as Filipinas estão entre os países que oferecem a seus migrantes espectro mais abrangente de serviços de apoio, para todas as fases da migração, desde a preparação para o embarque até a readaptação no retorno ao país.

5.1 A estrutura de apoio

O desenvolvimento de uma cultura de migração nas Filipinas deve-se, em parte, à sua institucionalização pelo Governo, que facilita a migração, regula operações de agências de recrutamento e supervisiona os direitos de seus nacionais no exterior.[431] Desde os anos 1970, o Governo tem tido participação ativa no processo de exportação de trabalhadores. Foi nesse período que se criou o arcabouço jurídico para programas de empregos no exterior, com base no Código Trabalhista de 1974.

Ainda nos anos 1970, foram criadas três instituições governamentais para cuidar de assuntos relacionados com migrantes: *Overseas Employment Development Board* (OEDB), *National Seamen's Board* (NSB) e *Bureau of Employment Services* (BES). Em 1982, os dois primeiros foram fundidos na *Philippine Overseas Employment Administration* (POEA) e o BES foi transformado em *Overseas Workers Welfare Administration* (OWWA).[432] A POEA processa os contratos de migrantes e monitora a atuação de agências de recrutamento nas Filipinas, ao passo que a OWWA tem a responsabilidade, juntamente com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, pelo apoio aos trabalhadores no exterior. Ambos, POEA e OWWA, estão sob a jurisdição do Ministério do Trabalho. Outra entidade, a Comissão sobre Filipinos no Exterior, implementa programas e serviços para os migrantes. Em 2004, essa Comissão foi transferida da esfera do Ministério de Negócios Estrangeiros para a Presidência da República.[433]

É bem delineada a divisão de tarefas entre os diversos Ministérios com assuntos afetos aos migrantes. O Ministério do Interior encarrega-se de disseminar, no país, oportunidades de emprego no exterior, ao passo que o Ministério do Trabalho e Emprego processa a documentação necessária dos candidatos e reforça a atuação da Chancelaria na supervisão das condições de trabalho dos trabalhadores no exterior. O Ministério dos Negócios Estrangeiros presta apoio e assistência aos migrantes e negocia acordos bilaterais de proteção trabalhista. A Pasta das Finanças monta esquemas especiais para captar recursos de migrantes para investimentos no país. Entre outras atribuições, cabe ao Ministério da Justiça investigar e, quando cabível, processar as agências de recrutamento de migrantes.

As Filipinas estão entre os primeiros países de emigração na Ásia a dispor de legislação que obriga o Governo a tentar assegurar a proteção de seus migrantes, a Lei 8042, que constitui espécie de Carta Magna para os trabalhadores filipinos no exterior.[434] Com a aprovação dessa lei, em 1995, foi possível contar com mais recursos e, no âmbito da Chancelaria, maior coesão, a partir da criação da Subsecretaria para Assuntos de Trabalhadores Migrantes.[435] Entre outras inovações, a Lei 8042 determinou a criação de Fundo de Assistência Legal, que passou a permitir o pagamento de honorários advocatícios e custas processuais em casos de natureza criminal ou trabalhista envolvendo migrantes desvalidos.[436] Estabeleceu penas severas para o recrutamento ilegal e tráfico de migrantes.[437] Previu a organização de programas de proteção a testemunhas em processos judiciais contra pessoas envolvidas com aqueles crimes. Estipulou a criação de centros de acolhimento em cidades no exterior com número elevado de filipinos.[438] Ordenou a criação de programas para informar os candidatos a migrantes sobre as condições de vida e trabalho no exterior, bem como para auxiliar na reintegração dos retornados à economia local.[439] O programa de assistência aos trabalhadores no exterior é parcialmente financiado com taxa de embarque especial de cerca de US$ 25, paga por cidadãos filipinos que viajam ao

exterior.[440] Ademais, de cada migrante, o Governo cobra taxa de processamento da ordem de US$ 100.[441]

5.2 As agências de recrutamento

No início dos anos 1970, o Governo costumava participar da fase de recrutamento de trabalhadores e identificação de empregadores no exterior. Alguns anos mais tarde, com o crescimento exacerbado do número de trabalhadores filipinos no exterior, o Governo deixou essa tarefa a agências privadas de recrutamento. Em 2006, o número dessas agências já passava de mil. É verdade que ainda existe, no âmbito governamental,[442] unidade para cuidar da inserção de trabalhadores no exterior, mas seu escopo de atuação é limitado.[443]

Ademais, as agências privadas de recrutamento têm de depositar recursos em conta especial, para casos de ressarcimento ou repatriação. Até os anúncios sobre oportunidades específicas de trabalho no exterior têm de contar com aprovação prévia do Governo.[444] Em teoria, as agências de recrutamento não estão autorizadas a cobrar taxas superiores ao valor de um mês de salário do migrante que recorre aos seus serviços. Na prática, contudo, uma filipina que aceite contrato para trabalhar como empregada doméstica em Hong Kong, por exemplo, ganhará salário mensal de pouco menos de US$ 500 e terá de pagar taxa de US$ 1.500 cobrada pela agência.[445]

Tendo em vista o recrudescimento das atividades de agências ilegais de recrutamento de trabalhadores filipinos, o Governo filipino[446] criou, em 2004, a Força-Tarefa de Combate ao Recrutamento Ilegal de Migrantes, subordinada diretamente à Presidência da República. Os migrantes recrutados nessas circunstâncias costumam ingressar irregularmente em mercados de trabalho no exterior, permanecendo sem a proteção mínima de um contrato de trabalho.[447] Além da função repressiva, a Força-Tarefa recebeu também a atribuição de intensificar o esforço de divulgação de informações sobre as condições de trabalho

no exterior e sobre a legislação migratória filipina. Nesse sentido, tem firmado convênios de cooperação com agências governamentais e empresas privadas, buscando ampliar o alcance de suas iniciativas para informação do público.[448] Não houve, ainda, tempo para avaliar os resultados da atuação dessa Força-Tarefa.

5.3 A proteção aos trabalhadores migrantes de menor qualificação

Os já mencionados seminários de orientação pré-embarque, obrigatórios para todos os migrantes recrutados legalmente, compõem-se de um dia inteiro de palestras[449] proferidas por representantes de instituições privadas autorizadas pelo Ministério do Trabalho.[450] Além de tópicos específicos para profissões em serviços domésticos, tendo em vista sobretudo formas de se defender de possíveis abusos, os seminários pré-embarque para migrantes em geral foram aperfeiçoados.[451] No embarque no aeroporto, o certificado de participação nesses seminários tem de ser apresentado juntamente com os demais documentos.[452]

Outra inovação introduzida pelo Governo filipino refere-se à introdução de módulo obrigatório com informações sobre migração no programa de ensino de escolas públicas de segundo grau, em trabalho conjunto dos Ministérios de Negócios Estrangeiros e de Educação, Cultura e Esportes. O objetivo é o de fornecer informações sobre o assunto, reduzindo erros de avaliação no futuro sobre eventuais decisões de migrar.[453]

Quanto a empregos considerados de alta vulnerabilidade no exterior, como os de empregadas domésticas e trabalhadores na indústria de entretenimento, o Governo filipino passou a exigir modelos diferenciados de contratos de trabalho, sujeitos a revisões periódicas, de modo a acompanhar alterações ocorridas em cada mercado de trabalho. Foram fixadas, por exemplo, idades mínimas para candidatas às duas ocupações.[454] É exigida, ainda, prova de conhecimentos orais

e escritos de língua inglesa. A intenção é a de reforçar a proteção nessas duas categorias funcionais.[455]

Registre-se, ainda, a criação de centro para reintegração de migrantes, após seu retorno do exterior. O trabalho do centro consiste, basicamente, em fornecer orientação sobre os serviços públicos disponíveis para esses migrantes, bem como oportunidades de emprego na economia em geral.[456]

Em países com larga concentração de migrantes filipinos, o Governo designa adidos trabalhistas e previdenciários.[457] Em 2006, a rede consular filipina dispunha de um total de mais de 200 adidos trabalhistas, lotados em 26 postos no exterior.[458] Além da supervisão das condições de trabalho e aconselhamento de trabalhadores, os adidos também têm incentivado a criação de associações de migrantes.

Diversos avanços da política filipina para comunidades no exterior devem ser creditados ao trabalho de monitoramento realizado por rede de nove entidades da sociedade civil filipina que trabalham em prol dos direitos humanos dos migrantes, formando a chamada *Philippine Migrants' Rights Watch*.[459]

5.4 A migração feminina

Conforme mencionado anteriormente, as mulheres constituem 75% do total das comunidades filipinas no exterior.[460] Essa feminização da migração deu-se nos anos 1990. Em 1987, as mulheres representavam 47% do total. Em 2002, já constituíam 75%.[461] São as mais expostas a situações de vulnerabilidade no exterior. Além dos problemas comuns aos demais migrantes, ainda têm de enfrentar riscos de violência e assédio sexual, uma vez que trabalham em faixa bem mais estreita de ocupações que os homens, limitando-se basicamente a serviços domésticos e de entretenimento. Nessas áreas, é ainda elevado o grau de isolamento, sendo difícil a negociação por padrões trabalhistas comuns.[462]

As estatísticas relativas a casos de assistência consular comprovam a vulnerabilidade das mulheres. Tomem-se, como exemplo, as estatísticas disponíveis em 1998. De 14.314 casos relativos a migrantes, as mulheres estiveram envolvidas em 90% das mortes ou problemas graves de saúde, 80% das ofensas verbais ou violências físicas e 78% das violações contratuais.[463] Os problemas mais comuns relacionados às migrantes filipinas são violação de contratos de trabalho, não pagamento ou atraso de salários, violência física ou verbal, prostituição forçada, uso forçado de drogas, cárcere privado e confisco de documentos.[464]

De certa forma, a imagem externa das Filipinas vê-se associada à de suas nacionais no exterior, como se o país também estivesse destinado a ocupar posição subalterna na divisão internacional do trabalho.[465] Essa percepção terá influenciado o esforço do Governo para aperfeiçoar suas políticas para as comunidades emigradas.[466] Foi a partir dos anos 1990, quase 20 anos após a institucionalização do fenômeno migratório filipino, que começaram a repercutir no país críticas sobre a atuação governamental nessa área, com base em casos de grande visibilidade relacionados ao sofrimento de trabalhadoras filipinas no exterior.[467]

Em setembro de 1991, obteve grande repercussão na mídia nacional a morte de uma filipina de apenas 22 anos, Maricris Sioson,[468] que trabalhava na indústria de entretenimento no Japão.[469] A mídia filipina estendeu a cobertura do caso Sioson para descrever também os abusos a que estavam submetidas as demais trabalhadoras filipinas naquele país.[470]

Quatro anos mais tarde, surgiu outro caso de grande visibilidade na mídia, relacionado com uma empregada doméstica filipina em Cingapura.[471] Tratou-se do martírio de Flor Contemplación, condenada à pena de morte sob a acusação, negada por ela,[472] de haver participado do assassinato de outra filipina e de seu patrão.[473] A opinião pública nas Filipinas convenceu-se de que o Governo não ofereceu o apoio e a assistência jurídica adequadas durante o julgamento.[474] De modo

geral, a mídia filipina descreveu Flor Contemplación como símbolo dos maus tratos aos quais estariam expostas as trabalhadoras no exterior. Sua execução em Cingapura causou comoção popular sem precedentes.[475] Desta vez, além das críticas veiculadas na mídia, havia um fato novo, que viria dar repercussão ainda mais ampla ao caso. Os protestos sobre o caso Sioson foram realizados por grupos de mulheres nas Filipinas em 1991. Quando ocorreu o caso Contemplación, já se havia consolidado uma organização não-governamental transnacional chamada *Migrante International*. Foi justamente a *Migrante International* que organizou protestos internacionais antes e depois da execução de Flor Contemplación em Cingapura.[476]

Ainda em 1995, surgiu um terceiro caso de grande exposição na mídia, o de Sarah Balabagan, uma empregada doméstica filipina de apenas 16 anos de idade nos Emirados Árabes, ré confessa de homicídio. Em sua defesa, alegou haver sido agredida sexualmente.[477] Condenada à forca, acabou tendo sua pena comutada para um ano de prisão, 100 chibatadas e US$ 41 mil de compensação para a família do ex-patrão.[478] Um empresário doou o dinheiro da compensação e Sarah Balabagan foi liberada para retornar às Filipinas, sendo recebida como heroína.

A mobilização em torno da situação dessas migrantes forçou o Governo a empreender mudanças em suas políticas para comunidades.[479] Os Ministros dos Negócios Estrangeiros e do Trabalho e Emprego tiveram de entregar os cargos.[480] Surgiu daí a Lei 8042, com base nas conclusões do relatório da Comissão Gancayco,[481] formada pelo Governo em resposta ao caso Flor Contemplación. O relatório elencou medidas necessárias à proteção dos trabalhadores no exterior.[482] Pressionado pela opinião pública, o Congresso discutiu e aprovou a Lei 8042 em apenas um mês. E, três meses depois da execução de Flor Contemplación, o Governo ratificou a Convenção das Nações Unidas de 1990 para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias.[483]

5.5 A questão das remessas

Em 2005, as remessas de migrantes filipinos foram estimadas em US$ 13,4 bilhões.[484] Calcula-se que pouco mais de 60% dos migrantes utilizem regularmente o sistema bancário para suas remessas e os demais, sistemas comerciais informais.[485] O uso dos bancos para a realização de remessas pode ser atribuído à redução de seu custo desde os anos 1990.[486] O Banco Central tem atuado no sentido de estabelecer padrões mínimos de confiabilidade para bancos e agências de remessa de recursos, com o objetivo de proteger os migrantes de taxas excessivas, câmbio injusto e entrega deficiente.[487]

Mas há relatos de que os bancos levam até uma semana para completar as remessas.[488] Por esse motivo, os migrantes filipinos no Golfo Pérsico, por exemplo, ainda utilizam diversos esquemas informais de remessas de recursos *door-to-door*, os quais oferecem coleta nos locais de trabalho e entrega aos beneficiários nas Filipinas em aproximadamente 24 horas.[489] Um indicador de que parte das remessas são efetuadas por meios informais é a existência, em bases desproporcionais ao tamanho da economia, de escritórios de câmbio em todo o país.

5.6 Remessas e desenvolvimento

As remessas de trabalhadores no exterior tornaram-se, nas últimas décadas, componente crucial para a economia filipina, contribuindo para compensar as perdas em outros setores. Partindo do pressuposto de que uma família média filipina tem de 4 a 5 integrantes e que 5 milhões dos 8,1 milhões de filipinos no exterior conseguem fazer remessas com regularidade, é possível afirmar que de 20 a 25 milhões de filipinos se beneficiam diretamente dessa migração.[490] As remessas são gastas normalmente na aquisição de lotes agrícolas ou casas, bem como na abertura de micro-empresas. Sustentam, indiretamente, cerca de 2 milhões de empregos nas Filipinas. De 1985

a 1995, durante as Administrações Aquino[491] e Ramos[492] representaram mais de 25% dos fluxos globais de capital para o país.[493]

A partir dos anos 1990, o Governo passou a oferecer a seus nacionais no exterior outras alternativas de investimento, tendo como objetivo de médio e longo prazos o retorno desses trabalhadores e sua readaptação à sociedade.[494] Concebido em 1997, o chamado *flexi-fund* constitui sistema de investimentos para migrantes interessados em assegurar pensão adicional para sua aposentadoria.[495] Os recursos do fundo são investidos unicamente em letras do tesouro. Há flexibilidade para alteração do valor mensal das contribuições dos migrantes.

O Governo filipino oferece, igualmente, aos migrantes a oportunidade de investir na aquisição, construção ou reforma de imóveis, por meio de fundo para financiamento de moradias populares. As prestações mensais situam-se em torno de US$ 50. Há a previsão de período mínimo de 10 anos, durante o qual os recursos investidos pelos participantes não podem ser retirados. Esse investimento tem garantia integral do Governo e é isento de tributação.[496] Em 2005, estimava-se que cerca de 25% dos novos empreendimentos imobiliários no país tinham algum tipo de participação de filipinos emigrados. Forma freqüente de divulgar oportunidades de financiamento para aquisição de moradia tem sido a realização de feiras de habitação em cidades com alto contingente migratório filipino.[497]

O Ministério de Negócios Estrangeiros, em coordenação com o Ministério de Finanças, também tem buscado divulgar junto aos migrantes alternativas de investimento em papéis do Governo, sendo os recursos canalizados para projetos de desenvolvimento.

As Filipinas oferecem, ainda, aos migrantes a possibilidade de abertura de contas em moeda estrangeiras. Os recursos podem ser repatriados a qualquer momento sem a cobrança de taxas ou impostos.[498]

5.7 Programas de treinamento empresarial

Parte das microempresas abertas por migrantes retornados ou por seus familiares nas Filipinas, com recursos enviados do exterior, acabam, passado algum tempo, indo à falência. Preocupado com os problemas sociais daí advindos, o Governo tem acompanhado e estimulado o surgimento de programas de ensino de curta duração, oferecidos por empresas privadas, para dar aos migrantes orientação básica sobre a abertura de pequenos negócios. Esses programas têm a designação genérica de *entrepinoy.*[499] São baseados em textos didáticos elaborados com linguagem e exemplos adaptados ao nível sócio-cultural médio dos migrantes filipinos. O objetivo é o de oferecer treinamento básico em técnicas empresariais, de modo a aumentar as chances de êxito de microempresas abertas com recursos de migrantes.[500]

Normalmente, organizam a carga horária de modo a não representar fardo excessivo para pessoas já às voltas com pesada carga de trabalho. Esses cursos tipicamente têm a duração de seis meses e envolvem a utilização de cerca de 15 apostilas[501] para estudo em casa e total de 12 horas[502] de aulas, divididas em seis sessões mensais. Cada turma é composta por até 300 participantes.[503] Os módulos de ensino concentram-se em temas práticos.[504] Cursos dessa natureza não costumam aconselhar os participantes a recorrer a empréstimos para a abertura de negócios, sugerindo, ao invés, esquemas cooperativos entre migrantes oriundos das mesmas cidades. Há relatos de pequenos negócios abertos nas Filipinas com recursos conjuntos de migrantes filipinos que frequentaram cursos desse nível em Hong Kong.[505]

5.8 Cartão eletrônico para migrantes

Antes de partirem, os migrantes filipinos recebem, do Ministério do Trabalho e Emprego, cartão eletrônico[506] com múltiplas funções, expedido gratuitamente em Manila pelo Governo. O cartão funciona, antes de mais nada, como documento de identificação válido para todos

os trabalhadores migrantes com situação migratória regular, podendo ser utilizado nos contatos com a rede consular filipina.[507] Traz as informações necessárias para o processamento de benefícios do trabalhador junto ao sistema gerenciado pelo Ministério do Trabalho e Emprego ou quaisquer outras agências governamentais. Mas funciona também como cartão de crédito/débito para utilização em caixas automáticos, caso o portador decida abrir conta em um dos bancos credenciados pela rede consular filipina. Dessa forma, antes mesmo do embarque dos migrantes, seus parentes nas Filipinas já dispõem de cartão para retirar, em caixas automáticos, os recursos a serem disponibilizados em contas no exterior.[508]

5.9 Outras iniciativas

No ano 2000, o Governo filipino criou o chamado Sistema Geral de Compartilhamento de Informações sobre Migração, com a finalidade de integrar melhor o trabalho e estimular a troca de informações entre todos os órgãos governamentais engajados na prestação de serviços a migrantes ou cujas funções guardam relação com alguma fase do processo migratório. Foi montada força-tarefa interministerial para funcionar como uma rede integrada de consolidação dos dados estatísticos de diversos órgãos envolvidos com migrações internacionais.[509]

A Constituição de 1987 autorizou o voto aos cidadãos filipinos no exterior. Restou, no entanto, aprovar legislação ordinária que viesse regulamentar esse direito.[510] Em 2003, tanto o direito de voto, quanto a aceitação da dupla nacionalidade acabaram regulamentados pela Lei 9225.

Em abril de 2003, o Governo filipino estabeleceu em Manila experiência-piloto chamada *Philippine One-Stop Shop Center*, no intuito de simplificar o processo de obtenção da documentação necessária para migração. Nesse lugar, estão representadas todas as agências governamentais que emitem ou processam documentos necessários aos migrantes que viajam ao exterior com contratos de trabalho.[511]

Em 2002, o Governo criou rede composta por familiares de trabalhadores migrantes, com o objetivo de gerar apoio mútuo, fornecer acesso mais rápido a benefícios governamentais específicos, disseminar informações sobre a situação dos migrantes em determinados países e possibilitar a prestação de aconselhamento psico-social. A rede chama-se *Círculos Familiares* e é operada a partir de *site* na internet.[512] Essa rede vem somar-se a organizações da sociedade civil que existem desde os anos 1970, integradas por migrantes retornados ao país e suas famílias, como *Friends of the Filipino Migrant Workers* e *Congress of Overseas Filipino Workers*.[513]

De outra parte, as Filipinas têm buscado negociar acordos bilaterais, no intuito de regulamentar a entrada de seus nacionais em mercados de trabalho no exterior. Nem todos possuem as mesmas características, ainda que tenham sempre a finalidade de assegurar maior proteção aos migrantes filipinos.[514] Até 2006, porém, nenhum deles havia sido negociado com os grandes países receptores.[515] Tampouco há estudos aprofundados sobre o real impacto de acordos bilaterais sobre migração. Sua eficácia depende de muitas variáveis. Mas a experiência parece indicar que, apesar de suas limitações, facilitam a atuação do Governo no apoio a seus nacionais.[516]

Em 2005, após décadas de envolvimento com o fenômeno da migração de seus nacionais, o Governo tomou a iniciativa de firmar parceria com a Organização Internacional do Trabalho para conduzir análise do desempenho de sua rede consular no que se refere à proteção e apoio a seus trabalhadores migrantes em algumas cidades. A iniciativa, conquanto limitada, tende a levantar dados de relevância para o planejamento das ações nesse setor.

6. Algumas considerações

Desde os anos 1970, um dos focos primordiais do trabalho do Governo filipino em assuntos migratórios parece vir sendo a expansão dos mercados de trabalho para seus nacionais no exterior, com as

remessas daí resultantes. É possível que essa preocupação em promover a exportação de mão-de-obra venha reduzindo a eficácia do Governo na tarefa específica de proteção de seus nacionais.[517] A dependência das divisas representadas pelas remessas parece haver afetado o poder de barganha das Filipinas com o Japão, na negociação de acordo bilateral sobre a proteção de migrantes.[518] Outrossim, em diversas ocasiões, as Filipinas cederam a pressões da Arábia Saudita, por temer a perda desse lucrativo mercado de trabalho para seus nacionais.[519] Após o caso Flor Contemplacion, o Governo filipino proibiu a migração de seus nacionais para Cingapura. Voltou atrás pouco tempo depois.[520] Com a visita a Manila do Primeiro-Ministro Goh Chok Tong em 1997, as relações bilaterais foram rapidamente normalizadas.[521]

A migração filipina vem sendo impulsionada pela atuação de agências de recrutamento de trabalhadores, as quais surgiram, nos anos 1970, por estímulo governamental. Trata-se de experiência que não parece indicada para a realidade brasileira. De início, o Governo filipino tentou assumir, ele próprio, o trabalho de recrutar os trabalhadores para mercados no exterior. Em seguida, autorizou agências privadas a realizar tal trabalho, retendo apenas a função de monitoramento. Por fim, vem tentando coibir a proliferação de agências ilegais de recrutamento. De modo geral, o sistema tende a gerar estrutura burocrática que se destina ao controle das atividades das agências e que não parece imune ao surgimento de práticas de corrupção.

Com freqüência, os países de origem estão do lado mais fraco em relações de poder assimétricas estabelecidas com os países de destino. Por esse motivo, não é raro que os países de origem priorizem, em detrimento da proteção de seus nacionais, a manutenção de boas relações com os países de destino nas demais áreas. Parece ser este o caso das Filipinas com relação a países como a Arábia Saudita e o Japão, à semelhança, de certa forma, do que ocorre na relação do México com os Estados Unidos.

De modo geral, a legislação migratória do Japão passou a dificultar a entrada de trabalhadores filipinos após a reforma de 1989, que manteve inalterado o critério da consangüinidade como prioritário na concessão de vistos de trabalho, privilegiando assim os *nikkeis*. No entanto, os debates sobre política migratória naquele país vêm sendo influenciados simultaneamente pela tendência de envelhecimento da população em geral e a conseqüente diminuição da população economicamente ativa. Em 2001, os investimentos que o Japão tinha de fazer para financiar a aposentadoria e serviços de saúde para seus cidadãos aproximavam-se de 12,5% do PIB.[522] Neste particular, há déficit de profissionais qualificados justamente na área de enfermagem, a qual apresenta potencial para a expansão do número de migrantes filipinos.[523] Em 2001, por exemplo, registrou-se a migração de 13.536 enfermeiras filipinas.[524] Registre-se que o salário médio de médico nas Filipinas situa-se abaixo do patamar de US$ 500.[525] Muito deles passaram a estudar enfermagem no intuito de migrarem para o Japão.[526] Têm surgido oportunidades de trabalho para filipinos igualmente na área de acompanhamento de idosos,[527] os quais representarão quase 30% da população no ano 2025.[528] A negociação de Acordo de Parceria Econômica entre o Japão e as Filipinas, em 2004, previu especificamente espaço maior para mão-de-obra filipina especializada na área de enfermagem.[529] Já há projetos para construção de hospitais e vilas para aposentados japoneses em Davao, nas Filipinas, com investimentos e gerenciamento japoneses.[530]

A experiência filipina de acolher em suas repartições consulares rede de mais de 200 adidos oriundos dos quadros do Ministério do Trabalho parece haver representado aporte significativo à capacidade de sua rede consular em termos de monitoramento de condições de trabalho e de orientação sobre legislação trabalhista em benefício dos migrantes.

Concluindo-se a análise da participação do Governo filipino no fenômeno migratório de seus nacionais ao longo das últimas duas décadas, tem-se a impressão de que houve ênfase na exportação de

mão-de-obra, ao passo que se revelou insuficiente o trabalho de incentivo ao fortalecimento da estrutura organizacional das associações da diáspora. Nesse ponto, a atuação do Governo filipino lembra a do México nos anos 1960, com a negociação do Programa Bracero, comentado no capítulo anterior.

Capítulo VI

A Política da Índia para suas Comunidades

Capítulo VI
A Política da Índia para suas Comunidades

"Éramos uma comunidade de emigrantes asiáticos em uma pequena ilha açucareira do Novo Mundo. Para mim, a Índia parecia distante, mítica, embora naquela época só uns 40 ou 50 anos nos separassem dela. Ainda nos dominavam os instintos dos povos da planície do Ganges, se bem que, ano após ano, nos fosse absorvendo a vida na colônia". V.S. Naipaul[531]

Os indianos estão dispersos pelo mundo, em cerca de 110 países, por vezes, no intuito de escapar de realidade adversa em seu país.[532] Estima-se que 35% da população da Índia ainda viva abaixo da linha nacional de pobreza, tendo de sobreviver com menos de um dólar por dia[533] e que 50% se situe na faixa etária inferior a 25 anos.[534] Ao mesmo tempo, o país atravessa fase de crescimento acelerado, com migrações significativas do campo para a cidade. Esses fatores parecem favorecer a continuação dos fluxos migratórios para o exterior.

1. Comunidades indianas no exterior: antecedentes históricos

As origens da diáspora indiana remontam à expansão cultural e política do país no século VI, com migrações significativas em direção ao Sudeste Asiático, em particular, para regiões que corresponderiam mais tarde a Mianmar, Sri Lanka, Malásia, Indonésia, Tailândia e Camboja.[535]

Seguiu-se longo período sem migrações de vulto, para além do que seria normal esperar em função das trocas comerciais e culturais na região. Pode ter contribuído para esse hiato migratório a consolidação do sistema de castas na Índia, com a recomendação aos hindus devotos para que evitassem viagens ao exterior, dadas as dificuldades de se cumprirem, fora da Índia, as prescrições rituais.[536] No caso de necessidade de realização de viagens ao exterior, eram

prescritos rituais[537] de purificação no regresso.[538] Em suas memórias, Gandhi recordou haver sido repreendido pelos líderes de sua casta na cidade de Bombaim, por decidir viajar ao Reino Unido para estudar direito no final do século XIX.[539] Essa antiga tradição indiana estabelecia que um hindu que deixasse a Índia perdia o lugar na sua casta e na sociedade. Por esse motivo, os indianos residentes no exterior ainda são vistos por parte da população como uma espécie de sem-casta.[540] À parte essas restrições, não havia impedimentos legais à migração de indianos.

Durante o período colonial britânico, as conexões entre colônia e metrópole contribuíram para o surgimento de comunidades indianas em quase todas as regiões do Império. Houve substanciais ondas de migrantes indianos nos anos 1833 e 1834, logo após a abolição da escravatura em territórios britânicos. Funcionários indianos foram utilizados pela administração colonial em países do Caribe, dando origem a diversas comunidades.[541] As necessidades do Império Britânico ocasionaram a transferência de trabalhadores indianos para as colônias de monocultura agrícola nas Índias Ocidentais, Sri Lanka, Sudeste Asiático, Maurícius, Fiji e África do Sul. Estima-se que cerca de 30 milhões de indianos tenham deixado o país no período de 1834 a 1947.[542] Após a independência da Índia, surgiram as primeiras grandes levas de migrantes indianos em direção ao Reino Unido, atraídos pelas oportunidades de trabalho abertas pelo esforço de reconstrução no pós-guerra. [543] Muitos dos que serviram no Exército britânico nas duas Grandes Guerras Mundiais também acabaram fixando-se no Reino Unido.[544]

Desde então, ainda que com variações, duas correntes migratórias principais têm-se formado: trabalhadores altamente qualificados em direção a países desenvolvidos e trabalhadores semi-qualificados e não-qualificados com destino aos mercados do Oriente Médio. A primeira corrente cresceu no período de 1950 a 2000. Quase 1,25 milhão de trabalhadores migraram para os EUA, Reino Unido, Canadá e Austrália. A migração para o Oriente Médio cresceu

rapidamente nos anos 1970, estagnou nos anos 1980 e voltou a crescer nos anos 1990. Em 2006, estimava-se em 3 milhões o número de indianos no Oriente Médio. [545]

Nas décadas de 1960 e 1970, houve ondas de migrantes indianos que deixaram a África Oriental, onde se haviam radicado no período colonial britânico como comerciantes, em direção ao Reino Unido, em decorrência das perseguições empreendidas por Governos despóticos como o de Idi-Amin Dada em Uganda.[546] Os fluxos migratórios para países industrializados nos anos 1980 e 1990 alteraram o perfil da diáspora indiana. Nesse período, surgiram novos países de destino, como Alemanha e Japão.[547] A partir do ano 2000, tornaram-se mais numerosas as comunidades nos EUA, Austrália, Nova Zelândia e Canadá. Registrou-se alteração na composição dos fluxos de migrantes.[548] Seu perfil passou a englobar majoritariamente profissionais de alta qualificação, como engenheiros, professores, médicos e especialistas em informática.

2. Comunidades indianas no exterior: características

A diáspora indiana soma hoje cerca de 25 milhões de pessoas,[549] sendo 6,7 milhões de indianos e 18,3 milhões de descendentes. [550] Essa diáspora representa mais de 40% da população de Fiji, Maurícius, Guiana e Suriname, bem como minorias de peso no Reino Unido, Austrália, Canadá, Malásia, África do Sul, Sri Lanka e EUA. [551] Contemporaneamente, a maioria dos migrantes vêm dos Estados de Kerala,[552] Tamil Nadu, Andhra Pradesh e Punjab.[553]

A migração indiana assumiu formas variadas em regiões e épocas diferentes. Nos países do Golfo Pérsico, por exemplo, são majoritariamente trabalhadores de menor qualificação, atraídos pela oferta de empregos na construção civil desde os anos 1970. Independente de seu nível de qualificação profissional, a legislação local nesses países veda o acesso à obtenção de nacionalidade. Esse fator estimulou um tipo de migração circular, com alta rotatividade de

migrantes.[554] Conseqüentemente, manteve-se elevado grau de dependência dos migrantes com relação à Índia. E as demandas dessa comunidade são bastante específicas, relacionando-se, por exemplo, à proteção consular contra abusos de empregadores e à criação de escolas indianas para seus filhos.

No caso da África, a comunidade indiana compõe-se, em grande medida, de pequenos comerciantes. Nos anos 1970, muitos sofreram perseguições ou expulsões.[555] Em vários países africanos, pela precariedade das condições de segurança locais, os descendentes de indianos aspiram a obter também a nacionalidade indiana, como alternativa no caso de serem forçados a partir.[556]

Na Europa, a diáspora indiana vem-se afirmando como fonte de profissionais altamente qualificados, em especial na área de tecnologia de informação.[557] No Caribe, em países como Trinidad e Tobago, Suriname e Guiana, os indianos constituem entre 30% e 50% da população.[558] Parcela expressiva dessa comunidade, contudo, tem migrado para os EUA, Canadá e Holanda em busca de outras oportunidades.

No Sudeste Asiático, a diáspora indiana apresenta grande variedade. Inclui trabalhadores de menor qualificação, legado da época em que indianos trabalharam em monoculturas agrícolas introduzidas pela administração colonial britânica.[559] Mas engloba também profissionais de alta qualificação, como médicos, engenheiros e especialistas em tecnologia da informação, atraídos pela pujança das economias da região a partir dos anos 1980. Pela proximidade geográfica e cultural com a Índia, a diáspora nessa região ostenta grande vitalidade cultural, preservando tradições e mantendo vínculos estreitos com suas regiões de origem. Na região da Ásia Pacífico, encontra-se a presença de migrantes indianos sobretudo na Austrália, Nova Zelândia e Hong Kong. Número substancial de indianos fugiram das Ilhas Fiji, onde se havam estabelecido no final do século XIX, por conta da instabilidade política que se seguiu ao golpe de Estado de 1987, para a Austrália e a Nova Zelândia.[560] Ainda assim, em 2002, restavam cerca de 340 mil indianos nas Ilhas Fiji.[561]

Nos EUA, a comunidade indiana, de cerca de 1,7 milhão de pessoas, representa uma história de sucesso, bem-sucedida nos negócios e atuante na política. A renda média anual da comunidade situa-se em torno de US$ 60 mil. Há aproximadamente 300 mil indianos em empresas de alta tecnologia e cerca de 70 mil estudantes indianos no sistema universitário. Desdobramento de interesse, no que se refere ao poder de mobilização política, tem sido a aproximação das lideranças da diáspora indiana com o *lobby* judaico nos EUA, consubstanciado no *American Israeli Political Action Committee* (AIPAC).[562] Do lado indiano, tem-se consolidado uma entidade que busca emular o AIPAC. Trata-se do *Indian-American Leadership Initiative Political Action Committee* (IALIPAC). Essa aproximação, negociada com base na percepção de que haveria pontos em comum entre alguns dos objetivos de política externa da Índia e de Israel, vem possibilitando atuação conjunta e trazendo ganhos para as lideranças indianas em termos de experiência com métodos de ação política nos EUA.[563]

3. O caso especial dos indianos no Reino Unido

A diáspora indiana configura a mais expressiva minoria étnica no Reino Unido, totalizando 1,2 milhão de pessoas.[564] É a única que pode aspirar a representar, ainda que parcialmente, a imensidão da diversidade cultural de seu país de origem.[565] Está estabelecida, sobretudo, em Londres ou no seu entorno, onde vivem cerca de 40% de seus integrantes. Responde por aproximadamente 35% do comércio varejista. Ostenta quase mil organizações de ação política ou cultural, 15 grandes entidades comerciais e mais de 800 comitês para atividades religiosas, encarregados de administrar templos religiosos por todo o país.[566] Reúne grupos intitulados "Amigos da Índia" nas bancadas parlamentares dos principais partidos britânicos. Cerca de 6% dos médicos do Serviço Nacional Britânico de Saúde são indianos. No ano 2000, a comunidade indiana já contava com quatro representantes na Câmara dos Comuns e 11 na Câmara dos Lordes.[567] Está

representada, igualmente, em todas as câmaras de comércio e indústria do país, que mantêm seções asiáticas normalmente chefiadas por indianos. Segundo dados de 2002 coligidos pelo Governo britânico,[568] a segunda geração de indianos apresenta rendimento escolar e desempenho profissional acima da média local.[569]

A comunidade mostra-se, contudo, dividida ao longo de linhas étnicas, religiosas e regionais. Há associações de indianos hindus, cristãos e muçulmanos. Reproduzem-se, no exterior, por vezes até mesmo as divisões por castas.[570] Essas divisões enfraquecem o poder de mobilização da comunidade, para influir sobre questões de interesse para o Governo indiano ou para a própria comunidade.

De outra parte, o fato de ser próspera e ordeira não basta para torná-la invulnerável à xenofobia e à discriminação. Assim como os árabes na França e os turcos na Alemanha, os indianos passaram a simbolizar no imaginário popular britânico, de certo modo, todos os estrangeiros estabelecidos no Reino Unido. Por esse motivo, com a indignação popular causada pelos ataques terroristas em Londres, indianos no Reino Unido – sikhs, em particular - foram alvo de ameaças em 2001. Nesses momentos, as lideranças tendem a buscar reforço da coesão interna da comunidade e aproximação ainda maior com o país de origem.

4. A Política Migratória do Reino Unido

A primeira tentativa britânica de restringir os fluxos de imigração ocorreu em 1905, com a aprovação da Lei dos Estrangeiros,[571] cujo objetivo era o de recusar o acesso a migrantes provenientes de áreas externas ao Império Britânico.[572] Posteriormente, os cidadãos das antigas colônias britânicas foram tendo os seus direitos progressivamente reduzidos.[573] Como acontece sempre que um império se vê forçado a emancipar os territórios coloniais, começou a erodir-se a vontade política de preservar o acesso irrestrito à metrópole por parte dos antigos súditos. A Lei dos Imigrantes da Commonwealth de

1962 introduziu distinções entre os direitos dos que nasceram no Reino Unido, dos portadores de passaportes do Reino Unido e dos que tinham passaporte concedido pelas antigas colônias britânicas.[574] Pessoas provenientes da Índia, Paquistão, Jamaica e outras ilhas do Caribe, por exemplo, passaram a ter de comprovar que possuíam emprego fixo no Reino Unido para serem admitidas. No caso da migração do sul da Ásia, a Lei obteve, no entanto, o efeito oposto ao pretendido.[575] O temor a futuras restrições motivou diversos indianos a ver na Lei de 1962 uma última oportunidade para tirarem vantagem das normas de reunião familiar e se estabelecerem permanentemente, aumentando, dessa forma, o contingente migratório.[576] A Lei de Imigração de 1971 encorajou a imigração de indivíduos provenientes de antigas colônias, com base em laços de parentesco e descendência predominantemente européia, favorecendo, assim, a migração de indivíduos de "origem britânica", de países como o Canadá, África do Sul, Nova Zelândia e Austrália.[577] A Lei de 1981 sobre cidadania britânica, inversamente, objetivou diminuir a imigração.[578] Nos anos subseqüentes, em 1993, 1996, 1999, 2002 e 2004, o Governo aprovou leis restritivas à imigração, no intuito de administrar crescente e complexo fluxo de migrantes.[579] A partir de 2001, em contexto de crescente preocupação com aspectos de segurança, a política migratória saiu da alçada do Ministério do Trabalho e passou a ser atribuição do Ministério do Interior. O Reino Unido permite a solicitação de nacionalidade após cinco anos de residência. Admite, ademais, a dupla nacionalidade. Os indivíduos nascidos em seu território adquirem cidadania automaticamente.[580] Em 2005, o Governo britânico adotou conjunto de propostas para equacionar questões de imigração e de asilo, sob o formato de plano qüinqüenal.[581] O plano redefiniu várias categorias de migrantes.[582] Apenas os migrantes altamente qualificados e os qualificados passaram a poder requerer visto permanente, após comprovarem período de residência de cinco anos, aprovação em teste de língua inglesa e de conhecimentos gerais sobre o Reino Unido.[583] Em 2006, o Governo britânico introduziu mais alguns ajustes em sua política migratória.[584]

A população estrangeira no Reino Unido praticamente dobrou entre 1984 e 2003, de 1,5 milhões para aproximadamente 2,8 milhões.[585] Em conjunto, os cidadãos dos países europeus[586] totalizaram a metade do total da população estrangeira em 2003,[587] com significativos índices provenientes também de países da Ásia, como Índia e Paquistão.[588] O Reino Unido tem a terceira maior força de trabalho estrangeira na Europa Ocidental,[589] altamente concentrada em Londres.[590] Em média, mais de 200 mil migrantes chegam a cada ano, dos quais 30 mil são da UE.[591] Em 2005, o número de migrantes irregulares[592] era calculado em aproximadamente 500 mil.[593]

5. AS INICIATIVAS DE APOIO AOS INDIANOS NO EXTERIOR

As seções apresentadas, a seguir, discorrem sobre a forma como o Governo indiano vem lidando com esses fluxos migratórios contemporâneos e também com sua diáspora antiga já de vários séculos.

5.1 A criação da Comissão de Alto Nível

No início dos anos 1990, o modelo econômico indiano entrou em fase de reformas liberais, para tentar sair de crise financeira de vulto. O Governo percebeu a importância de captar investimentos de indianos residentes no exterior. Surgiram daí as primeiras políticas governamentais voltadas especificamente para as comunidades emigradas.[594] No ano 2000, o Governo decidiu elaborar nova estratégia com vistas ao estreitamento de vínculos com suas comunidades. Como primeiro passo nesse sentido, criou uma Comissão de Alto Nível, composta por parlamentares, diplomatas, acadêmicos e empresários, com o objetivo de elaborar relatório sobre a situação das comunidades[595] e das políticas governamentais nessa área.[596]

5.2 A estrutura de apoio

Com base nas recomendações de tal relatório, foi criado, em 2004, o Ministério para Assuntos de Indianos no Exterior.[597] A ele se integraram a Divisão de Indianos Não-residentes do Ministério das Relações Exteriores e a Divisão de Emigração do Ministério do Trabalho. O novo Ministério está dividido em cinco grandes áreas, responsáveis pelos seguintes assuntos: remessas e investimentos de migrantes; formulação de políticas para as comunidades; supervisão das condições de trabalho dos indianos no exterior; serviços sociais e bem-estar das comunidades; e proteção geral aos emigrantes. Na Índia, o Ministério mantém rede de escritórios nas regiões de origem da maior parte dos migrantes, com a função não apenas de protegê-los contra agenciadores ilegais de mão-de-obra, mas também de servir de pontos focais no relacionamento com autoridades estaduais.

Com o estímulo do Ministério de Assuntos dos Indianos no Exterior, foram criados pontos focais em diversos Ministérios e escritórios especiais para assuntos de migrantes nos Estados de Gujarat, Rajasthan, Tamil Nadu, Andhra Pradesh, Uttar Pradesh, Karnatak e Goa.

5.3 Cultura e civilização

O Governo vem estudando como reforçar a atuação, junto à diáspora, do Conselho para Relações Culturais, responsável pela difusão da cultura indiana no exterior.[598] Em 1992, em iniciativa de impacto junto à comunidade em Londres, o Governo criou o Centro Nehru, integrado à estrutura da Embaixada. A televisão também tem representado papel de relevo para a continuidade dos contatos das novas gerações de indianos com seu país de origem. São nove canais da comunidade, além de diversos outros, cuja grade de programação é retransmitida diretamente da Índia. Todos apresentam noticiário com foco na realidade indiana.

Diversos indianos emigrados têm contribuído para as relações da Índia com seus países de acolhimento. Há, além do mais, personalidades indianas no exterior, nas áreas esportiva, literária e cultural, entre outras, que têm contribuído para compreensão mais aprofundada da realidade de seu país de origem. O Governo indiano passou a agraciá-los com condecorações em cerimônias oficiais organizadas por suas missões diplomáticas.

Estuda-se, atualmente, o projeto de criação de Museu e Biblioteca da Diáspora, com o objetivo de reconhecer e celebrar sua contribuição ao desenvolvimento da Índia, bem como incentivar estudos acadêmicos sobre o tema. Iniciativa já implantada é a instituição do Dia da Comunidade Indiana, celebrado na Índia e no exterior, no dia 9 de janeiro, que tem o simbolismo de marcar o retorno de Gandhi à Índia, após temporada passada na África do Sul.

5.4 A dupla nacionalidade

Iniciativa das mais aguardadas pela diáspora foi anunciada pelo Governo indiano em 2003, qual seja, a aceitação de dupla nacionalidade, em alguns casos, para descendentes de indianos no exterior. Tratava-se de demanda específica das comunidades indianas nos EUA e em vários países.[599] Para os descendentes de indianos no exterior, a dupla nacionalidade, além de reforçar os vínculos afetivos com o país de origem, representa garantia de serem acolhidos na Índia em caso de tensões raciais ou étnicas em seus países de acolhimento. Em países como Fiji ou África do Sul, a concessão de nacionalidade indiana oferece segurança adicional diante da possibilidade de deterioração das condições de segurança locais.[600] As resistências do Governo à aceitação do instituto da dupla nacionalidade deveram-se historicamente ao temor de que paquistaneses no exterior, descendentes de cidadãos da Índia de antes da partilha,[601] pudessem requerer também a dupla nacionalidade,

com os riscos em termos de segurança nacional vislumbrados pelos militares indianos.[602] A decisão, em 2003, de rever essa posição parcialmente, abrindo a possibilidade apenas para descendentes de indianos residentes em países desenvolvidos, como os EUA, Reino Unido ou Cingapura, e deixando de fora as comunidades em países de menor renda relativa, como Fiji, Guiana e Quênia, possivelmente as que mais necessidade têm desse tipo de garantia legal, deixou a impressão de que a iniciativa teria tido motivação marcadamente econômico-comercial[603].

5.5 A migração feminina

Dos cerca de 400 mil migrantes indianos que deixam o país todos os anos em busca de empregos, as mulheres representam fração inferior a 10%.[604] Essa situação deve-se ao fato de que o Governo adota política de emigração condicionada por considerações de gênero, aplicando medidas restritivas à migração feminina.[605] As restrições à migração feminina referem-se, entretanto, apenas à mão-de-obra não-qualificada, normalmente dependente de contratos de trabalho previamente negociados. Dessas mulheres, o Governo exige depósito equivalente ao valor de uma passagem aérea, para a eventualidade de repatriação. O contrato de trabalho tem ainda de ser validado pela Embaixada da Índia no país de destino após conferir a idoneidade do empregador. Se for casada, a candidata a migrante tem de apresentar autorização do marido; se não, dos pais.[606] Essas medidas restritivas têm tido o efeito de desestimular a migração feminina, que parece ser justamente o objetivo do Governo.[607] O objetivo declarado é o de protegê-las contras abusos e violências por parte de empregadores no exterior. Assim, mulheres com idade inferior a 40 anos e sem qualificação profissional não podem emigrar.[608] Há proibições ocasionais à emigração de indianas para trabalharem como empregadas domésticas. Foi o caso da proibição de emigração de indianas no Kuwait entre 1999 e 2001.[609]

5.6 A questão das remessas

As comissões cobradas pelo sistema bancário sobre remessas a partir do Reino Unido para a Índia situam-se[610] em torno de 8%.[611] Por conta dessas comissões elevadas e da demora na transferência dos recursos, muitos dos migrantes originários de regiões rurais da Índia têm mostrado certa inclinação pelo uso do tradicional sistema *hawala* de transferência informal de fundos. Trata-se de antigo sistema de crédito informal utilizado por mercadores árabes que percorriam a antiga Rota da Seda na Ásia.[612] O sistema ganhou novo ímpeto nos anos 1970, quando passou a ser usado por contrabandistas de ouro de Dubai e Abu Dhabi, que usavam barcos para atingir clandestinamente o mercado indiano. Esses contrabandistas perceberam que poderiam aproveitar as remessas de recursos dos trabalhadores migrantes indianos para fazer a compensação com os pagamentos que tinham a receber de suas contrapartes na Índia. Desde então, Dubai vem-se consolidando como um dos principais centros de gerenciamento de *hawala*, administrando bilhões de dólares a cada ano.

Em árabe, a palavra *hawala* significa "câmbio", mas também "confiança". Funciona com base na confiança, cultivada ao longo de gerações, entre os *brokers*, chamados *hawaladars*. O sistema transfere recursos, sem movimentá-los. As transferências são realizadas, normalmente, no âmbito de operações de importação-exportação entre parceiros comerciais. O valor das faturas é manipulado para cima ou para baixo, de modo a compensar as transferências de recursos. Apesar de haver diversas outras formas de transferir recursos, essas operações de importação-exportação são as mais utilizadas. Aos olhos dos trabalhadores migrantes irregulares, parece haver diversas vantagens na utilização do *hawala*. Não exige a apresentação de quaisquer documentos. Cobra preço competitivo, oscilando entre 1% e 2%, abaixo, portanto, do valor médio das comissões bancárias. Atinge vilarejos remotos da Ásia em, no máximo, 2 dias. Para esses mesmos vilarejos, a rede bancária tradicional pode levar uma semana. A

confiabilidade é elevada, porquanto este é o cerne do negócio. Não envolve burocracia, sendo os negócios feitos, normalmente, com dinheiro em espécie. Oferece taxas de câmbio ligeiramente mais favoráveis que as praticadas pela rede bancária. Não deixa rastros das operações, uma vez que o único registro mantido por um *hawaladar* é o de débitos/créditos entre ele e os demais *hawaladars*. Facilita a evasão fiscal no país de origem, por parte dos parentes dos migrantes e beneficiários das remessas. Ressalve-se, no entanto, que a formalização dos fluxos de remessas financeiras ganhou estímulo inesperado com o 11 de Setembro.[613] No intuito de bloquear o financiamento de organizações terroristas, as autoridades norte-americanas passaram a reprimir com maior rigor os sistemas bancários clandestinos e as redes informais de remessa de dinheiro, como a *hawala*, usada por migrantes indianos.

Em 2005, as remessas globais, formais e informais, dos migrantes indianos foram estimadas em US$ 23,5 bilhões.[614] Nos anos 1970 e 1980, financiaram parte dos déficits na balança de pagamentos do país.[615] Quando a escalada dos preços do petróleo aprofundou a crise econômica e a incerteza nos EUA, Europa e Japão, esse mesmo fator ocasionou a expansão dos projetos de infra-estrutura nos países do Golfo Pérsico e a demanda por trabalhadores estrangeiros. Esse fenômeno teve dimensões tão expressivas que, em 1975, a força de trabalho estrangeira constituía 39% do total na Arábia Saudita, 71% no Kuwait e 89% nos Emirados Árabes. Foram as remessas dos migrantes no Golfo que ajudaram a economia indiana a suportar esse período de turbulência.[616]

O Governo vem oferecendo várias vantagens aos indianos residentes no exterior, na esperança de convencê-los a abrir contas em moeda estrangeira na Índia. Concedeu aos migrantes a possibilidade de abertura de contas em moeda estrangeira (libras esterlinas ou dólares norte-americanos), com juros acima dos praticados no mercado financeiro internacional. Os recursos nessas contas podem ser livremente repatriados, sem o pagamento de taxas. Sobre esses

recursos, tampouco incidem impostos.[617] Esses privilégios despertaram a atenção dos residentes na Índia, que passaram a chamar os residentes no exterior de os "novos brâmanes".[618] Não foram, porém, suficientes para atrair depósitos significativos de indianos residentes no exterior.

5.7 A proteção aos trabalhadores migrantes de menor qualificação

Já em 1922, a preocupação com o tratamento dispensado a trabalhadores indianos de menor qualificação em outras regiões do Império Britânico havia levado à aprovação, pelo Parlamento Britânico, da Lei de Emigração, que passou a regular os fluxos de trabalhadores migrantes e criou a figura do Protetor de Emigrantes, no âmbito do Ministério para Assuntos de Indianos no Exterior.[619] Cerca de meio século depois, com a aceleração do número de indianos atraídos pelos empregos oferecidos no Oriente Médio, a mesma preocupação ressurgiu no âmbito do Governo em Nova Délhi.[620] A presença de número expressivo de trabalhadores indianos nessa região nos anos 1970 expôs as limitações da Lei de Migração de 1922. Nesse período, surgiu grande número de agências de recrutamento ilegais, que extorquiam e fraudavam os candidatos a migrantes. Foi, então, aprovada a Lei de Emigração de 1983, com o objetivo de regular os termos dos contratos, que passaram a ser revisados pelo Escritório do Protetor de Emigrantes, de modo a assegurar condições dignas de trabalho e moradia para a força de trabalho não-qualificada indiana no exterior.[621] Outro aspecto relevante da Lei foi a disposição sobre os preços que as agências de recrutamento poderiam cobrar por seus serviços, US$ 40 para os trabalhadores não-qualificados, US$ 60 para os semi-qualificados e US$ 100 para os qualificados.[622] Não obstante tais controles, há relatos de inúmeros abusos cometidos, com trabalhadores levando mais de um ano para pagar dívidas contraídas para pagar taxas exorbitantes.[623]

No final de 2006, novamente em virtude da violação sistemática de direitos dos trabalhadores indianos no Oriente Médio, o Governo propôs emenda à Lei de Emigração de 1983, a ser debatida no Parlamento. O objetivo foi o de registrar todas as agências de recrutamento de trabalhadores e torná-las legalmente responsáveis pelo eventual descumprimento dos contratos de trabalho assinados, bem como pelo tratamento dispensado aos indianos por seus empregadores no exterior.[624]

Em alguns Estados da Índia, foram estabelecidas agências públicas de recrutamento, no intuito de oferecer gratuitamente serviços de busca de oportunidades de emprego no exterior. Mas tais agências mostraram-se bem menos eficientes do que suas congêneres privadas. Por esse motivo, mesmo diante do risco de fraude ou de cobrança de preços exorbitantes, os candidatos a migrantes têm preferido utilizar os serviços das agências privadas ao invés das públicas, as quais se viram confinadas a cuidar apenas de contratos para médicos e enfermeiras, justamente o tipo de profissionais não necessitados de proteção especial.[625]

Os esforços governamentais não lograram impedir que os trabalhadores não-qualificados enfrentem problemas antes da partida e durante a permanência no exterior. Os problemas encontrados antes da partida referem-se normalmente a violações das condições acordadas para o recrutamento, como atrasos na partida, não-cumprimento do compromisso de encontrar emprego, recrutamento ilegal e, sobretudo, cobrança de taxas extorsivas, muito acima da tabela oficial.[626] Dessa forma, os trabalhadores acabam tendo de comprometer antecipadamente vários meses de seu salário no exterior. De igual gravidade é o recrutamento ilegal, porque os trabalhadores viajam sem a cobertura proporcionada pelo sistema governamental de proteção e, muitas vezes, com contratos que não garantem seus direitos.[627]

No exterior, os trabalhadores indianos, como, de resto, ocorre a migrantes de outros países, raramente apresentam queixas contra seus empregadores, pelo temor de perderem o emprego.[628] Nos casos

em que decidem apresentar queixa, costumam denunciar o problema diretamente à Embaixada ou Consulado da Índia. Além de ser levado ao conhecimento das autoridades locais na busca de solução, o caso é também retransmitido ao Escritório do Protetor dos Emigrantes, na Índia. Se o recrutamento houver sido feito legalmente, o caso é retransmitido à agência responsável, que, no mais das vezes, alega não ter responsabilidade por violação contratual cometida pelo empregador. Se as explicações não forem consideradas satisfatórias, solicitam-se investigações policiais e, dependendo de seus resultados, dá-se início a ação judicial.[629] O trabalhador também pode esperar para agir somente após regressar à Índia, registrando queixa junto ao Escritório do Protetor de Emigrantes, seja contra a agência recrutadora, seja contra o empregador estrangeiro.[630] Se, após investigações preliminares, o empregador for, de fato, julgado culpado, é incluído na relação de empresas proibidas de contratar trabalhadores indianos.[631]

Em situações de extrema gravidade, como, por exemplo, a invasão do Kuwait pelo Iraque, verificou-se que as associações de indianos no exterior constituem recurso de grande valia na prestação de assistência. [632] Exemplo dessa atuação foi o papel de relevo desempenhado na repatriação de muitas empregadas domésticas indianas cujos patrões kuwaitianos, ao fugirem após a invasão, as deixaram abandonadas à própria sorte. [633]

5.8 Transformando brain drain *em* brain exchange

Desde os anos 1950, o Governo indiano tem buscado formas de reverter o fenômeno representado pela "fuga de cérebros". Em 1958, foi lançado um programa chamado *Scientists' Pool*, pelo qual o Governo contratava temporariamente cientistas, engenheiros, médicos e outros profissionais de alta qualificação vindos do exterior, até que eles fossem absorvidos de forma definitiva pelo mercado de trabalho. Em 1963, surgiu outro programa governamental chamado *Supernumerary*, que criava postos especiais em vários ministérios,

permitindo a indicação de cientistas indianos residentes no exterior. Posteriormente, nos anos 1970, outra iniciativa foi adotada, mediante esquemas de entrevistas efetuadas pela *Union Public Service Comission* e pelo *Council for Scientific and Industrial Research*, no intuito de recrutar cientistas residentes no exterior. Nos anos 1980, o Governo passou a oferecer, além de empregos, apoio no retorno para a Índia, isenção de impostos na importação de bens por ocasião dessa transferência e facilidades cambiais. No intuito de estimular o retorno ao país de trabalhadores de alta qualificação, foi também lançada política de apoio à busca de empregos no setor privado.[634] Nenhuma dessas políticas obteve o êxito esperado.[635]

No início dos anos 1990, ao invés de tentar atrair de volta indianos altamente qualificados residentes no exterior, o Governo passou a investir nos ganhos potenciais desse processo.[636] Começou a considerar que o mais realista seria incentivar a criação de redes da diáspora, como forma de transformar a "fuga de cérebros" (*brain drain*) em "intercâmbio de cérebros" (*brain exchange*). Nesse contexto, registre-se a importância da formação de redes da diáspora para o desenvolvimento da indústria de tecnologia de informação na Índia. O Governo passou a cultivar os contatos com membros da diáspora atuantes na indústria de tecnologia de informação no Reino Unido, EUA e Canadá. Esses indianos residentes no exterior, por sua vez, começaram a intensificar os contatos com professores, executivos, empresários, cientistas e engenheiros desse setor na Índia. Tais contatos acabaram resultando na formação de duas das mais bem-sucedidas redes da diáspora indiana: a The Indus Entrepreneurs (*TiE*) e a *Silicon Indian Professional Association*, as quais ajudaram a moldar as políticas da Índia no setor de tecnologia de informação.[637] Surgidas inicialmente nos EUA com o propósito de apoiar o desenvolvimento profissional de jovens indianos do setor de tecnologia de informação, em poucos anos tornaram-se redes mundiais da diáspora. Em 2004, a *TiE* já estava presente em 42 países.[638] As redes também abriram as portas para que a migração de profissionais indianos preenchessem os

déficits existentes nos mercados de trabalho especializados nos EUA, Canadá e Reino Unido. E direcionaram para a Índia investimentos de empresas norte-americanas, a exemplo da Microsoft. Estimularam também a aplicação de recursos dos indianos emigrados na abertura de empresas na Índia. Das 20 maiores empresas indianas de software, 19 foram fundadas ou financiadas por indianos emigrados.[639] Não se pode quantificar, com precisão, o impacto do surgimento dessas redes sobre o crescimento da indústria de tecnologia de informação na Índia. Mas o fato é que as exportações desse setor da economia indiana passaram de US$ 129 milhões em 1990 para US$ 12,2 bilhões em 2003.[640]

5.9 Outras iniciativas

Além das iniciativas mencionadas acima, a Índia ostenta diversos outros programas voltados para suas comunidades, a maioria direcionados para os Estados tradicionalmente emissores de migrantes. Um deles refere-se à coordenação de programas de voluntariado para indianos não-residentes que queiram engajar-se em trabalhos de cunho assistencial na Índia.[641]

Com o objetivo de reforçar os vínculos do país com os descendentes de indianos no exterior, o Governo criou um cartão para descendentes de indianos residentes no exterior, portadores de passaportes estrangeiros. O cartão oferece alguns benefícios. Dispensa a necessidade de vistos para a Índia. Dá acesso a uma variedade de alternativas de investimentos e de acesso a crédito exclusivos para cidadãos indianos. Concede, ainda, facilidades de ingresso em instituições públicas de ensino superior na Índia.[642]

Uma terceira iniciativa foi a criação de Centros de Apoio aos Indianos no Exterior em países com expressiva população de emigrados indianos. Trata-se de trabalho desenvolvido em conjunto pelos Ministérios das Relações Exteriores e para Assuntos de Indianos no Exterior.

6. Algumas considerações

O funcionamento dos esquemas criados pelo Governo indiano para atrair investimentos de seus nacionais no exterior parece haver sido obstruído por questões burocráticas.[643] Mais do que incentivos fiscais de qualquer natureza, as solicitações dos potenciais investidores da diáspora centram-se na necessidade de eliminação de entraves dessa natureza.[644] Esta talvez seja parte da explicação para o fato de que expressiva parcela dos investimentos da diáspora foram canalizados para aplicações voláteis, de curto prazo, em bolsas de valores.

Em regiões rurais da Índia, os recursos originários de remessas de migrantes não têm tido o efeito de induzir o desenvolvimento sustentável.[645] Os recursos impulsionam o setor de serviços, em especial, o de construção de moradias, mas o setor de produção agrícola, justamente aquele no qual boa parte dos migrantes costumavam trabalhar, não tem sido dinamizado.[646]

No Reino Unido, a fragmentação da comunidade indiana em inúmeras organizações tem limitado sua capacidade de influência política. Nos grandes temas de interesse da Índia, todavia, a comunidade conseguiu mostrar o grau de coesão necessário para transmitir suas posições ao Governo britânico.

Dispor de grupo de pressão moderadamente alinhado a seus interesses dentro de um país com grande influência no cenário internacional pode ser uma vantagem. Nesse sentido, as relações do Governo indiano com seus nacionais no Reino Unido e nos EUA são indissociáveis de suas relações com os Governos desses países. Mas as tentativas de mobilização da diáspora têm tido de ser feitas com habilidade, de modo a refletirem também a agenda e as inclinações das próprias associações de migrantes indianos, respeitando, ademais, a atmosfera política do país de acolhimento.

Ao oferecer facilidades para a concessão de vistos permanentes e a naturalização de trabalhadores altamente qualificados, a atual política migratória britânica tende a atrair fluxos adicionais de migrantes da

Índia, porquanto esse país se vem destacando na formação de profissionais em alguns setores específicos, como o de tecnologia de informação. De fato, no ano 2000, por exemplo, dos 18.250 profissionais estrangeiros desse setor que receberam vistos de trabalho no Reino Unido, 11.474 eram indianos.

A política indiana para comunidades adquiriu novo vigor a partir da criação de Comissão de Alto Nível, incumbida de viajar pelos principais países de acolhimento durante dois anos para ouvir dos próprios emigrados seus problemas e aspirações. Antes disso, o Governo indiano adotava políticas com base, em grande medida, no que lhe parecia melhor para a diáspora, sem o cuidado de antes auscultar sistematicamente as opiniões daqueles aos quais aquelas políticas eram dirigidas. A Comissão representou um ponto de inflexão no tratamento do tema das comunidades na Índia. Recorde-se que também no caso das Filipinas, o aperfeiçoamento das políticas para comunidades deu-se com base no trabalho de uma comissão criada especialmente para avaliar o desempenho do Governo nesse setor, a chamada Comissão Gancayco.

Capítulo VII

A Política da Turquia para suas Comunidades

Capítulo VII
A Política das Turquia para suas Comunidades

"Nós encomendamos mão-de-obra e vieram seres humanos."
Max Frisch

São relatadas aqui, da mesma forma que nos capítulos anteriores, iniciativas governamentais de apoio às comunidades no exterior. O caso turco apresenta particularidade interessante, qual seja, a propensão dos migrantes a manterem sua identidade social, cultural e religiosa, por vezes, interpretada como obstáculo à integração nos países de acolhimento. Como se verá, porém, neste capítulo, com a análise da situação dos turcos na Alemanha, o que estes desejam é tão-somente evitar sua assimilação total na sociedade de acolhimento.

1. Comunidades turcas no exterior: antecedentes históricos

Alguns dos primeiros migrantes otomanos de que se tem registro na Europa Ocidental parecem haver sido mercadores que se estabeleceram em Londres a partir do início do século XVII.[647] Mais tarde, já nos anos 1860, registrou-se um influxo para cidades como Paris e Londres de intelectuais otomanos fugindo do absolutismo do Sultão Abdulaziz. Chegaram a fundar nessas cidades uma sociedade secreta chamada Novos Otomanos, que publicava jornais críticos daquele regime autocrático.[648] Na virada do século, foi a vez de outro grupo de intelectuais, os chamados Jovens Turcos, buscar refúgio em capitais européias, de onde combatiam o Governo do Sultão Abdulhamit.[649] A eclosão da I Guerra Mundial fez com que levas de refugiados turcos buscassem abrigo em países europeus. No Entre-Guerras, com o início da Revolução Nacionalista de Mustafa Kemal

Atatürk, surgiram refugiados turcos na Europa, entre os partidários do antigo regime.[650]

Nos anos 1960,[651] a migração de trabalhadores turcos para a Europa começou a ser regulamentada por uma série de acordos bilaterais. O conteúdo desses acordos incluiu o recrutamento dos chamados *Gastarbeiter*[652] (trabalhadores hóspedes) para empregos no setor industrial que requeriam menor qualificação.[653] Data de 1961 a assinatura do primeiro acordo de recrutamento de trabalhadores celebrado entre a Turquia e a Alemanha, reproduzido no período de 1964 a 1967 com outros países da Europa, como Holanda, Bélgica, Áustria, França e Suécia.[654] Nessa época, milhares de camponeses da região da Anatólia Central tomaram o rumo desses países e assumiram trabalhos de menor qualificação, indo morar em comunidades étnicas isoladas da sociedade local. No início, esses acordos visavam essencialmente à contratatação de mão-de-obra masculina.

Os acordos beneficiaram a todas as partes envolvidas. A Alemanha, engajada na reconstrução de sua dilapidada economia no pós-Guerra, pôde atender a demanda de setores industriais em expansão. A migração aliviou a taxa de desemprego e as remessas dos migrantes trouxeram aporte financeiro de vulto para os países de origem. Os trabalhadores hóspedes, por sua vez, tiveram a chance de alcançar qualidade de vida melhor.[655] As políticas de recrutamento foram encerradas em meados dos anos 1970,[656] quando a demanda por trabalhadores estrangeiros diminuiu, com o início de período de recessão econômica na Alemanha.[657]

O fim dos contratos de trabalhadores hóspedes não significou, no entanto, a interrupção completa da migração turca para a Europa Ocidental. Por conta dos mecanismos de política de asilo e do instituto da reunião familiar, os fluxos mantiveram-se relativamente constantes de 1980 a 2000, embora com quedas ocasionais devido à aprovação de legislações restritivas e à adoção de programas de estímulo ao retorno de migrantes aos seus países de origem.[658] As dimensões da diáspora turca na Europa Ocidental viram-se igualmente reforçadas

pelo influxo de refugiados políticos. Por conta de perseguições ocasionadas pelo golpe militar de 1980 e pelos conflitos com os nacionalistas curdos[659] na região sudeste do país, mais de 370 mil turcos solicitaram asilo político à Alemanha naquele período.[660]

Nos anos 1990, surgiram poucas oportunidades para migrantes turcos nos mercados de trabalho da Europa Ocidental. Em 1998, cerca de 600 mil turcos estavam inscritos em listas de espera mantidas pelo Serviço Nacional Turco para Empregos no Exterior.[661] Paralelamente à diminuição da demanda por mão-de-obra na Europa Ocidental, os mercados de trabalho no Oriente Médio (Arábia Saudita, Líbia e Kuwait) e Rússia ganharam maior importância, atraindo migração de perfil estritamente masculino.[662]

Contemporaneamente, a prática de reunião familiar continua contribuindo para manter certo impulso nos deslocamentos populacionais para países da UE, uma vez que os migrantes ainda costumam buscar seus futuros cônjuges na Turquia.[663] No ano 2000, por exemplo, mais da metade dos cerca de 75 mil turcos que partiram com destino a países europeus se enquadravam no instituto da reunião familiar.[664]

2. Comunidades turcas no exterior: características

A comunidade turca é a mais expressiva minoria étnica na Europa Ocidental. São os chamados *euroturcos,* predominantemente de religião islâmica.[665] Historicamente, os turcos sempre buscaram o norte da Europa, em especial, a Alemanha.[666] Com exceção da Arábia Saudita, que inclui muitos trabalhadores sob contrato de empresas turcas, e da Austrália e Estados Unidos, que recebem grande contingente de mão-de-obra qualificada e de estudantes universitários, a União Européia abriga a quase totalidade dos migrantes turcos.[667] Estima-se que 4 milhões de turcos residam no exterior, dispersos sobretudo pela Europa Ocidental (3,5 milhões, sendo 2,3 milhões na Alemanha), Oriente Médio, EUA e Austrália.[668] O maior jornal da

comunidade turca na Europa, o *Hürriyet*, cuja circulação diária equivale ao somatório da tiragem de todos os demais jornais turcos combinados, é lido em todos os países da UE e dispõe de correspondentes em diversas capitais européias.[669]

Originalmente, os migrantes turcos eram, em sua maioria, rudes camponeses da Anatólia Central, recrutados no âmbito de programas europeus de trabalhadores hóspedes. Passadas algumas décadas desde a chegada desses primeiros trabalhadores, a comunidade apresenta perfil heterogêneo em termos sócio-econômicos. Ao mesmo tempo em que se registra número crescente de empresários na comunidade, se verificam índices elevados de desemprego entre a juventude turca.[670] Contemporaneamente, o tema da candidatura à UE passou a representar fonte de mobilização entre os turcos na Alemanha.[671]

3. O CASO ESPECIAL DOS TURCOS NA ALEMANHA

Os turcos constituem hoje aproximadamente 35% do total dos estrangeiros na Alemanha.[672] Os cerca de 2,3 milhões de migrantes de origem turca constituem, de longe, a mais numerosa comunidade estrangeira no país. Com grau reduzido de integração à sociedade local, os migrantes turcos formaram verdadeiros enclaves étnico-religiosos em cidades médias e grandes da Alemanha. Nos anos 1980, foi aprovada legislação específica alemã para promover a repatriação voluntária de estrangeiros, mediante o oferecimento de compensação financeira para migrantes que desejassem retornar, em caráter permanente, a seu país de origem. Foi a chamada Lei dos 10.500 marcos. Tal incentivo, somado ao temor provocado por incidentes de racismo e violência contra estrangeiros na Alemanha, levou mais de 370 mil turcos a optar pelo retorno a seu país de origem.[673]

Por outro lado, a unificação da Alemanha trouxe, em um primeiro momento, a expectativa de rápida melhora nos padrões de vida dos alemães orientais. À medida que se tornou evidente que essa expectativa não se concretizaria a curto prazo, o racismo e a xenofobia encontraram

campo fértil no território alemão.[674] Mesmo assim, a maioria dos turcos decidiram permanecer na Alemanha, seja por temer as incertezas da economia turca, seja pelo enraizamento local de seus filhos.[675]

De outra parte, embora consciente das reduzidas possibilidades para sua participação política na Alemanha, a comunidade turca passou a registrar, nos anos 1990, crescente interesse em filiar-se a partidos políticos locais.[676] Dez anos mais tarde, porém, segue limitada a capacidade das associações de migrantes turcos de influenciar o comportamento dos partidos políticos alemães no tocante a questões de seu interesse.

Desde 1990, os migrantes da Turquia têm passado por processo de transformação social e econômica. Eles já não trabalham, predominantemente, em empregos que requerem ofícios manuais. E assumem, cada vez mais, seus próprios negócios.[677] Tem havido, ainda, crescimento do número de estudantes turcos em universidades alemãs: de 4 mil em 1975 a 14.700 em 1993.[678] Tais universitários criaram, nos anos 1990, a Associação Européia dos Acadêmicos Turcos, reunindo ainda estudantes na Holanda, Bélgica, França, Dinamarca, Áustria, Suíça e Suécia.

A comunidade divide-se ao longo de várias linhas, o que a enfraquece em termos de capacidade de mobilização política. Parte dos migrantes são, na verdade, da etnia curda.[679] Diversas organizações banidas na Turquia encontram espaço de atuação mais livre na Alemanha e em outros países da Europa Ocidental,[680] apesar de o Governo alemão já vir pondo na ilegalidade algumas delas, a exemplo do partido curdo PKK.[681] Há suspeitas, ademais, de que o serviço secreto turco (MIT)[682] viria tentando controlar[683] as atividades de ativistas sindicais, militantes nacionalistas curdos, políticos de extrema esquerda, entre outros migrantes.[684] No que se refere à religião, registre-se a divisão entre muçulmanos alevitas[685] e sunitas. Politicamente, há associações de migrantes afiliados a vasto espectro de partidos políticos na Turquia.[686] Há duas grandes federações de migrantes turcos na Alemanha. A primeira delas é a *Comunidade Turca na Alemanha,*

fundada em 1985, que reúne hoje mais de cem associações de migrantes. A segunda é o *Conselho para os Cidadãos Turcos*, que reúne quase igual número de associações, de tendências políticas conservadoras ou representativas de muçulmanos sunitas.

Conquanto diga respeito tão-somente a uma fração da comunidade turca, o fundamentalismo islâmico tem encontrado algum eco entre os jovens, inclusive por razões econômico-sociais, já que o desemprego, problema grave para o conjunto da sociedade alemã, afeta de modo particular as comunidades de migrantes.[687] Após o 11 de Setembro, intensificaram-se, ademais, os temores com relação às atividades de grupos extremistas islâmicos.

4. A INTERAÇÃO DO GOVERNO TURCO COM AS ASSOCIAÇÕES DE MIGRANTES

Até o final dos anos 1970, parecia prevalecer entre os migrantes a percepção de que o Governo em Âncara os via como meras "máquinas de remeter recursos", sem maiores preocupações com a luta por igualdade de direitos e contra a discriminação social nos países de destino. Contemporaneamente, diversas associações turcas têm-se engajado na discussão com as autoridades governamentais sobre a situação dos migrantes nos países de destino, a candidatura da Turquia à União Européia e a extensão dos direitos políticos da diáspora.[688]

A partir dos anos 1980, quando então o Governo passou a conceder maior prioridade à integração e à mobilidade social de seus nacionais no exterior, foram adotadas uma série de medidas para fortalecer os vínculos econômicos, políticos e culturais com a diáspora. Nos anos 1990, começou a generalizar-se, entre os partidos políticos turcos, a prática de nomeação de parlamentar para atuar como elemento de ligação com as comunidades emigradas. Cumpre ressaltar, contudo, que o bem-estar de sua diáspora não parece haver sido o único motor por detrás de tais medidas. Estas foram motivadas não apenas pela importância econômica das remessas, mas também pelo

papel de relevo que os migrantes poderiam desempenhar nas relações bilaterais e multilaterais da Turquia com os países membros da UE.[689]

A rede consular tem sido instruída a organizar reuniões com associações de migrantes, no intuito de reiterar os apelos para que se mobilizem em reação a críticas contra a Turquia,[690] formuladas por grupos de pressão organizados por curdos, armênios e gregos.[691] As autoridades governamentais turcas têm, ademais, instado com freqüência seus nacionais no exterior a apoiarem políticos que se mostram favoráveis a assuntos de interesse da política externa turca, a exemplo da candidatura à UE.[692]

É bem verdade que a agenda política do país de origem nem sempre pode ser dissociada daquela formulada pelas associações de migrantes.[693] Assim, da agenda política da Turquia podem constar tópicos de interesse para a agenda política de seus nacionais no exterior e vice-versa. Para citar um exemplo, algumas associações de migrantes costumavam instar os Governos de países membros da UE a manterem a Turquia a distância, enquanto não fosse regularizada sua situação de direitos humanos. Mais recentemente, no entanto, quase todas parecem mostrar-se favoráveis à candidatura turca, seja por julgarem que, dessa forma, haveria evolução em termos de política interna, seja por reconhecerem que, juntamente com o ingresso da Turquia na UE, viria, em algum momento, o direito de livre circulação no espaço comunitário aos cidadãos turcos.[694]

5. A candidatura turca à União Européia

Quase ao mesmo tempo em que os turcos começaram a migrar para a Alemanha, a Turquia candidatou-se ao que viria a ser a UE.[695] Nesse contexto, a migração tornou-se tema de relevância nas relações da Turquia com a UE e, bilateralmente, com a Alemanha e os demais países membros.[696] Os temores de um potencial êxodo migratório e de um eventual crescimento do fundamentalismo islâmico no bojo da diáspora turca continuam a dificultar a aceitação da candidatura turca.

Ademais, o influxo de refugiados políticos reforçou as dúvidas, entre os países membros da UE, sobre a estabilidade política e econômica da Turquia, suscitando pressões européias para que Âncara aprofundasse reformas para modernização em diversas áreas. As autoridades em Âncara vêm tentando afastar os temores dos países comunitários com relação à perspectiva de levas de migrantes,[697] que, no entender dos opositores do acesso turco à UE, poderiam alcançar o patamar de 15 milhões de pessoas.[698] Há, naturalmente, argumentos em favor da candidatura turca. A existência de comunidade emigrada de vastas dimensões vinculou a Turquia com os países europeus de acolhimento, podendo ser interpretada como argumento em favor de integração maior.[699]

O relatório da Comissão Européia a respeito do estado de progresso das negociações de adesão com a Turquia em 2006 apontou algumas dificuldades, como a intromissão excessiva dos militares na vida política do país, a falta de autonomia e de independência do Poder Judiciário, o desrespeito aos direitos das minorias, principalmente curdas e ciganas, a ausência de liberdade de culto religioso e a vigência do artigo 301, do novo Código Penal, que criminaliza críticas à chamada "turquicidade", reduzindo assim a liberdade de expressão e de opinião.

Em dezembro de 2006, o Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas da UE acatou, com pequenas alterações, as recomendações da Comissão.[700] Assim, diante da resistência de Âncara em cumprir integralmente os termos do Protocolo Adicional ao Acordo de Livre Comércio entre a Turquia e a União Européia, recusando-se a abrir seus portos e fronteiras a Chipre, julgou apropriado suspender temporariamente a negociação com a Turquia sobre as áreas de economia e de relacionamento externo.[701]

É especialmente amarga para Âncara a mudança de abordagem da Alemanha, uma vez que o último Chanceler, Gerhard Schröder, havia sido um dos principais aliados da Turquia no período que antecedeu o início das negociações. Angela Merkel, a qual, como candidata, defendia apenas "parceria privilegiada" com a Turquia, havia

declarado, ao assumir o Governo, que cumpriria os pactos acordados pela Alemanha. O descumprimento por Âncara de suas obrigações em relação a Chipre constituiu, porém, oportunidade para reabrir a questão. Em 2006, delineavam-se, no seio da União Européia, dois campos: o antagonístico à Turquia, capitaneado por França, Alemanha, Áustria, Holanda, Grécia, Chipre e Itália, e o favorável, liderado pelo Reino Unido, Espanha e países escandinavos.[702]

6. A Política Migratória da Alemanha

A política migratória alemã é das menos integracionistas da Europa.[703] As taxas anuais de naturalização são significativamente baixas, tendo variado entre 0.3% e 0.6%, no período de 1974 a 1993, o que tem sido atribuído aos requisitos extenuantes para a naturalização e ao alto custo do processo. A lei é federal mas sua aplicação está a cargo dos estados, o que permite distorções e diferenças de procedimento.[704] Contudo, mesmo após mudanças introduzidas em 1993 para facilitar o acesso à naturalização, a taxa continuou relativamente baixa. A legislação alemã segue sendo restritiva nesse aspecto. Quem se naturaliza alemão tem de abdicar de sua nacionalidade de origem.[705] Os turcos, no entanto, relutam em abrir mão da nacionalidade original,[706] considerada parte de sua identidade étnica e religiosa.[707]

A partir de 1998,[708] vários projetos de lei relacionados à imigração começaram a ser discutidos.[709] Os defensores de legislação mais liberal deram ênfase ao déficit demográfico e à escassez de pessoal qualificado em alguns setores da economia. Os opositores da ampliação da entrada de migrantes apontaram, por sua vez, para a taxa de desemprego na economia, que, no ano 2000, atingiu 9% do total da população (16% no caso dos estrangeiros). Questionaram também a capacidade da própria sociedade alemã de absorver mais estrangeiros.

Como resultado daqueles debates, no ano 2000, foi aprovado projeto de lei relativo à aquisição de nacionalidade, permitindo que

filhos de estrangeiros residentes na Alemanha passassem a receber cidadania alemã automaticamente, desde que um dos pais pudesse comprovar residência legal mínima de oito anos.[710] Até então, prevalecia na Alemanha o princípio do *jus sanguinis*.[711]

Nesse mesmo ano, o Governo nomeou Comissão para elaborar propostas para nova política de imigração e integração. Em julho de 2001, a Comissão apresentou relatório intitulado "Estruturando a Imigração, Promovendo a Integração". Recomendou iniciar programa de migração controlada para estrangeiros com características favoráveis à integração, tanto no mercado de trabalho, quanto na sociedade. Propôs a implementação de sistema de pontuação como parâmetro para selecionar 20 mil migrantes por ano, com base em critérios de educação, idade e habilidades lingüísticas.[712] O processo de revisão legislativa somente foi concluído em 2004, com a aprovação de Lei de Imigração baseada em tais recomendações.

7. AS INICIATIVAS DE APOIO AOS TURCOS NO EXTERIOR.

Nos anos 1960, a política turca para comunidades limitava-se, em larga medida, à prestação de assistência temporária e apoio no retorno dos migrantes. Pouca atenção era realmente dispensada aos problemas dos trabalhadores nos países de destino, posto que a percepção governamental ainda era a de que esses trabalhadores logo retornariam ao país.[713] Somente a partir dos anos 1980, contudo, parece haver surgido conscientização maior sobre a necessidade de formulação de políticas para as comunidades emigradas.

Apresentam-se, a seguir, alguns aspectos da lenta evolução das políticas turcas para as comunidades emigradas, à medida que o Governo se foi dando conta de que os seus nacionais no exterior se vinham estabelecendo permanentemente nos países de acolhimento, ao contrário do previsto nos acordos originais celebrados com Governos europeus para o recrutamento de trabalhadores temporários.

7.1 As negociações bilaterais

Da pauta do diálogo bilateral Alemanha-Turquia sobre migração, têm constado temas como o direito à dupla nacionalidade, o uso da língua nativa dos filhos de migrantes no ensino escolar e a inclusão social dos turcos.[714] A partir do início dos anos 1990, a pauta passou a refletir, com maior intensidade, a preocupação com formas de reduzir a discriminação e a xenofobia contra os turcos na Alemanha.[715]

No que diz respeito à adoção de políticas mais eficazes de integração dos migrantes na Alemanha e em outros países europeus, representa elemento complicador o fato de que a comunidade turca se compõe também de curdos. O Governo turco, opõe-se, portanto, a políticas multiculturais que contemplem a especificidade da língua, da história e da cultura curdas, alegando que têm o efeito de realimentar movimento político de cunho subversivo e separatista.[716] Ademais, é contrário a medidas assimilacionistas por supostamente não deixarem espaço para a especificidade cultural turca.

No que se refere à questão curda, o Governo alemão vê-se às voltas, por exemplo, com demandas de associações de migrantes para a realização de gestões políticas junto à Turquia em razão de alegadas violações de direitos humanos. Ao mesmo tempo, recebe pressões da Turquia para que não permita o desenvolvimento, por tais associações, de políticas anti-turcas em seu território.[717] Trata-se aqui, naturalmente, de problema específico da comunidade turca. Foi relatado neste capítulo, contudo, como exemplo das ambigüidades que podem estar contidas no relacionamento triangular país de origem-diáspora-país de destino.

7.2 A estrutura de apoio

Os princípios básicos da legislação turca referentes à emigração estão contemplados na Constituição de 1982, emendada em 1995, que estabelece que o Estado adotará as medidas necessárias para

garantir a segurança, educação e necessidades culturais dos turcos no exterior, bem como para manter seus vínculos com a Turquia e auxiliá-los no retorno ao seu país de origem. Essas diretrizes básicas foram regulamentadas, posteriormente, por vasta legislação ordinária.

Com vistas a adequar a estrutura do serviço consular às necessidades de prestar assistência e apoio à diáspora, o Ministério das Relações Exteriores passou por reorganização interna, com a criação de uma Direção-Geral de Assuntos Consulares, de Migração e de Turcos no Exterior.[718] A rede consular foi reforçada especialmente na Alemanha, onde passou-se a contar com rede de 14 consulados. A partir dos anos 1990, cada consulado começou a representar quase que um microcosmo da administração federal. Além de funcionários diplomáticos, foram incorporados também representantes da Direção-Geral de Assuntos Religiosos e dos Ministérios do Trabalho, Tesouro, Educação, Comércio e Defesa.[719]

Em 1995, diante de pressões de setores da mídia e do Parlamento, o Governo turco criou Comissão Especial para avaliar a situação dos turcos no exterior, que estariam sendo tratados como cidadãos de segunda classe, sujeitos à discriminação social e desprovidos de direitos políticos. O relatório da Comissão fez diversas recomendações para aperfeiçoar as políticas para as comunidades.[720] Questão recorrente no debate no âmbito da Comissão foi o da conveniência de criação de Ministério para os Turcos no Exterior, não havendo sido alcançado consenso sobre o assunto até o momento.

Em 1997, foi criada uma Comissão Consultiva para Cidadãos Residentes no Exterior, presidida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, com o objetivo de facilitar o diálogo entre o Executivo, o Legislativo e as comunidades, bem como permitir a discussão de políticas de apoio.[721] A Comissão engloba também representantes dos Ministérios que tratam de assuntos afetos à diáspora, como Cultura, Saúde e Previdência Social, bem como do Parlamento. Integram a Comissão 45 cidadãos turcos residentes no exterior, selecionados pela rede consular. Há representantes de todas as comunidades turcas,

sendo que o número de representantes é proporcional às dimensões de cada comunidade. Dessa forma, os representantes da comunidade na Alemanha, por exemplo, equivalem a mais da metade do número total de representantes na Comissão Consultiva. O processo de escolha dos representantes, porém, foi objeto de críticas quase unânimes das associações de migrantes, que o acusaram de não ser democrático.[722] Não obstante tais críticas, a Comissão constitui, do ponto de vista do Governo turco, foro privilegiado para transmitir aos seus nacionais no exterior as prioridades do país em termos de política externa. Exemplo concreto ocorreu em Chipre no ano 2000, por ocasião da reunião anual da Comissão, quando cada representante da diáspora recebeu material e explicações detalhadas sobre a versão oficial turca da questão cipriota e suas possibilidades de resolução.[723]

Com a chegada ao poder do Primeiro-Ministro Recep Tayyip Erdogan, em 2002, as comunidades emigradas ganharam maior peso político em Âncara.[724] Parcela significativa dos migrantes são oriundos de segmentos da população turca responsáveis pela ascensão do Partido Justiça e Desenvolvimento.[725] Assim, a partir de 2002, teve início nova fase de evolução nas instituições e políticas turcas dedicadas ao atendimento das comunidades emigradas.[726]

7.3 A questão das remessas

À primeira vista, a evolução das remessas de migrantes turcos nos últimos anos constitui um enigma. De 1998 a 2003, a população emigrada cresceu. E, no entanto, as remessas decresceram. Em 1998, as remessas atingiram o montante de US$ 5,3 bilhões. Em 2003, caíram para US$ 1,7 bilhão.[727] Em 2005, chegaram a patamar ainda mais baixo: US$ 1 bilhão.[728] O que explicaria esse fenômeno? Uma resposta possível é que o perfil da diáspora mudou com o tempo.[729] Entre 1961 e 1967, por exemplo, a proporção de mulheres entre os migrantes era de cerca de 16%. No final dos anos 1990, chegou a 40%. Com índices mais altos de reunião familiar, os migrantes passaram a ter menos

incentivos para fazer remessas ou voltar definitivamente à Turquia, posto que seus familiares já residiam no exterior. [730]

No que se refere aos métodos utilizados, acredita-se que as remessas sejam feitas majoritariamente pelo sistema bancário. As principais agências de transferência de recursos utilizadas pelos migrantes turcos são a *Western Union* e a *MoneyGram*. As remessas têm sido efetuadas, também, por agências de correio. As taxas cobradas pelos bancos situam-se entre 0,3 e 8,4%, pelas agências de transferência, em torno de 8,5%, e, pelas agências de correios, em cerca de 2,8%.[731]

Nos anos 1960, quando começou a promover a exportação de mão-de-obra para a Europa Ocidental, o Governo turco parecia ter elevadas expectativas com relação aos benefícios da migração para a modernização do país.[732] Nessa época, o planejamento econômico no país havia assumido a forma de planos qüinqüenais de desenvolvimento, os quais incluíam a emigração como resposta ao problema do excesso de mão-de-obra. Esses planos deram ênfase à necessidade de enviar ao exterior os trabalhadores de menor qualificação, bem como aqueles das regiões menos desenvolvidas, no leste do país. O Governo desenvolveu, então, programas para incentivar os trabalhadores dessas regiões a migrarem.[733] Acreditava-se que o retorno dos migrantes traria mão-de-obra qualificada por anos de trabalho no exterior, bem como o capital necessário para a industrialização do país.

Foram experimentadas algumas políticas com o objetivo de captar recursos da diáspora para investimentos financeiros. Mencionem-se, por exemplo, esquemas especiais de investimentos para migrantes, com taxas de câmbio e de juros mais favoráveis que a média normalmente praticada no mercado bancário turco. [734] Foram oferecidas, ainda, oportunidades de investimento no sistema bancário islâmico e de contribuições para projetos comunitários nas regiões de origem dos migrantes.[735] Houve, na verdade, competição tanto entre bancos públicos e privados turcos, quanto entre bancos turcos

e estrangeiros, pelos recursos excedentes dessa comunidade emigrada.[736]

Algumas tentativas foram feitas também para canalizar as remessas para atividades produtivas. Mais especificamente, registrem-se dois programas governamentais nessa área: as cooperativas de desenvolvimento local e as companhias de trabalhadores turcos. O primeiro programa visava a promover o desenvolvimento em áreas rurais. Ainda nos anos 1960, foram criadas as primeiras dessas cooperativas de desenvolvimento. Em 1965, havia 128. Esse número elevou-se para 6.590 em 1977. Após esse período, no entanto, essas cooperativas foram entrando em decadência.[737] O programa acabou reduzindo-se quase que apenas a uma espécie de "taxa de migração", uma vez que o pagamento de taxa de inscrição nessas cooperativas dava direito a lugar prioritário nas filas para preenchimento de vagas de trabalho no exterior oferecidas pelas agências oficiais de recrutamento de trabalhadores de menor qualificação.

O segundo programa consistiu na criação das chamadas Companhias de Trabalhadores Turcos. Tais companhias foram criadas sobretudo na Anatólia Central, região de origem da maior parte dos migrantes.[738] A lógica por trás dos planos governamentais era a de que as remessas de recursos dos trabalhadores permitiriam a criação de fábricas. Ao retornarem a sua região de origem, os antigos camponeses, então já possuidores de conhecimentos técnicos que os teriam tornado capacitados para funções no setor industrial, seriam contratados por essas fábricas. Os salários oferecidos equivaliam, entretanto, a uma fração daqueles praticados no mercado de trabalho alemão. Na prática, os migrantes retornados acabaram preferindo trabalhar de outra forma, investindo suas economias na abertura de micro-empresas ou na aquisição de táxis ou caminhões.[739] As companhias de trabalhadores acabaram indo à falência uma por uma ou tendo de ser resgatadas com dinheiro público, o que apenas adiou o problema por alguns anos. Nos poucos casos em que as companhias foram exitosas, os trabalhadores que delas participaram no início acabaram sendo

deslocados pelos demais acionistas, os quais assumiram o controle das companhias. A burocracia turca e o valor declinante da moeda local parecem haver constituído obstáculos intransponíveis para os migrantes que haviam decidido participar desses dois programas de investimentos, os quais acabaram sendo abandonados.[740]

Não obstante as iniciativas governamentais acima mencionadas, as remessas do exterior têm sido absorvidas no sistema econômico turco, aumentando os padrões de consumo em vigor e criando novas demandas existentes, mas sem alterar, de modo significativo o sistema econômico. Nas cidades de origem de muitos migrantes, a ausência de infra-estrutura dificulta o retorno dos investimentos e faz com que os migrantes relutem em arriscar as economias de anos passados no exterior.[741]

7.4 Língua e Cultura

Percebe-se hoje clara preocupação das autoridades governamentais quanto à consolidação do contato da segunda e terceira gerações da diáspora com a língua e a cultura turcas. A Turquia apóia a integração, e não a assimilação, dos seus nacionais nos países de acolhimento.

Reconhecendo a mudança de caráter da migração, de masculina a familiar, o Governo voltou-se, nos anos 1980, primeiramente, para a prestação de serviços que reforçassem os laços com a pátria, como o envio de professores de língua turca para os filhos dos emigrados, tarefa que ficou a cargo do Ministério da Educação,[742] e de religiosos devidamente treinados e sujeitos à jurisdição da Direção de Assuntos Religiosos.[743] Hoje, os imãs pagos por Âncara controlam rede de quase 800 mesquitas na Alemanha.[744] Desde os anos 1980, o Ministério da Educação e a Direção Geral de Assuntos Religiosos têm despachado ao exterior grande número de professores de língua e religião. Além disso, o número de professores de língua e civilização turca naquele país chegou a 470 em 2003. Se aos imãs cabe transmitir a versão

oficial turca de islamismo, aos professores enviados ao exterior incumbe a tarefa de transmitir à segunda e terceira gerações de migrantes a versão oficial da Turquia sobre sua história e civilização.[745]

Realizaram-se mudanças nas políticas do Ministério da Educação e da Direção de Assuntos Religiosos.[746] A partir de 2002, com a ascensão ao poder do Primeiro-Ministro Recep Tayyip Erdogan, o Governo passou a dar renovada ênfase ao treinamento e capacitação de uma parcela dos cerca de 70 mil imãs turcos no uso de idiomas europeus. Entre 2002 e 2005, foram enviados 800 novos clérigos para a Alemanha e 300 para outros países da UE.[747] O objetivo não parece haver sido tão-somente o de prover os migrantes turcos com apoio espiritual. A medida visaria também a difundir a imagem do islã como religião de paz, desvinculando-a da violência gerada pelo fundamentalismo, e a melhorar a própria imagem do país.[748] Trata-se de exemplo de como o investimento no aperfeiçoamento da imagem da diáspora pode reverter igualmente em benefícios para a imagem do país de origem.

7.5 Outras iniciativas

Outra iniciativa governamental diz respeito ao processo eleitoral. Para a concessão de direito de voto aos eleitores no exterior, foi aprovada emenda à Constituição em 1995. Restou, no entanto, disciplinar a questão por meio de legislação ordinária, sendo que esse processo ainda não foi concluído.[749] Para votar, os turcos emigrados têm de deslocar-se, pelo menos, até as sessões eleitorais estabelecidas nas fronteiras do país. Por esse motivo, o número de votantes nunca chegou a ultrapassar o patamar de 100 mil. Somente na Alemanha, os eleitores turcos poderiam, teoricamente, eleger até 25 parlamentares em seu país de origem.

Ainda no campo dos direitos políticos, em 1995, a Turquia modificou a Constituição[750] para incorporar o instituto da dupla nacionalidade. Em 1998, decidiu que, aos cidadãos turcos forçados

a abrir mão de sua nacionalidade originária para adquirir a nacionalidade de seu país de acolhimento, seria oferecido o chamado *Cartão Rosa*, que outorga o direito de permanência no país por vinte anos (prorrogáveis) e isenção do serviço militar, entre outros privilégios.[751]

Para migrantes que retornam ao país de origem, reveste-se de grande importância a possibilidade de acesso a esquemas de previdência social. O Governo turco passou, portanto, a oferecer-lhes a possibilidade de assegurar a aposentadoria mediante o pagamento retroativo de contribuições previdenciárias equivalentes aos anos passados no exterior. Mesmo assim, esses migrantes continuaram prejudicados, porquanto não puderam recuperar as contribuições feitas para os sistemas previdenciários nos países europeus onde trabalharam. Por esse motivo, a negociação de acordos bilaterais sobre previdência social passou a figurar entre as prioridades do Governo.[752]

8. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O caso da Turquia demonstra que o relacionamento do Governo com a diáspora não se transforma com rapidez. Da parte do Governo, parece haver faltado, em algumas ocasiões, a habilidade necessária para levar em conta a situação de seus nacionais no exterior. Após fase de negligência no atendimento das necessidades de suas comunidades emigradas até os anos 1980, quando estas ainda eram vistas, até certo ponto, tão-somente como fontes de remessa de divisas, Âncara levou mais de uma década até conseguir que suas iniciativas de apoio a seus nacionais no exterior começassem a adquirir credibilidade.

No que se refere à nova legislação migratória da Alemanha, esta parece haver sido redigida de modo a não mais permitir o ingresso de migrantes com características similares àquelas dos antigos *Gastarbeiter* turcos, passando a estabelecer minucioso sistema de

pontuação para facilitar a concessão de vistos apenas a migrantes com perfil favorável à integração na sociedade alemã. De outra parte, com a aprovação da nova Lei de Nacionalidade naquele país, que passou a acatar o princípio de *jus soli* para fins de naturalização, os 2,3 milhões de turcos tendem a transformar-se em força com certo peso eleitoral, à medida que as novas gerações forem tendo acesso à cidadania alemã.

A análise das tentativas da Turquia de canalizar as remessas dos migrantes para projetos de desenvolvimento em suas regiões de origem parecem haver malogrado, entre outros motivos, pela insuficiência de infra-estrutura adequada justamente nessas regiões. Conquanto substanciais, tais remessas não chegaram a ser utilizadas de modo a gerar desenvolvimento e reduzir os fluxos migratórios oriundos das regiões menos desenvolvidas do país, em particular, da Anatólia Central.[753]

As políticas para minorias no plano doméstico podem comprometer a eficácia de ações voltadas para comunidades no exterior. No caso da Turquia, os curdos que migraram para a Europa Ocidental por conta de perseguições políticas passaram a usar seus países de acolhimento como plataformas para lançar denúncias a respeito das políticas turcas na área de direitos humanos. Como resultado, parte dos recursos humanos e financeiros que poderiam ser destinados a políticas para comunidades no exterior têm sido gastos, por exemplo, em tarefas de monitoramento e controle das atividades de grupos de pressão curdos na Europa, reduzindo, portanto, a eficiência daquelas políticas como ações de aglutinação e mobilização das comunidades.

Cabe ressaltar, finalmente, que o Governo turco talvez haja, em demasia, concentrado seus esforços na negociação de acesso à UE, imaginando decerto que um desfecho favorável traria, com o tempo, o direito de livre circulação de seus nacionais no espaço comunitário. Esse objetivo de longo prazo pode haver acarretado perdas na qualidade da formulação e na velocidade de implementação

das políticas de curto e médio prazo voltadas para as comunidades. Não foi o que aconteceu com o México, por exemplo, o qual, como relatado no capítulo IV, soube aliar a aproximação com as comunidades emigradas ao objetivo de aprovação do NAFTA pelo Congresso dos EUA.

Capítulo VIII

As Diásporas da Itália, Espanha e Portugal

Capítulo VIII
As Diásporas da Itália, Espanha e Portugal

"De família nobre, sábia e infinitamente prudente,
Niccolò e Matteo decidiram partir para além do
Mar Negro para comerciar em seu proveito." Marco Polo[754]

Apresenta-se, a seguir, análise sucinta de alguns aspectos das políticas de Itália, Espanha e Portugal para suas comunidades no exterior. Não obstante apresentarem o perfil e as demandas dessas comunidades algumas variações em relação ao da diáspora de países em desenvolvimento, busca-se aqui identificar boas práticas que possam servir eventualmente de inspiração a países atualmente emissores de migrantes.

1. A política da Itália para apoio das comunidades no exterior

A migração italiana contemporânea ganhou força a partir de 1870, período de unificação nacional e de turbulências políticas. Nos primeiros dez anos dessa onda de migração, os principais países de destino foram França, Suíça, Bélgica, Luxemburgo e a recém-unificada Alemanha. Em seguida, de 1880 até 1920, Brasil e Argentina passaram a receber o maior influxo dessa migração. Gradualmente, a partir do início do século XX, os migrantes italianos tomaram o rumo dos EUA[755] e, em menor escala, da Austrália e Canadá. No período de 1876 a 1976, o total de emigrados ultrapassou 27 milhões.[756] É bem verdade que metade desses migrantes acabariam retornando à Itália.[757] Em conseqüência desses movimentos migratórios, formou-se uma diáspora de peso, integrada por nacionais italianos e seus descendentes. Em 2005, estimava-se em 4,2 milhões o número de nacionais italianos no exterior[758] e em 70 milhões seus descendentes, distribuídos no Brasil

(25 milhões), nos EUA e Canadá (17 milhões), na Argentina (13 milhões) e outros países, com remessas estimadas em US$ 2,1 bilhões.[759] As características dos trabalhadores italianos no exterior evoluíram ao longo dos últimos anos, registrando-se acréscimo em termos de mobilidade dentro do espaço da UE. [760]

As atuais políticas italianas para essas comunidades emigradas permanecem, em grande medida, a cargo da Farnesina.[761] A participação de representantes das comunidades na formulação e implementação das políticas que lhes dizem respeito ocorre, tradicionalmente, por dois canais: os Comitês de Cidadãos formados em cada jurisdição consular e o Conselho-Geral de Italianos no Exterior. O Conselho-Geral de Italianos no Exterior[762] funciona como órgão consultivo do Governo e do Parlamento para temas de interesse da diáspora italiana, sendo sua Presidência ocupada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros.[763] Deriva sua legitimidade da eleição direta de 65 representantes de Comitês de Cidadãos no exterior. Os outros 29 Conselheiros, de um total de 94, são nomeados pelo Governo.[764] O órgão é composto por uma Comissão da Presidência, sete Comissões Temáticas, três Comissões Continentais, uma Assembléia Plenária e diversos Grupos de Trabalho.[765] Ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, cabe a responsabilidade pela condução dos temas afetos à diáspora. Durante curto período de tempo,[766] no entanto, a Farnesina partilhou essa responsabilidade com o Ministério para os Italianos no Mundo, criado em 2001, no início do mandato do ex-Presidente do Conselho de Ministros, Silvio Berlusconi, com atribuições de ordem política, além do acompanhamento indireto de assuntos de natureza consular relacionados com a presença italiana no exterior.[767]

Enquanto existiu, o Ministério para os Italianos no Mundo esteve instalado fisicamente no prédio da Chancelaria italiana, o que já sinalizava sua limitada autonomia para conduzir políticas voltadas para o apoio às comunidades no exterior.[768] A criação do Ministério para os Italianos no Mundo representou tentativa de atribuir viés político à questão das comunidades no exterior.[769] Exemplo de sua atuação foi o

envolvimento da pasta na atuação do Governo italiano, na assistência aos seus nacionais, após o maremoto que atingiu o Sudeste asiático em dezembro de 2005. O objetivo parece haver sido o de evidenciar o fato de que a diáspora italiana seria tratada como trunfo político a ser explorado.[770]

Em 2001,[771] surgiu mais um canal de participação política para os italianos no exterior, que constitui, possivelmente, a maior inovação na política italiana para as comunidades, a saber, a concessão aos nacionais emigrados não apenas do direito de votar nas eleições gerais, mas, também, de eleger seus próprios representantes no Parlamento em Roma. Ao novo Ministério, foi confiada a missão de organizar a primeira eleição de representantes das comunidades no exterior, em 2006, com a escolha de 12 Deputados e 6 Senadores residentes na Europa, América do Norte e Central, América Latina e África-Ásia-Oceania. Nessas regiões, foram criados quatro distritos eleitorais especiais.[772] A Câmara de Deputados passou a ter 630 cadeiras e o Senado, 315.[773] Tratou-se de inovação de impacto junto às comunidades, que passaram assim a ter voz e voto nos debates no Parlamento italiano.[774] Também aos descendentes de italianos que receberam cidadania por conta de sua filiação foi estendido o direito de participar das eleições.[775] Foi eleito em São Paulo, por exemplo, um dos novos Senadores da diáspora, Eduardo Pollastri. Dentre as prioridades elencadas pelos candidatos eleitos no pleito de 2006, constaram a necessidade de aperfeiçoamento dos serviços consulares, a ampliação de cursos de língua e cultura italianas para os descendentes de migrantes italianos, a oferta de serviços sociais para italianos idosos no exterior, a discussão da própria política da Itália para migrantes estrangeiros em seu território, à luz da experiência dos parlamentares italianos residentes no exterior, bem como a concessão de cidadania italiana aos migrantes que tiveram de renunciar a ela antes da aprovação da legislação, em 1992, que passou a permitir a dupla cidadania. No total, havia mais de 2,6 milhões de eleitores cadastrados como residentes no exterior.[776] A Argentina ostentou o número mais elevado

de eleitores, mais de 400 mil. Um partido independente criado apenas para a campanha na América do Sul[777] fora das duas coalizões partidárias principais conseguiu eleger representantes no Parlamento.[778] O comparecimento às urnas no dia das eleições gerais foi de 1,1 milhão,[779] representando cerca de 42% do total dos eleitores cadastrados,[780] proporção reduzida se comparada aos 84% de comparecimento de eleitores em território italiano. Foi o suficiente, contudo, para decidir o resultado final das eleições italianas de 2006 ao Conselho de Ministros, definindo a derrota da coalizão de centro-direita Casa das Liberdades, liderada por Silvio Berlusconi, e a ascensão de Gabinete chefiado por Romano Prodi.[781]

O novo Primeiro-Ministro decidiu alterar a estrutura do Governo para a formulação e implementação de políticas para comunidades, extinguindo o Ministério dos Italianos no Mundo e devolvendo à Farnesina a responsabilidade por todos os assuntos relativos às comunidades emigradas. Ressalve-se, porém, que as funções do extinto Ministério foram transferidas para a esfera de cargo criado dentro da estrutura da Farnesina, o de Vice-Ministro para Italianos no Mundo, para o qual foi nomeado político cuja carreira esteve sempre ligada ao tema.[782] No orçamento do Governo italiano para 2007, foi aprovada alocação de recursos da ordem de 14 milhões de euros para novos projetos relacionados com as comunidades emigradas.[783]

Com a mudança, a Direção-Geral para os Italianos no Exterior e para Políticas Migratórias do Ministério dos Assuntos Estrangeiros teve seu papel revalorizado.[784] Essa Direção-Geral atua em consonância com outra unidade da Farnesina, subordinada diretamente à Secretaria-Geral, responsável pela administração, em colaboração com outros órgãos estatais, de de situações internacionais de tensão[785] que exigem ações de tutela dos interesses e da segurança dos cidadãos italianos no exterior – a Unidade de Crise.[786]

Na rede consular italiana, que tradicionalmente assegura assistência[787] aos cidadãos italianos em caso de violação de seus direitos

fundamentais e de limitação ou privação de sua liberdade pessoal,[788] foi introduzido aperfeiçoamento. Tratou-se aqui das novas atribuições em matéria de previdência social, em colaboração com outros órgãos,[789] incluindo a negociação e atualização de acordos bilaterais. Estes têm sobretudo o objetivo de assegurar que os períodos de trabalho no exterior possam ser adicionados àqueles prestados na Itália. No espaço da União Européia, a tutela social já é garantida por regulamentos específicos.[790] Os trabalhadores no exterior passaram também a ter acesso facilitado a oportunidades nas áreas de contribuição para a previdência social e de financiamento para aquisição de casa própria na Itália.[791]

Igualmente de interesse, no contexto das políticas gerais para as comunidades no exterior, parece ter sido a tentativa de aproximação com os empresários italianos. Nesse sentido, a Farnesina lançou projeto denominado *Itenets*, com o objetivo de fazer uma radiografia das empresas da comunidade de italianos e ítalo-descendentes residentes no exterior e buscar vinculá-las à estrutura de promoção comercial da Itália, criando, assim, rede de conexões para o desenvolvimento de negócios. Na mesma linha, foram aumentadas as linhas de financiamento governamental para o desenvolvimento de negócios por parte de italianos no exterior.

Outra iniciativa de interesse, adotada em resposta à crescente mobilidade da diáspora italiana no espaço da UE, foi a simplificação dos procedimentos para o reconhecimento dos títulos universitários e profissionais obtidos por italianos no exterior.

Na área cultural, merece destaque o esforço de reforma da rede de institutos de cultura italiana, com ênfase no aperfeiçoamento da formação de seu corpo docente e no estreitamento da cooperação com instituições regionais na Itália. Um dos projetos atuais é o aumento da oferta de cursos específicos de língua e cultura italianas para filhos de migrantes, na sua rede de institutos, a qual, em 2006, alcançou o número de 89 unidades no exterior.[792]

Um dos principais eventos utilizados para divulgar a oferta desses cursos é a Semana da Língua Italiana no Mundo, organizada, tradicionalmente, no mês de outubro. Desde 2001, a Semana vem constituindo o evento de ponta na estratégia de promoção levada a cabo pelo **Ministério dos Negócios Estrangeiros** em colaboração com instituições públicas e privadas empenhadas na divulgação da língua e da cultura italiana**.** Em 2005, por exemplo, foram realizados, no âmbito da Semana, cerca de mil eventos culturais, em grande medida literários, em 80 países.[793]

Outro instrumento de utilidade para a Itália no esforço de manter e reforçar os vínculos culturais com seus residentes no exterior tem sido a RAI Televisão, por meio de programas voltados para as comunidades. O objetivo da Farnesina, em especial, de seu Vice-Ministro para Italianos no Mundo, é o de envolver o Conselho-Geral de Italianos no Exterior no esforço de reflexão sobre o conteúdo televisivo da RAI Internacional e da RAI News 24, e de buscar recursos governamentais e privados para ampliar o alcance e a qualidade de sua programação.[794] Uma das idéias em discussão é a de passar a exigir que, entre os executivos da RAI, sejam selecionadas pessoas com conhecimento e experiência aprofundados sobre as questões relativas à diáspora italiana.[795]

Outro projeto que vem sendo desenvolvido em conjunto entre a Farnesina e o Conselho-Geral dos Italianos no Mundo é o de criação de um Museu da Emigração e dos Italianos no Mundo. A instituição teria atuação voltada para a conservação de documentação e de testemunhos de emigrantes italianos, além de funcionar como centro de pesquisa sobre o tema da emigração.[796]

2. A POLÍTICA DA ESPANHA PARA APOIO DAS COMUNIDADES NO EXTERIOR

Durante cem anos, entre 1850 e 1950, emigraram para as Américas em busca de trabalho 3,5 milhões de espanhóis, originários basicamente de três regiões: Galícia, Astúrias e Ilhas Canárias.[797]

Registre-se, também, a migração espanhola, originária de regiões como a Múrcia e as Ilhas Baleares, para o Norte da África. Com o estabelecimento de Protetorado espanhol no Marrocos entre 1916 e 1919, cerca de 85 mil espanhóis estabeleceram-se em lugares como Melila e Tânger.[798]

A partir de 1950, a Europa do norte e central passou a ser o destino de escolha de cerca de 75% dos migrantes espanhóis. Essa tendência perdurou até meados dos anos 1970.[799] A migração de espanhóis foi então minguando até estacionar, três décadas mais tarde, em níveis de pouca expressão, em torno de 2 mil pessoas por ano. Sobretudo após o ingresso na Comunidade Européia nos anos 1980, o país transformou-se em porta de entrada para migrantes vindos sobretudo do Norte da África e da América Latina.[800]

É relativamente recente a transformação da Espanha em país de imigração. Até meados dos anos 1970, a Espanha era essencialmente um país de emigração, com fluxos de mão-de-obra direcionados sobretudo para o continente americano e para os países industrializados da Europa Ocidental (especialmente, França e Alemanha). A partir dos anos 1980, registrou-se mudança gradual neste quadro e, de país emissor, a Espanha passou a país receptor de mão-de-obra.[801] As políticas de proteção aos espanhóis no exterior vêm acompanhando, naturalmente, a evolução do perfil do país em matéria de migração.[802] Em 2005, os nacionais espanhóis residentes no exterior atingiram o patamar de 1,5 milhão[803] e fizeram remessas estimadas em US$ 6,8 bilhões.[804]

A estrutura do sistema espanhol de proteção e assistência consular a suas comunidades emigradas está englobada na Subsecretaria-Geral de Assuntos Exteriores e de Cooperação da Chancelaria. Subordinado a essa Subsecretaria, encontra-se o Departamento de Assuntos e Assistência Consulares, estruturado em cinco divisões,[805] dotado de orçamento de vulto.[806] Nos postos, foram criados, nos anos 1980, os chamados Conselhos de Residentes, órgãos de assessoramento das repartições consulares que ostentam certo grau

de autonomia, já que são compostos por representantes eleitos pelas respectivas comunidades.

Os espanhóis que hoje residem no exterior são, em grande medida, pessoas de meia idade ou idosos.[807] Para atender às necessidades desses emigrados, vêm sendo implementados programas nas áreas de previdência social, assistência consular a presos e assistência legal e jurídica *lato sensu*. No que respeita à previdência social, o Estado paga a seus nacionais residentes no exterior pensões de aposentadoria com valores análogos aos vigentes no território espanhol. Nos casos em que a pensão vigente no país de residência seja inferior ao mínimo valor pago na Espanha, a previdência espanhola repõe a diferença a favor do interessado de modo a atingir o valor praticado na Espanha. Trata-se aqui do programa de equalização de pensões e aposentadoria. Outro programa que se reveste de especial sensibilidade política, em virtude do grau de visibilidade que vem adquirindo junto à opinião pública, é o de assistência aos presos[808] espanhóis em países estrangeiros.[809] A Espanha já firmou 18 acordos bilaterais[810] de transferência de detentos, permitindo aos seus nacionais o cumprimento da pena em estabelecimentos prisionais na Espanha.

A rede consular espanhola, com um total de 159[811] consulados, só não está consolidada em algumas poucas regiões do mundo, como a Ásia Central, onde a presença diplomática do país é ainda muito recente. Há a intenção do Governo de ampliar e fortalecer a rede de consulados honorários,[812] que já ultrapassa o patamar de 500.[813]

Na área cultural, ressalte-se a política de consolidação da rede de institutos de cultura hispânica Cervantes, presentes já em 27 países. A televisão também tem sido utilizada como instrumento de reforço dos vínculos culturais da Espanha com seus residentes no exterior. Para tanto, a Televisión Española (TVE) produz e emite dois serviços internacionais: TVE Internacional América e TVE Internacional Europa/-Ásia/-África, canais expressamente projetados para difusão internacional. Em 2003, a TVE Internacional Europa já possuía mais de 18 milhões de assinantes no continente europeu.[814] A TVE

Internacional América ostenta grade de programação diferenciada, com dois telejornais diários e ênfase para o cinema espanhol e latino-americano, só podendo ser captada por assinantes de TV a cabo.

3. A política de Portugal para apoio das comunidades no exterior

Há três grandes ciclos da emigração portuguesa.[815] O primeiro, do início do século XIX até 1950, tem sido definido como o ciclo clássico, correspondendo essencialmente a deslocamentos transoceânicos, em caráter permanente. Durante esse ciclo, as migrações portuguesas totalizaram cerca de 2 milhões de pessoas rumo a regiões no mundo lusófono, predominantemente, o Brasil, e aos EUA.[816] A corrente principal rumo aos EUA teve origem nas ilhas dos Açores e visou sobretudo à Costa Leste. A este, sucede-se o chamado ciclo moderno, de natureza majoritariamente intra-européia. Nos final dos anos 1950, os fluxos de migrantes portugueses tornaram-se mais intensos na direção de mercados de trabalho na Europa Ocidental, em particular, a França. Paris, por exemplo, tem hoje mais portugueses do que o Porto.[817] Nos anos seguintes, até 1974,[818] mais de 1,5 milhão de portugueses migraram seja em busca de empregos, seja para escapar da ditadura[819] salazarista.[820] Essa corrente intra-européia, porém, não significou o fim da emigração para outros destinos transoceânicos.[821] Tornaram-se destinos significativos a África do Sul, com colônia estimada hoje em 600 mil pessoas, Venezuela, com 400 mil pessoas, e o Canadá, com mais de 500 mil portugueses.

A partir de 1974, os fluxos migratórios arrefeceram – sem contudo desaparecer -, em virtude de dois fatores principais: a crise econômica nas maiores economias européias e a Revolução dos Cravos em Portugal, que veio restabelecer a democracia em Portugal.[822] O fenômeno emigratório ressurgiu a partir de 1986 e sobretudo no início dos anos 1990, já em outro formato, com a admissão de Portugal na UE. A migração assumiu, então, novas características, com caráter

marcadamente europeu, elevação no número de trabalhadores qualificados e maior proporção de mulheres entre os migrantes.[823] No ano 2000, o fluxo anual de emigrantes portugueses já se tinha estabilizado em torno de 5 mil, enquanto o número de imigrantes para Portugal chegava a 70 mil, totalizando, em 2004, estimados 400 mil trabalhadores estrangeiros residentes no país.[824]

Portugal continua a buscar equilíbrio entre duas forças: de um lado, diásporas com as quais tenta reforçar os laços econômicos e culturais; de outro, fluxos de migrantes para seu território oriundos das ex-colônias, beneficiando-se de algumas preferências legais em relação a migrantes de outras regiões.[825] Gradualmente, as autoridades portuguesas começam a buscar consolidar os laços com sua comunidade emigrada estimada em 4,3 milhões de pessoas,[826] com remessas de cerca de US$ 3,2 bilhões em 2005.[827]

Os temas relacionados com o apoio das comunidades estão atualmente sob a responsabilidade da Chancelaria,[828] mais especificamente da Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas, que conta com uma Direção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas. Somente a partir da segunda metade dos anos 1990, a Chancelaria portuguesa parece vir tentando suprir a lacuna representada pela insuficiência das ações do Estado em apoio a suas comunidades no exterior. Os emigrados passaram a ter direito de representação na Assembléia Nacional.[829]

Data de 1996,[830] por exemplo, a criação do Conselho das Comunidades Portuguesas, órgão consultivo do Governo para políticas relativas à emigração e às comunidades portuguesas no exterior.[831] É composto por, no máximo, cem membros, eleitos pelos portugueses registrados em cada Consulado. Divide-se em duas instâncias deliberativas, o Conselho Permanente, estrutura executiva com 15 integrantes e que se reúne duas vezes por ano, e o Conselho Plenário, que realiza suas reuniões em Lisboa de dois em dois anos. Nos postos, foram criados, ainda, os chamados Conselhos Consultivos das Áreas Consulares, órgãos de apoio e de acompanhamento da ação consular,

com a participação de representantes eleitos das respectivas comunidades.

Mais recentemente, a partir de 2004, foram realizadas mais algumas reformas,[832] no intuito de ajustar a rede consular[833] à realidade das comunidades emigradas. Expandiu-se o processo de informatização das repartições consulares.[834] Lançou-se experiência-piloto de emissão *on-line* de carteiras de matrícula consular em alguns postos consulares, em coordenação com o Ministério da Justiça.

Foram anunciados também novos programas de ensino da língua e da cultura portuguesas, prioritários nas políticas de Portugal para suas comunidades emigradas.[835] O objetivo tem sido o de financiar a aplicação de novos métodos para o ensino de português, tirando proveito da rede implantada pelo Instituto Camões em catorze países. O Ministério dos Negócios Estrangeiros tem apoiado, também, a realização de projetos de pesquisa e edição de obras sobre migração e comunidades portuguesas. Vêm contribuindo também para um conhecimento maior em Portugal sobre a história das migrações a atuação de instituições como o Museu da Emigração e das Comunidades, composto por diversos núcleos históricos, no município de Fafe, no norte do país.

Ainda na área de difusão cultural, percebe-se elevação dos investimentos no canal público de televisão representado pela RTP[836] Internacional (**RTPi)**. Criada em 1992, a **RTPi** foi criada com o objetivo de difundir a língua e cultura portuguesas no exterior. Em 2006, já estava conectada a rede de cinco satélites que permitem a recepção em qualquer ponto no exterior, assim como a redistribuição do sinal para diferentes plataformas digitais via satélite. Os conteúdos da **RTPi** provêm de canais nacionais e regionais da **RTP**, de algumas estações de TV privadas, e também de produção própria, em especial, com origem nas comunidades portuguesas.[837] Com o Brasil, por exemplo, o intercâmbio de conteúdo televisivo é feito com base, entre outros, em convênio assinado entre a Radiobrás e a RTP. Para a elaboração e edição de programas voltados especificamente para a audiência nos

países de língua portuguesa, em especial, na África, a RTP dispõe, hoje em Lisboa, de um dos estúdios mais modernos de Portugal.[838]

Existem cerca de 2.300 associações portuguesas de caráter beneficente, cultural e recreativo em 27 países, algumas já centenárias. Deve ser esclarecido que essas associações foram formadas por iniciativa privada, a exemplo das Casas da Beira, do Minho e de Trás-os-Montes.[839] Contemporaneamente, contudo, a Chancelaria vem demonstrando disposição em passar a apoiar o associativismo nos países de destino dos migrantes portugueses, por meio de subsídios financeiros ou remessa de material cultural.[840]

Vêm sendo criados também programas voltados para jovens luso-descendentes. Um deles é o de organização de visitas de estudo a Portugal de jovens de nacionalidade ou origem portuguesa. Em média, têm-se registrado algumas centenas de beneficiários do programa por ano. Nos anos 1990, foi criado programa de concessão de bolsas de estudo a filhos de portugueses residentes no exterior. Têm sido concedidas cerca de 15 bolsas de estudo para cursos universitários a jovens luso-descendentes por ano. Mencione-se, ainda, a existência de programa de estágios em Portugal, que visa a complementar e aperfeiçoar as qualificações sócio-profissionais de jovens portugueses ou luso-descendentes, com idades compreendidas entre 18 e 30 anos, na iniciativa privada ou na administração pública.

O Governo português também começou a desenvolver programas voltados especificamente para migrantes idosos.[841] Um deles envolve o apoio[842] a instituições de solidariedade social que, em Portugal, acolhem migrantes regressados em situação vulnerável.[843] Ressalte-se, igualmente, a existência de programa de apoio social a idosos desvalidos. Esta medida destina-se a portugueses idosos residentes no estrangeiro que se encontrem em situação de absoluta carência de meios de subsistência, não superável pelos mecanismos existentes nos países onde residem. Consiste na concessão de subsídio de apoio social para garantir a subsistência. Os recursos para esse programa não advêm do orçamento do Ministério dos Negócios

Estrangeiros, mas sim do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.[844] Em 1996, começou a ser implantado outro programa para idosos nas comunidades emigradas. Trata-se do chamado *Portugal no Coração*, que leva a Lisboa cidadãos portugueses com mais de 65 anos de idade, residentes fora da Europa e que, por razões de ordem econômica, não visitam seu país de origem há mais de dez anos. O Ministério dos Negócios Estrangeiros obtém as passagens aéreas para esse programa gratuitamente junto à TAP.

De outra parte, com base em convênio de cooperação com a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, o Ministério dos Negócios Estrangeiros criou o Portal das Comunidades, visando a disseminar informações sobre Portugal e sobre as comunidades portuguesas. Em esquema de cooperação negociado com o Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa, aquele Ministério deu início ainda, em 2004, a projeto dedicado à memória da emigração. Seu objetivo é o de facilitar o acesso ao acervo patrimonial e documental histórico da Chancelaria sobre emigrações de portugueses ao longo dos séculos XIX e XX.

Com os países da UE, desenvolvem-se projetos que visam à inserção de trabalhadores portugueses em programas de formação profissional. Mencionem-se os programas operacionais desenvolvidos com a Alemanha no setor industrial, e com a Suíça, no setor de construção civil, para a realização de cursos de capacitação em Portugal. Tais cursos vêm beneficiando média anual de 100 migrantes portugueses sazonais.

4. Algumas considerações

Cotejando-se as políticas italiana, espanhola e portuguesa para suas comunidades, revelam-se alguns pontos em comum. O primeiro deles refere-se à própria estrutura organizacional das áreas responsáveis pelo tema de assistência e proteção consular nas Chancelarias. A existência de conselhos consultivos para facilitar a interação Estado-Diáspora constitui ponto em comum.

Traço a ser destacado é o caráter relativamente democrático das políticas desses países para suas comunidades, na medida em que são parcialmente formuladas a partir do diálogo, ainda que anual ou bianual, com as comunidades, institucionalizado em estruturas permanentes. De fato, nesses países, há, sempre, ao lado das Chancelarias, com sua participação e orientação, alguma forma de conselho geral das comunidades, que serve de *locus* de debate e coordenação para membros do Governo, do Parlamento e das próprias comunidades.

Outra semelhança entre as políticas desses países é a preocupação em cultivar vínculos afetivos com as comunidades emigradas. Neste particular, os programas de difusão cultural assumem papel de relevo. Podem ser levados ao exterior, na forma da oferta de cursos de língua e cultura para os descendentes de migrantes, no âmbito da atuação de suas redes de centros culturais no exterior. Ou podem ainda envolver a vinda a esses países de jovens integrantes da diáspora, mediante a concessão de bolsas para cursos universitários ou organização de estágios profissionalizantes.

Ressalte-se, ainda, a percepção comum sobre os ganhos que advêm do reforço da estrutura de geração, transmissão e distribuição de programas em canais públicos internacionais de televisão, em termos de estreitamento de vínculos com a diáspora.

É possível perceber também inovações restritas a um ou outro país. A Itália e Portugal, por exemplo, expandiram os direitos políticos de seus nacionais no exterior para além do simples direito ao voto, reservando-lhes representação no Parlamento. No caso da Espanha, tem-se registrado maior utilização dos consulados honorários, consolidando-se extensa rede, ao ponto de somar dezenas de unidades apenas na Argentina, por exemplo. Portugal, por sua vez, parece estar despertando para o potencial representado pelo estímulo às associações já existentes de seus nacionais emigrados.

CAPÍTULO IX

A EMIGRAÇÃO DE BRASILEIROS

Capítulo IX
A emigração de brasileiros

"Vou-me embora pra Pasárgada
Aqui eu não sou feliz."
Manuel Bandeira[845]

Concluído o estudo comparativo das políticas de México, Filipinas, Índia, Turquia, Itália, Espanha e Portugal para suas comunidades no exterior, inicia-se aqui a terceira parte deste trabalho, cujo propósito é o de avaliar, em linhas gerais, a presença de brasileiros em outros países, objeto deste capítulo, bem como as medidas que o Itamaraty vem adotando nos últimos anos para o apoio à diáspora brasileira, que serão tratadas a seguir, no capítulo X.

Serão analisadas aqui a intensificação da emigração de brasileiros a partir dos anos 1980 e a formação das principais comunidades no exterior. Não há, naturalmente, a pretensão de realizar análise exaustiva da experiência migratória brasileira, seja pela complexidade e dinamismo de tema com tantas variantes e sempre em mutação, seja pela ausência de pesquisas realizadas com rigor científico sobre as dimensões e características das comunidades emigradas. O que se pretende é descrever o panorama geral das comunidades brasileiras no exterior, em países onde sua dimensão é expressiva ou sua vulnerabilidade, acentuada.

1. Causas e conseqüências

As causas do recente fenômeno emigratório brasileiro relacionam-se, em larga medida, às sucessivas crises econômicas dos anos 1980 e 1990. Contribuíram também para essas migrações a maior disponibilidade de informações sobre oportunidades de trabalho no

exterior, como resultado do avanço das comunicações nessa época,[846] além da própria existência de colônias de imigração no Brasil, facilitando os contatos, em duas direções, com os mercados de trabalho em países como Portugal, Espanha, Japão, Alemanha e Itália. De fato, o influxo de migrantes para a sociedade brasileira abriu espaço maior também para o movimento inverso, de brasileiros com destino a países anteriormente de emigração.[847] No caso da migração para países vizinhos, ressalte-se ainda a atração representada por oportunidades de cunho econômico-comercial, como a existência de terras de boa qualidade e preços reduzidos no Paraguai e na Bolívia ou o garimpo de ouro na Guiana e no Suriname. Decisivo foi igualmente o papel desempenhado pelas redes sociais e familiares na manutenção dos fluxos migratórios brasileiros.

Conforme mencionado na introdução geral deste trabalho, a transformação do Brasil em país também emissor de migrantes é fenômeno recente. Entre 1980 e 1990, o saldo migratório negativo brasileiro foi de aproximadamente 1,8 milhão.[848] No período 1990-2000, continuou negativo, em cerca de 550 mil pessoas.[849] Nesse período, o número de estrangeiros regulares[850] no Brasil manteve-se relativamente estável.[851] Tais dados sinalizam, portanto, que, na década de 1990, o número de brasileiros residentes no exterior aumentou menos que na década de 1980. Não há, ainda, dados consolidados que permitam calcular, de modo confiável, o saldo migratório brasileiro no período 2000-2006. Sabe-se apenas que, nas estimativas realizadas pela rede de postos, o número de nacionais residentes no exterior foi estimado em 1,9 milhão no ano 2000,[852] alcançando o patamar aproximado de 2,6 milhões em 2005.[853] Nesse cálculo efetuado pelo MRE com base em dados aproximativos enviados pela rede de postos, o número de brasileiros em situação migratória irregular estaria situado em torno de 1,335 milhão.[854] As principais comunidades estão situadas nos Estados Unidos, Paraguai, Japão, Portugal, Reino Unido, Alemanha e

Itália.[855] Cabe aqui alertar para o fato de que esses números não configuram estatísticas, mas sim levantamentos administrativos internos, com valor apenas aproximativo.

Não se pode afirmar, porém, que o Brasil tenha deixado de ser um país de imigração para simplesmente tornar-se um país de emigração. Apesar da existência de saldos migratórios negativos nos períodos apontados, continuou a registrar-se a entrada de novos contingentes de estrangeiros no Brasil, ainda que em escala reduzida e com perfil distinto daquele dos movimentos migratórios anteriores.[856] Ou seja, o País passou a reunir, a um só tempo, características de imigração e emigração.

O fenômeno migratório brasileiro expandiu-se nos últimos anos para além da esfera de alguns poucos estados emissores, como Minas Gerais e Paraná, o que sugere que as redes sociais e familiares estabelecidas entre os migrantes nos países de destino e os candidatos a migrantes no Brasil passaram por processo de ampliação e diversificação.[857] Conquanto os migrantes oriundos de Minas Gerais ainda sejam maioria entre os migrantes nos EUA, Portugal e Inglaterra, por exemplo, diversos outros estados brasileiros, em 2006, também já constituíam regiões de origem de migrantes, como Espírito Santo, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Goiás e Rondônia.

No que se refere à questão das remessas de migrantes brasileiros, os valores têm apresentado crescimento expressivo nos últimos anos, passando de estimados US$ 2,6 bilhões em 2001 para cerca de US$ 6,4 bilhões em 2005.[858] No que tange à origem geográfica dessas remessas, dados disponíveis sobre o ano de 2003, quando as remessas foram estimadas em US$ 5,8 bilhões, indicam que US$ 3 bilhões teriam vindo do Japão, US$ 1 bilhão, dos EUA, US$ 1 bilhão, de países na Europa Ocidental (metade de Portugal) e US$ 800 milhões, dos demais países.[859] A cobrança de taxas bancárias elevadas ainda tem representado um dos motivos pelos quais os migrantes optam por enviar os recursos por canais informais.

Ademais, o fato de significativo contingente de emigrantes brasileiros na Europa e nos EUA viverem sob condições irregulares dificulta o acesso à rede bancária.[860] Mas os esforços do Governo brasileiro para reduzir tais taxas apresentaram alguns resultados.[861] Em 2004, a taxa de remessa era de quase 10%. Por esse motivo, em 2005, a Caixa Econômica Federal[862] recebeu autorização do Banco Central para operar como casa de câmbio, entrando, dessa forma, no mercado de remessas. Nesse mesmo ano, foram realizadas missões da Caixa, com apoio do Itamaraty, para divulgar seus produtos bancários junto às comunidades brasileiras em Portugal, Estados Unidos e Japão. Não dispondo de rede de agências no exterior, as remessas via Caixa têm de ser feitas, no entanto, pela internet, com o uso de cartão de crédito, o que afastou a maior parte de seus potenciais clientes na comunidade brasileira. Para superar essa dificuldade nos Estados Unidos, a Caixa firmou convênio para permitir a captação de remessas por agências de bancos portugueses, medida que se revelou, contudo, insuficiente. Em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Caixa vem agora tentando desenvolver projetos específicos junto aos brasileiros residentes no estado de Massachusetts, não apenas para captar remessas de migrantes, mas também para divulgar alguns de seus produtos bancários. Em parte como resultado desses esforços, em 2006, a taxa média de remessas havia caído para 2,5%.

Quanto aos lugares de destino das remessas, observa-se certa concentração em alguns municípios brasileiros.[863] No que se refere às finalidades,[864] visam majoritariamente à ajuda para as famílias.[865] As remessas raramente destinam-se a algum propósito produtivo, como a abertura de pequenos negócios.[866] Especificamente em Governador Valadares, foi detectado que a entrada dos chamados migradólares tem sido prejudicial à agricultura, uma vez que os migrantes passaram a adquirir terras como investimento, sem intenções de produzir a curto prazo. Como resultado, o preço da terra foi inflacionado e a produção agrícola decaiu.[867]

2. O PERFIL DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS

O pouco que se conhece do perfil das comunidades brasileiras advém de registros consulares, relatórios de gestão e análises diversas enviadas pelos postos, além de eventuais estudos acadêmicos e artigos de imprensa. De modo geral, sabe-se hoje que, com exceção dos trabalhadores agrícolas e dos garimpeiros em regiões fronteiriças da América do Sul, os brasileiros que partiram no bojo dessas grandes migrações iniciadas nos anos 1980 não provinham das camadas de mais baixa renda da população. Eram majoritariamente egressos das classes médias urbanas.[868] Em termos geográficos, as comunidades estão dispersas pelo mundo. Já começam a consolidar-se, por exemplo, núcleos de concentração de brasileiros na Oceania, com estimados 5 mil brasileiros na Austrália e 3 mil na Nova Zelândia. A seguir, faz-se breve compilação das informações mais relevantes de que se dispõe sobre as comunidades brasileiras nos principais países e regiões de destino.

2.1. Europa Ocidental

Nos anos 1980, muitos migrantes brasileiros partiram com destino à Europa Ocidental. De modo geral, o perfil dos que partem com destino à Europa assemelha-se ao dos que optam por tentar estabelecer-se nos Estados Unidos.[869] Verifica-se, entretanto, uma diferença na composição dos fluxos migratórios por gênero, conquanto difícil de mensurar. Mais mulheres, proporcionalmente ao total, parecem dirigir-se a destinos na Europa.[870] Outra diferença reside na incidência de fatores históricos e culturais sobre a formação dos deslocamentos populacionais para a Europa, com os emigrantes brasileiros de hoje seguindo o caminho inverso de imigrantes portugueses, espanhóis, alemães, japoneses e italianos do passado.[871]

No Reino Unido, embora não se tenha podido quantificar, com exatidão, a evolução do número de brasileiros nos últimos anos, a ampliação da demanda por serviços consulares pode representar indício

de crescimento. Registrou-se aumento significativo, de 2000 a 2004, de serviços demandados por brasileiros junto ao Consulado-Geral em Londres.[872] As estimativas apontam hoje para comunidade brasileira da ordem de 100 mil pessoas.[873]

A migração brasileira para a Itália, por sua vez, é relativamente recente, assumindo maior intensidade a partir do final dos anos 1980.[874] Os descendentes de italianos representam parte dos novos migrantes. O perfil sócio-econômico dos migrantes brasileiros nesse país é heterogêneo, com experiências profissionais e graus de instrução variados.[875] São oriundos de quase todas as regiões brasileiras. Seu número já supera o patamar de 140 mil, sendo cerca de 82 mil na jurisdição do Consulado-Geral em Milão e aproximadamente 60 mil na do Consulado-Geral em Roma.[876] Na verdade, a comunidade é bastante dispersa, com brasileiros em praticamente todas as regiões italianas. Assim, em Roma propriamente, vivem menos de 2 mil brasileiros, mas como o Consulado-Geral em Roma cobre desde Florença até a Sicília, Calábria e Sardenha, chega-se, somando todos, de acordo com registros de atendimento consular, a cerca de 60 mil. Ademais, os números estimados pelos Consulados-Gerais[877] discrepam consideravelmente dos registros oficiais italianos, os quais não chegam a 20 mil, porquanto é grande o número de brasileiros na Itália com dupla cidadania.[878] Estes ingressam na Itália com o passaporte italiano e, por essa razão, não constam das estatísticas de estrangeiros na Itália. Muitos dos brasileiros foram atraídos por informações recebidas de redes sociais de recrutamento e apoio.[879] As mulheres constituem atualmente a ampla maioria da comunidade. Na verdade, tal representação elevada do componente feminino já havia sido detectada em meados dos anos 1990, por exemplo, na configuração da comunidade brasileira em Milão, então estimada em um total de 25 mil a 30 mil pessoas.[880]

No caso da Alemanha, estima-se que a comunidade tenha atingido o número de 50 mil pessoas,[881] com grande diversidade sócio-econômica.[882] A tendência de crescimento tem sido detectada pelo aumento na renda consular na Embaixada em Berlim, da ordem de

79% entre 2000 e 2003,[883] sendo que os serviços que apresentaram mais acentuado crescimento foram aqueles prestados exclusivamente à comunidade.[884] As mulheres representam em torno de 66% dos nacionais que residem na Alemanha.[885] Em sua maioria, são casadas com cidadãos alemães.[886]

Na Espanha, estima-se que tenha havido aumento expressivo do número de migrantes brasileiros, chegando a 75 mil em 2005.[887] Esses brasileiros situam-se, sobretudo, na faixa etária de 20 a 45 anos, normalmente apenas com instrução básica, nos setores de construção civil, no caso dos homens, e de serviços (bares, hotéis, restaurantes, residências) no caso das mulheres.[888]

Como ponto de trânsito para os EUA, com o auxílio de documentos portugueses falsificados, como opção mais barata de migração ou ainda como ponte para outros lugares na Europa, Portugal vem-se tornando destino preferencial.[889] A comunidade brasileira, estimada em 130 mil em 2005,[890] está em expansão, a julgar pelo crescimento do atendimento consular, que se vem intensificando tanto no Porto,[891] quanto em Lisboa.[892] A comunidade brasileira em Portugal é formada por pessoas entre 25 e 32 anos, em sua maioria.[893] O contingente maior está radicado em Lisboa e arredores e provém majoritariamente do sudeste do Brasil.[894] Nesse país, a presença dos brasileiros é mais notada em serviços de restaurantes, casas noturnas, bares e lojas. Ocupam também cada vez mais postos de trabalho na construção civil e no serviço doméstico.[895]

Mencionem-se ainda as comunidades brasileiras na Suíça, com aproximadamente 65.000 pessoas, e na França, com estimados 30.000 brasileiros.

2.2. Estados Unidos

Nos Estados Unidos, as estimativas oficiais do Itamaraty sobre o contingente de migrantes brasileiros passaram de 610 mil em 1995[896] para pouco menos de 1,2 milhão em 2005.[897] Em 1995, a partir das

informações fornecidas pela rede de postos em resposta a consulta feita pela Divisão de Assistência Consular,[898] os brasileiros nos Estados Unidos estariam distribuídos da seguinte forma, conforme as áreas de jurisdição dos Consulados-Gerais: 230 mil em Nova York, 150 mil em Boston, 130 mil em Miami, 47 mil em Washington, D.C., 15 mil em Houston, 13 mil em Los Angeles, 15 mil em São Francisco e 10 mil em Chicago. Comparem-se esses dados com idêntico levantamento feito pela rede de postos nos Estados Unidos em 2005, quando a presença brasileira estaria assim localizada: 350 mil em Nova York, 250 mil em Boston, 250 mil em Miami, 50 mil em Washington, D.C., 100 mil em Houston, 70 mil em Los Angeles, 30 mil em São Francisco e 20 mil em Chicago. Ao avaliar as alterações na dimensão e localização da comunidade brasileira nos dez anos transcorridos entre as duas estimativas, percebe-se crescimento generalizado do número de nacionais em todas as jurisdições consulares, com exceção de Washington. As principais comunidades continuam localizadas nas jurisdições dos Consulados-Gerais em Nova York, Boston e Miami, o que parece indicativo da importância do funcionamento de redes sociais e familiares na manutenção dos fluxos migratórios para essas regiões. Registrou-se ainda crescimento superior a 600% da comunidade em Houston.

Apesar da escassez de dados estatísticos que permitam precisar o ritmo atual de crescimento da comunidade brasileira nos EUA, o aumento verificado pelos postos na demanda por serviços consulares pode ser indicador válido. Tome-se, por exemplo, o caso de Boston,[899] onde o Consulado-Geral detectou expansão acentuada da demanda de documentos, no período de 2000 a 2004.[900] O número de passaportes processados por essa repartição pode servir de indicador: no ano 2000, 2.953 passaportes, em 2001, 6.991, em 2002, 7.964, em 2003, 12.905, e, em 2004, 16 mil.[901] Idêntica tendência parece verificar-se na área de jurisdição do Setor Consular da Embaixada em Washington, com comunidade estimada em 50 mil pessoas. Nessa repartição, os serviços prestados mais do que dobraram entre 2001 e 2005.[902]

De modo geral, os brasileiros são jovens e pertencentes às classes médias.[903] Entram clandestinamente no país e ocupam postos de trabalho não qualificado, como balconistas, manobristas, garçons e outros. Quanto ao grau de instrução dos nacionais residentes nos EUA, a maioria possui apenas nível de escolaridade equivalente ao segundo grau completo ou incompleto. Percentual muito pequeno concluiu cursos universitários de graduação. Na comunidade nos Estados Unidos, proliferam jornais, de periodicidade variável, voltados para o cotidiano dos brasileiros.[904] Mencione-se aqui a existência de cerca de 20 mil brasileiros no Canadá.

2.3 Japão

No Japão, a população brasileira situa-se em torno de 300 mil.[905] O contingente que se dirigiu ao Japão decorre basicamente da imigração japonesa para o Brasil iniciada em 1908.[906] São os filhos e netos daqueles imigrantes japoneses que agora vão ao Japão com as mesmas intenções que seus ancestrais: trabalhar por alguns anos, acumular capital e retornar ao país de origem.[907] A jornada de trabalho desses brasileiros é de cerca de 14 horas por dia, seis dias por semana.[908] De modo geral, são as seguintes as características da comunidade: gerações mais avançadas (*nissei* e *sansei*); faixa etária jovem; mão-de-obra não qualificada, sem o domínio da língua japonesa;[909] presença de pessoas de origem não-nipônica[910] entre os cônjuges dos descendentes de japoneses; proporção entre homens e mulheres relativamente equiparada, indicativa de número maior de famílias, em relação ao que ocorria nos anos 1980, quando os trabalhadores migravam sozinhos.[911]

Inicialmente, o objetivo desses migrantes era o de fazer poupança que permitisse abrir seu próprio negócio no Brasil. Posteriormente, a diminuição do valor dos salários desses trabalhadores no Japão teve como conseqüência a dilatação do período médio de permanência e a ida de suas famílias.[912] A contratação de cerca de

dois terços dos migrantes brasileiros é feita por agenciadores legais de mão-de-obra, conhecidos localmente como *empreiteiros*, que estabelecem o valor de seu salário e horas extras.[913] As despesas de viagem e de instalação são financiadas por esses agenciadores.[914] Seria de esperar que, ao longo do processo migratório, os empreiteiros fossem perdendo sua importância, à medida que os migrantes contassem com apoio e ajuda de seus parentes, familiares e amigos no Japão. Mas pesquisa de campo realizada em 2005 na cidade de Maringá (PR) indicou que cerca de 70% dos nipo-brasileiros de Maringá continuam indo ao Japão por intermédio de agências de viagens e de recrutamento.[915] E vão para diversas cidades de destino no Japão, não se concentrando em nenhuma região específica, onde pudessem ter parentes e amigos já estabelecidos, mas sim onde estão os empregos.[916] Nesse sentido, os trabalhadores brasileiros constituem comunidade de grande mobilidade, ao sabor da mudança na oferta de vagas nas fábricas japonesas.[917] Têm amplo acesso à mídia em língua portuguesa, inclusive por meio de jornais semanais e canal de TV por assinatura.[918] Os dois jornais semanais de maior circulação possuem tiragem de cerca de 50 mil exemplares cada, ao passo que o canal de TV por assinatura tem audiência estimada em cerca de 150 mil brasileiros.[919]

2.4 América do Sul

Comenta-se, a seguir, brevemente, a presença brasileira em algumas das principais regiões de destino na América do Sul. Na verdade, os deslocamentos populacionais brasileiros para alguns países da região já vinham ocorrendo há décadas,[920] mantendo-se, em diversos casos, relativamente estáveis as dimensões das comunidades. O número de brasileiros na Argentina, por exemplo, chegou a diminuir entre 1960 e 1991, passando de 48 mil para 33 mil.[921] Em 2001, esse número manteve-se na faixa de 34 mil.[922] Em 2005, estimou-se em cerca de 38 mil o número de brasileiros na Argentina, dos quais, pouco mais de 32 mil em Buenos Aires.[923] Nesse país, os migrantes brasileiros fixaram-se

predominantemente na região de Missiones, sobretudo trabalhadores e pequenos proprietários agrícolas, e na área da Grande Buenos Aires, muitos deles funcionários de empresas brasileiras e internacionais.[924] Já os deslocamentos populacionais em direção ao Uruguai tiveram origem, em parte, na elevação dos preços das terras no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980.[925] Nos anos 1970, migraram pequenos produtores rurais para o país vizinho. A partir dos anos 1980, estancieiros gaúchos e grandes produtores paulistas passaram a comprar terras uruguaias para o cultivo de arroz.

No Paraguai, os colonos brasileiros, situam-se hoje em torno de 450 mil,[926] radicados em regiões de fronteira.[927] São os chamados *brasiguaios*. Na região da Tríplice Fronteira Brasil-Paraguai-Argentina, a situação da comunidade brasileira é complexa. Trata-se de região marcada por diversas modalidades de atividades ilícitas, sendo ainda acusada, sem provas, de acobertar ou financiar terroristas internacionais.[928] Organismos internacionais[929] têm investido em projetos de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes e ao tráfico de seres humanos.[930] O perfil de trabalhadores migrantes de menor qualificação começou a alterar-se na década de 1970. A partir de então, surgiram migrantes brasileiros acostumados com a agricultura mecanizada, vindos sobretudo de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. Como fatores de atração para esses migrantes, havia a alta qualidade e o baixo preço das terras, bem como incentivos fiscais para a agricultura, oferecidos pelo Governo do General Alfredo Stroessner.[931] Como fatores de expulsão do lado brasileiro, havia em curso o processo de concentração fundiário na região sul, bem como a construção da hidrelétrica de Itaipu, que acarretou o deslocamento de mais de 40 mil pequenos agricultores brasileiros da região onde se formaria o lago da represa.[932] Estes receberam indenizações pela desapropriação de suas terras e foram estabelecer-se do lado paraguaio da fronteira. Estima-se que esses brasileiros possuam hoje em torno de 1,2 milhão de hectares de terras no Paraguai, na fronteira com Paraná e Mato Grosso do Sul.[933]

Na Bolívia, as certezas são poucas sobre o número e a localização dos brasileiros.[934] As estimativas oscilam entre 10 mil[935] e 30 mil[936] pessoas. São os chamados *brasivianos.* À exceção de alguns empresários do ramo madeireiro, a comunidade é, em geral, formada por pessoas de condição social humilde, com baixo nível educacional. Suas principais ocupações são a agricultura de subsistência, o extrativismo (castanha e látex) e a indústria madeireira. Ainda que grande parte das famílias se encontrem radicadas na região há décadas, sua situação migratória é, com freqüência, irregular.[937] A situação é bem diferente no tocante aos sojicultores brasileiros radicados na região de Santa Cruz de la Sierra. Esses brasileiros levaram para a Bolívia tecnologia e capitais, sendo hoje responsáveis por cerca de 32% da produção e de 35% da exportação boliviana de soja. [938]

Entre os principais locais de destino de migrantes brasileiros na América do Sul, há alguns que devem ser mencionados não propriamente pelas dimensões da comunidade, mas por sua vulnerabilidade. É o caso de Venezuela, Suriname, Guiana e Guiana Francesa, onde os brasileiros vivem em meio a constantes conflitos. Muitos têm situação migratória irregular, o que aumenta sua vulnerabilidade.[939] Com o declínio da mineração de ouro na região norte, garimpeiros brasileiros migraram para a Venezuela nos anos 1980 e 1990, para atuarem no garimpo clandestino.[940] A comunidade brasileira é estimada hoje em cerca de 5 mil pessoas. Sobretudo em Ciudad Bolívar e Santa Elena do Uairen, registra-se também a presença brasileira no setor de comércio, com negócios de compra e venda de ouro e diamantes, casas de câmbio e lojas de autopeças, entre outros.

No Suriname, as estimativas sobre o número de brasileiros oscilam entre 7 mil e 60 mil, dependendo dos interlocutores e dos interesses em jogo.[941] Sempre que a presença brasileira, sobretudo de garimpeiros, incomoda os locais por algum motivo tópico, além daqueles estruturais, seu número parece ser inflado pela mídia local.[942] A Embaixada em Paramaribo estimou em cerca de 15 mil o número de brasileiros em 2005. A maioria dos migrantes brasileiros foi atraída pelo garimpo do ouro.

Já as estimativas existentes sobre a comunidade brasileira na Guiana apontam para número situado entre 2 mil e 3 mil pessoas.[943] As migrações brasileiras para a Guiana ocorreram sobretudo nos anos 1980, em períodos de intensificação do garimpo como atividade econômica e, em 1998, com a criação do Estado de Roraima, que contribuiu para elevar a densidade demográfica nessa região de fronteira.[944] Parte desses migrantes são também irregulares.[945] A perspectiva de conclusão, no final de 2007, de ponte sobre o Rio Tacutu, ligando Bonfim, no Brasil, com Lethem, na Guiana, poderá aumentar significativamente o número de brasileiros nesse país.[946] Sua presença é considerada, por alguns segmentos da sociedade guianense, como ameaça à cultura anglo-caribenha do país e à prevalência da etnia indiana.[947] Sofrem também acusações de causarem danos ambientais, em razão das técnicas de garimpo utilizadas.

Na Guiana francesa, em uma população total de 170 mil habitantes, estima-se que o número de brasileiros ultrapasse 18 mil.[948] As maiores concentrações situam-se em Caiena, Régina (leste), Saint Elie e Haut Maroni (oeste).[949] O que tem atraído a migração de brasileiros para a Guiana Francesa são os empregos na construção civil e no garimpo do ouro. Trata-se de comunidade formada, em sua grande maioria, por pessoas oriundas do Amapá, Pará e Maranhão. Os primeiros migrantes chegaram por volta dos anos 1960, para trabalhar na construção das residências dos engenheiros da futura base espacial de Kourou. Passadas algumas décadas, os filhos desses migrantes consideram-se, por vezes, mais franceses do que propriamente brasileiros.[950]

3. As dificuldades mais comuns

3.1 Situação migratória irregular

O principal problema dos brasileiros que vivem no exterior é, sem dúvida, a situação migratória irregular. No Paraguai, a ausência de documentação pessoal adequada, que comprove sua situação

migratória, dificulta sobremodo a vida dos brasileiros.[951] Na Bolívia, em face da situação migratória irregular da maioria dos brasileiros, o Itamaraty negociou Acordo sobre Regularização Migratória em 2005.[952] Em virtude do isolamento em que vivem, a maioria das famílias não dispõem de quaisquer papéis que possam comprovar sua permanência no país, ainda que estejam radicadas há décadas.[953]

Os principais problemas dos brasileiros no Suriname também se relacionam com a situação migratória irregular. Em decorrência dessa situação, tornam-se vulneráveis à exploração por ampla gama de aproveitadores.[954] Igualmente preocupante é a situação dos migrantes irregulares brasileiros na Guiana Francesa.[955] Existe acordo bilateral para a repatriação de migrantes irregulares. Os migrantes deportados, contudo, logo regressam, utilizando nomes falsos, sendo novamente deportados, em ciclo recorrente.[956] Em virtude de seu baixo nível de instrução, tornam-se presas fáceis de negociantes locais inescrupulosos, que celebram contratos fictícios prometendo-lhes a propriedade do garimpo ao cabo de dois anos, mediante o pagamento mensal de certa quantidade de ouro. Ao fim do prazo, denunciam os garimpeiros à polícia por situação migratória irregular. Estes são deportados, tendo antes seus bens confiscados.[957]

Nos EUA, a migração irregular de brasileiros vem assumindo dimensões sem precedentes. Após o México e a Índia, o Brasil foi o país cujo número de indocumentados apresentou o maior crescimento entre 2000 e 2005, da ordem de 70%.[958] Em 2004, o Brasil respondeu pelo índice de crescimento mais acelerado no ingresso de migrantes indocumentados nos EUA,[959] da ordem de 78%, além de ocupar o quinto lugar entre os principais países de origem de imigrantes irregulares.[960] Parte desses migrantes indocumentados detidos são transferidos de um Estado para outro, com as mãos algemadas e os pés presos por correntes, para centros regionais de detenção de migrantes, sobretudo no Texas.[961] A título de ilustração, entre novembro de 2005 e fevereiro de 2006, o Departamento de Polícia Federal conduziu no Brasil a *Operação Êxodo*, cujo objetivo foi desmantelar quadrilha especializada em aliciar brasileiros para entrada ilegal nos

Estados Unidos através do México.[962] Estima-se que 120 pessoas eram enviadas mensalmente pela quadrilha. Como resultado da operação, foram presas 6 pessoas e cumpridos 13 mandados de busca e apreensão. O México, pressionado pelos EUA, suspendeu unilateralmente a vigência do Acordo de Isenção de Vistos com o Brasil no segundo semestre de 2005.[963] Em conseqüência, ainda que, em um primeiro momento, a medida tenha reduzido a migração indocumentada brasileira para o México, os brasileiros mostraram capacidade de readaptação, mudando, após a reimposição de vistos, sua rota de entrada nos EUA, seja via Canadá, seja via Guatemala (pela fronteira sul do México), submetendo-se a novos e graves riscos em sua agora mais longa travessia pelo território mexicano até chegar à fronteira com os EUA.

Também na Europa Ocidental, o principal problema dos migrantes brasileiros consiste na situação irregular, agravada pelo porte de documentos falsos, em geral portugueses.[964] No Reino Unido, problema correlato é o da existência de brasileiros soropositivos[965] que, devido a situação imigratória irregular, não têm acesso à assistência médica gratuita na rede de hospitais públicos. Têm surgido igualmente casos de escolas públicas que passaram a exigir prova de situação imigratória regular para a matrícula de crianças.[966] A comunidade brasileira no Reino Unido ganhou maior visibilidade em virtude da comoção causada pela morte do migrante irregular Jean Charles de Menezes. Então residente em Londres, foi executado pela polícia inglesa, sob a suspeita - afinal, falsa - de envolvimento com atividades terroristas.[967] Na Itália, é também em virtude da situação migratória irregular que parte das migrantes brasileiras irregulares têm de contentar-se com ocupações aqüém de suas qualificações profissionais, normalmente no trabalho doméstico. E, ainda assim, têm de enfrentar a concorrência de migrantes filipinas.[968] Na Espanha, verifica-se o crescimento do número de detenções e expulsões de brasileiros por permanência ilegal no país.[969] Em 2004, 25% dos estrangeiros não admitidos no aeroporto de Madri, por suspeita das autoridades locais de tentativa de migração irregular, eram brasileiros.[970]

3.2. Tráfico de pessoas, prostituição e criminalidade

Também o problema do tráfico de pessoas para o exterior tem crescido. Centenas de denúncias são recebidas anualmente no Brasil pela Divisão de Direitos Humanos do Departamento de Polícia Federal. Em 2006, havia mais de vinte casos em andamento e quatro grandes operações em curso nessa área.[971] Paralelamente a esses esforços, mencione-se a elaboração, no âmbito das Reuniões de Ministros da Justiça e do Interior, de plano de ação do Mercosul, voltado especificamente para o combate ao tráfico de seres humanos.[972] No Porto, há um fluxo constante de brasileiras trazidas por membros de quadrilhas internacionais para o exercício da prostituição.[973] No Suriname, houve uma série de denúncias de que brasileiras seriam mantidas prisioneiras[974] em áreas de garimpo.[975] Idênticas denúncias sobre prostituição forçada surgiram na Guiana.[976] Na Itália, a prostituição envolve mulheres, travestis e transsexuais.

Com base no registro de assistência consular de diversos postos, pode-se perceber também aumento do número de casos de brasileiros envolvidos com problemas de criminalidade no exterior. Em Madri, quase todos os cerca de 300 presos brasileiros aguardando julgamento ou cumprindo pena em estabelecimentos penitenciários na jurisdição da Embaixada em 2005 respondiam por delitos correlatos ao tráfico de drogas.[977] No Japão, cresceu, no período de 2003 a 2006, o percentual da participação de brasileiros em atos de delinqüência.[978] Há atualmente, nesse país, centenas de brasileiros[979] cumprindo pena em reformatórios, prisões e hospitais psiquiátricos.[980]

3.3 Educação e previdência

Em alguns países, como o Japão, a comunidade brasileira não enfrenta problemas sérios de irregularidade migratória. Ao invés disso, vê-se às voltas com dois outros problemas, relacionados à educação e à previdência. Diversos filhos de brasileiros enfrentam dificuldades para

adaptar-se à vida no país de acolhimento, por conta das diferenças sócio-culturais e da falta de proficiência em língua japonesa. As dificuldades de adaptação em escolas japonesas explicam a existência de mais de 60 escolas privadas brasileiras no Japão.[981] O valor das mensalidades, no entanto, na faixa de US$ 500, é muito elevado proporcionalmente aos salários dos trabalhadores brasileiros, em torno de US$ 2 mil.[982] Nos Estados Unidos, uma dificuldade tem residido na ausência do ensino de língua portuguesa como opção nas escolas.

De outra parte, a questão previdenciária é hoje, depois da educação, problema de grande relevância para a comunidade no exterior, sobretudo em países onde se observa o caráter de circularidade da migração brasileira, como é o caso no Japão, muito embora essa característica venha sendo reduzida nos últimos anos, com ciclos de permanência dos brasileiros no Japão cada vez mais longos.[983]

3.4 Conflitos agrários

Em alguns países sul-americanos, as principais dificuldades dos brasileiros referem-se a conflitos de terras. No Paraguai, a questão da precariedade da titularidade de terras afeta boa parte dos fazendeiros brasileiros.[984] Muitos dos colonos brasileiros residem no Paraguai há mais de 30 anos.[985] De modo geral, são trabalhadores agrícolas e ao longo dos anos efetuaram melhorias importantes nas terras que ocupam.[986] No entanto, a maioria não recebeu a documentação migratória das autoridades locais que regulariza sua situação, não obstante já terem feito a solicitação e efetuado o pagamento de todas as taxas correspondentes.[987] Por não disporem de documentação migratória, a posse das terras é questionada por paraguaios que têm interesse em ocupá-las e expulsar os colonos de suas casas. Um agravante é o fato de o Paraguai ainda não haver ratificado os Acordos do Mercosul sobre residência e regularização migratória, o que dificulta ainda mais a situação dos colonos brasileiros. Os sem-terra paraguaios

falam da necessidade de recuperar as terras *malhabidas* (irregulares) dos brasileiros.[988] Conquanto a maioria dos brasileiros tenha comprado aquelas propriedades de camponeses paraguaios, de empresas e do próprio *Instituto de Bienestar Rural*, alguns não têm as escrituras públicas e continuam somente com os contratos de compra e venda.[989] Além disso, acontece, com alguma freqüência, de as terras terem vários títulos simultâneos de propriedade.[990] Também na Bolívia, são freqüentes os desentendimentos com camponeses locais que reclamam a posse das terras onde se encontram brasileiros.[991] Com a ascensão ao poder do Presidente Evo Morales, em janeiro de 2006, veio o anúncio de medidas de nacionalização e desapropriação de propriedades rurais na faixa de 50 quilômetros ao logo da fronteira, o que tende a afetar os sojicultores brasileiros. [992]

4. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

As colônias de imigrantes no Brasil parecem funcionar como pontes para os atuais deslocamentos populacionais brasileiros para países como Alemanha, Itália, Espanha, Portugal e Japão. Essa situação não decorre apenas das informações disponibilizadas em redes sociais e familiares que ligam parcelas das sociedades nesses países a candidatos a migrantes no Brasil, mas também de facilidade maior, em alguns casos, no que se refere à regularização migratória.

Como desdobramento natural da emigração brasileira, em países de acolhimento como Japão e Estados Unidos, começam a disseminar-se pequenos negócios intra-comunitários, dedicados ora à importação de roupas ou produtos alimentícios nacionais, ora à prestação de serviços. Essas empresas apresentam caráter familiar no mais das vezes e são de propriedade de brasileiros que ostentam, normalmente, situação migratória regular. Ao menos nos Estados Unidos, ainda ressentem-se, contudo, de escassez de capital de giro para expandir os negócios.[993] Não parecem tampouco haver chegado ao ponto de se organizarem em associações específicas

ou de buscarem interação efetiva com a rede consular brasileira, na condição de pequenos empresários.

No capítulo V, viu-se como a morte de uma migrante filipina, indiretamente, fez avançar a política do Governo filipino para comunidades no exterior. No Brasil, o que mais parece haver-se aproximado dessa situação foi o caso Jean Charles. Recorde-se que o brasileiro foi executado pela polícia britânica em julho de 2005. A comoção nacional causada pela morte desse humilde migrante irregular, que trabalhava como eletricista em Londres, terá contribuído, entre diversos outros fatores, para iniciativas, no ano seguinte, de criação de novas estruturas de apoio aos brasileiros no exterior, tanto pelo Itamaraty, quanto pelo Congresso Nacional, como se verá nos próximos capítulos.

Os deslocamentos populacionais brasileiros para países limítrofes diferenciam-se daqueles realizados para os Estados Unidos, Europa e Japão, porquanto envolvem, em larga medida, agricultores e garimpeiros. Tais migrantes vêem-se, com freqüência, imersos em situações potencialmente geradoras de violência, em razão de conflitos de terras ou da criminalidade que costuma estar associada à busca do ouro na região. Sobre eles pesa também a acusação de perpetrarem danos ao meio ambiente, como agentes do desmatamento para a abertura de zonas agrícolas ou como poluidores de águas fluviais em decorrência de técnicas rudimentares de garimpo.

A situação migratória irregular constitui o maior componente de vulnerabilidade para a diáspora brasileira, seja por tornar seus integrantes suscetíveis de exploração nas sociedades de destino, seja por induzi-los a outros delitos, como a aquisição de documentos falsos, e, em conseqüência, a condenação e prisão, e não apenas a deportação para o Brasil.[994]

Ao analisar o perfil da comunidade brasileira no exterior, vê-se que ainda não se configura como problema grave para o Brasil a questão da fuga de cérebros (*brain drain*). Os migrantes

brasileiros constituem, em sua maioria, força de trabalho não qualificada. Apenas pequena parcela do total de nacionais residentes no exterior poderiam ser caracterizados como altamente qualificados, como professores universitários brasileiros radicados na Costa Oeste dos Estados Unidos.

Capítulo X

O Esforço de Adaptação às Novas Demandas

Capítulo X
O Esforço de Adaptação às Novas Demandas

"Minha terra tem macieiras da Califórnia
Onde cantam gaturamos de Veneza.
Ai quem me dera chupar uma carambola de verdade
E ouvir um sabiá com certidão de idade!"
Murilo Mendes[995]

É descrita, a seguir, em grandes linhas, a forma como evoluiu, nos últimos anos, a política brasileira de apoio aos nacionais residentes no exterior, a título de subsídio para a seção propositiva deste trabalho. O método utilizado aqui foi o de relatar, sumariamente, a evolução recente das principais estruturas e iniciativas para o tratamento do tema na Secretaria de Estado, com o especial cuidado de buscar, na rotina das repartições consulares, as informações de maior vigor elucidativo. Ao invés de ater-se a considerações de natureza genérica, o texto apoiou-se em exemplos concretos proporcionados por diversos postos em países onde a comunidade brasileira apresenta dimensões expressivas, como os Estados Unidos e o Japão, ou vulnerabilidade aparente, como o Suriname e a Guiana, sem deixar de mencionar também exemplos de ações empreendidas por postos na Europa e na América do Sul. Foram privilegiados casos relativos à comunidade brasileira nos EUA, por tratar-se da maior de todas, com número estimado em 1,2 milhão. Embora o foco deste trabalho esteja centrado na análise de políticas governamentais, será também relatado o envolvimento de organizações não-governamentais, associações de migrantes, instituições religiosas e Congresso Nacional, na medida em que interagem com o Itamaraty no processo de atendimento das demandas decorrentes do crescimento da diáspora brasileira.

1. EVOLUÇÃO RECENTE DA ESTRUTURA DO SERVIÇO CONSULAR BRASILEIRO

1.1 Evolução institucional no MRE

No tocante às comunidades emigradas, até meados da década de 1990, o MRE limitava-se, em grande medida, à prestação de serviços de assistência e proteção consular. Com a nova realidade representada pelo crescimento da emigração de brasileiros, o Itamaraty promoveu, em 1995, o lançamento do Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior.[996] No bojo desse Programa, surgiram iniciativas que viriam a constituir marcos de nova fase do serviço consular brasileiro, como visitas de ouvidoria às comunidades no exterior, em especial, no Japão e nos Estados Unidos, realização de consulados itinerantes, organização de conselhos de cidadãos e reestruturação do Departamento Consular e Jurídico (DCJ), com a criação do Núcleo de Assistência a Brasileiros,[997] no intuito de constituir elo de ligação mais ágil entre os brasileiros no exterior e seus familiares e amigos no Brasil.

A estrutura da área de assistência consular seria novamente modificada em 2004, sendo criada a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEC), o que representou elevação de patamar no tratamento do tema no MRE.[998] O Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior (DCB) substituiu o antigo DCJ, havendo sido reforçadas, em termos de recursos humanos e financeiros, as possibilidades de assistência consular aos brasileiros no exterior. Em dezembro de 2006, o MRE criou uma Subsecretaria-Geral para as Comunidades Brasileiras no Exterior, com atribuições divididas entre os Departamentos de Estrangeiros e de Comunidades Brasileiras no Exterior. O tema da estrutura da nova Subsecretaria-Geral voltará a ser tratado mais adiante, no capítulo XI.

1.2 Rede de postos

Acompanhando o aumento das comunidades no exterior, o Itamaraty tem ampliado a rede de postos nos últimos anos.[999] Em 1995, para cobrir jurisdição com mais de 100 mil brasileiros residentes, foi inaugurado o Consulado-Geral em Tóquio. No ano seguinte, criou-se o Consulado na Cidade do Cabo (África do Sul),[1000] onde, conquanto não haja propriamente uma comunidade de nacionais emigrados nessa jurisdição, registra-se fluxo relativamente intenso de turistas e empresários brasileiros. Em 1997, criou-se o Consulado-Geral em Córdoba. Entre 2003 e 2006, foram criados novos Consulados-Gerais em Genebra, Lagos, Beirute, Paris, Madri, Mumbai e Mendoza,[1001] além do Consulado em Iquitos (Peru) e do Vice-Consulado em Puerto Ayacucho (Venezuela). Também no período de 2003 a 2006, o Governo brasileiro criou diversas Embaixadas[1002] e Missões,[1003] embora motivado por questões não necessariamente afetas ao crescimento das comunidades emigradas.

Observe-se, no entanto, que em alguns países, apesar de a comunidade brasileira haver crescido nas últimas décadas, a rede consular diminuiu. Nos EUA, por exemplo, registre-se que o Brasil já teve rede consular mais ampla.[1004] Já houve consulados em Portland, Baltimore, Dallas, Filadélfia, Atlanta, Porto Rico e Nova Orleans, todos hoje desativados.[1005] Deve ser mencionada aqui a projetada abertura do Consulado-Geral em Atlanta, cujo decreto de criação foi expedido em 30 de setembro de 2004. Não obstante, sua abertura vem sendo obstaculizada pelo Departamento de Estado, como medida de reciprocidade diante da existência de impedimento legal à venda de imóveis de propriedade do Governo dos EUA no Brasil, em razão de dívida de natureza previdenciária da Embaixada norte-americana em Brasília.[1006] Para superar esse impasse, foi negociado acordo por troca de notas,[1007] o que deverá permitir a necessária expansão da rede consular brasileira nos Estados Unidos. Em 2006, havia consulados brasileiros em apenas sete cidades - Boston, Chicago, Houston, Los

Angeles, Miami, Nova York e São Francisco -,[1008] o que atribui a algumas dessas repartições a responsabilidade por jurisdições excessivamente extensas.

Os Estados Unidos não constituem o único caso de encolhimento da rede consular. Na Alemanha, igualmente, o número de repartições decresceu. Nas décadas de 1980 e 1990, foram fechados os consulados em Dusseldorf e Hamburgo, bem como a seção consular da antiga Embaixada em Bonn.[1009]

1.3 Consulados Honorários

Embora de forma alguma substituam os consulados de carreira e tenham funções limitadas, os consulados honorários podem representar pontos de apoio para a realização de missões itinerantes e de outras modalidades de assistência e proteção à comunidade. Ademais, constituem, algumas vezes, primeiro passo para a abertura de repartições consulares.[1010]

O MRE vem ampliando a rede consular honorária à medida que vêm crescendo as comunidades brasileiras no exterior e que vêm sendo identificadas necessidades reais nesse sentido pelos chefes de posto. Nos anos 1990, foram abertos nos EUA, por exemplo, consulados honorários em Birmingham (Alabama), Phoenix (Arizona) e Seattle (Washington). Mais recentemente, o processo de ampliação da rede consular parece vir-se intensificando em diversas regiões. Entre 2003 e 2006, foram criados 31 consulados honorários, perfazendo-se hoje o total de 165 consulados honorários. Na Argentina, em consonância com os objetivos de interiorização da diplomacia brasileira, a rede consular honorária passou a englobar também Posadas e Concordia. Registre-se, ainda, a nomeação de novos cônsules honorários em Bahía Blanca e Rosário.[1011] No total, a jurisdição de Buenos Aires passou a contar com seis cônsules honorários.[1012] Na Itália, para citar outro exemplo, foi criado o consulado honorário em Gênova em 2006.

Não obstante, nos Estados Unidos, existem apenas treze consulados honorários, para, juntamente com sete Consulados-Gerais (e um setor consular na Embaixada em Washington), prestar apoio à maior das comunidades brasileiras no exterior. No Paraguai, onde se estima que a comunidade brasileira se situe em torno de 450 mil pessoas, não há consulados honorários brasileiros. Tampouco existem consulados honorários no Suriname, apesar da tensão que envolve a presença dos brasileiros nesse país.

Além da ampliação da rede de consulados honorários, faz-se necessário repensar sua forma de atuação, atribuindo-lhes funções de modo a aliviar a carga burocrática que recai sobre os consulados de carreira.[1013] Ampliar as atribuições dos consulados honorários requereria, nturalmente, despesas adicionais, seja dos próprios cônsules honorários, seja do Itamaraty. Alternativa possível seria a de contratação pelo MRE e treinamento no posto sede de funcionários cujo trabalho seria o de apoiar o funcionamento dos consulados honorários.[1014]

2. A assistência consular tradicional

A ação da Secretaria de Estado, com relação às comunidades brasileiras, diz respeito, em primeiro lugar, à assistência consular tradicional. A seguir, encontra-se esforço de síntese de alguns dos principais aspectos dessa atividade nos últimos anos.

2.1 Consulados Itinerantes

A criação de consulados, ou missões, itinerantes refletiu mudança conceitual que ganhou força no Itamaraty em meados dos anos 1990, qual seja, a de que os consulados deveriam sair ao encontro das comunidades, ao invés de tão-somente esperarem para receber as demandas dos brasileiros.[1015] Os primeiros itinerantes foram organizados no Paraguai em 1995, dada a preocupação no MRE com a situação

de cerca de 70 mil trabalhadores rurais que não dispunham sequer dos documentos brasileiros que lhes permitissem pleitear vistos de residência locais. Em seguida, nesse mesmo ano, passaram a ser organizados também nos Estados Unidos, pelos consulados em Boston, Miami, Los Angeles, Nova York e São Francisco. Com o passar do tempo, essa experiência foi sendo expandida de modo a englobar boa parte dos países de intensa presença de brasileiros, como Japão, Alemanha e outros países europeus.

O custo desses consulados itinerantes varia, naturalmente, de acordo com uma série de fatores, como distância a ser percorrida, número de funcionários envolvidos e tipo de apoio recebido de entidades locais. Tais missões podem, no entanto, apresentar custos extremamente reduzidos em algumas de suas modalidades, como é o caso daquelas realizadas semanalmente pelo Consulado-Geral em Nova York, em trajetos relativamente curtos feitos de carro no horário de expediente. Mesmo no caso de itinerantes que envolvem deslocamentos aéreos, os custos não parecem elevados, em face dos benefícios trazidos, como, por exemplo, nas missões itinerantes para Seattle organizadas pelo Consulado-Geral em São Francisco.[1016]

A partir da experiência acumulada desde 1996, o formato dos consulados itinerantes vem sendo adaptado de acordo com as necessidades de cada região. Na Argentina, por exemplo, registre-se a criação de programa de missões consulares itinerantes para os vice-consulados, permitindo a aproximação das repartições consulares na mesma jurisdição, o intercâmbio de experiências e o aprofundamento do conhecimento sobre os problemas consulares fronteiriços.[1017] O programa foi estendido também às jurisdições da Embaixada em Caracas e dos consulados em Assunção, Ciudad del Este e Montevidéu.[1018]

Gradualmente, os postos vêm aprendendo a superar dificuldades relacionadas à organização das missões itinerantes. Estas podem dar origem a dificuldades, se forem feitas fora do horário de expediente. Assim, em Boston, em 2004, o formato de deslocamentos únicos em

fins de semana verificou-se inconciliável, na prática, com a necessidade de compensar os auxiliares administrativos pelas horas de trabalho extraordinário. A alternativa encontrada foi a de realizar esses atendimentos fora da sede em horário normal de expediente, mas com equipes reduzidas e em duas etapas distintas: em uma semana, recolhem-se documentos para processamento na chancelaria; em outra, restituem-se os documentos providenciados. Por vezes, as dificuldades maiores para a organização de consulados itinerantes referem-se à questão do deslocamento. Parece ser este o caso no Suriname, onde o interior, local de concentração de garimpeiros brasileiros, é de difícil acesso, tendo o deslocamento de ser feito de barco.[1019]

2.2 Acordos de regularização migratória

Diante do problema representado pela situação migratória irregular de pouco mais da metade dos brasileiros residentes no exterior, segundo consolidação de dados da rede de postos em 2005, conforme mencionado no capítulo precedente, o Itamaraty vem tentando encontrar soluções para regularizar a situação migratória dos brasileiros no exterior, sobretudo no caso dos residentes em regiões de fronteira.

Nos últimos anos, foram negociados acordos de regularização migratória na América do Sul, muitas vezes, tirando proveito do fato de que existem também nacionais desses países em situação irregular no Brasil, a exemplo da Bolívia, Suriname e Guiana. Segundo o Ministério da Justiça, o número de bolivianos já beneficiados pelo Acordo Bilateral de 2005 seria de cerca de 4 mil, número ainda reduzido se se consideram as estimativas sobre os bolivianos em situação migratória irregular no território nacional, da ordem de 60 mil.

Para serem eficazes, porém, essas iniciativas dependem do envolvimento dos postos na implementação dos acordos assinados. No caso da situação dos brasileiros na Bolívia, por exemplo, o MRE organizou missões à Bolívia em 2006, para visitar as cidades de La Paz, Santa Cruz de La Sierra e Cobija, com o objetivo justamente de

agilizar a aplicação do Acordo de Regularização Migratória. No Suriname, resta assegurar a aprovação congressual e, sobretudo, a subseqüente implementação do acordo assinado em 2004. A implementação do Acordo sobre Regularização Migratória deve resolver parcialmente a questão, ao menos colocando-a em patamar desapaixonado.[1020]

Ressalte-se, também, a extrema relevância da assinatura, em 2002, de acordos sobre regularização migratória no âmbito do Mercosul, com o objetivo de facilitar o processo e abolir, por exemplo, a obrigatoriedade de os migrantes retornarem a seus países de origem para poderem dar início aos trâmites jurídicos.[1021]

Em Portugal, o Acordo sobre Contratação Recíproca de Nacionais, assinado em Lisboa a 11 de julho de 2003, criou a possibilidade de regularização de brasileiros que pudessem comprovar entrada em Portugal antes dessa data e vínculo empregatício vigente, sem a obrigação de regressar ao Brasil para obter o visto de trabalho. Este seria concedido em consulado de fronteira.[1022] A implementação do acordo, porém, não seria feita a curto prazo, mas sim na medida da capacidade do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de operacionalizar o processo de regularização.[1023] A repercussão no Brasil, de forma distorcida, das implicações da assinatura do acordo gerou, no entanto, de imediato, novos fluxos migratórios para Portugal.[1024]

2.3 Assistência jurídica

A prática de autorizar a contratação de assistência jurídica em casos de desvalimento de cidadãos brasileiros, disseminada nos anos 1990, vem assumindo formas crescentemente eficazes. De especial utilidade tem sido a concessão de recursos para que as repartições consulares em algumas regiões específicas, seja pelas dimensões, seja pela vulnerabilidade da comunidade residente, possa contar com assessoria legal permanente.[1025] Entre as áreas de maior

interesse para a contratação desses serviços advocatícios, sobressaem-se as de direito criminal, legislação migratória e direito de família. Também os postos têm desenvolvido soluções alternativas nessa área. Em Boston, por exemplo, a colaboração com organizações e lideranças comunitárias permitiu a conclusão de levantamento de entidades locais que prestam aconselhamento jurídico gratuito ou de baixo custo e a atualização da relação de advogados que atendem à comunidade.[1026]

2.4 Repatriação de brasileiros

A assistência consular pode implicar também a repatriação de brasileiros desvalidos. A Secretaria de Estado tem proporcionado aos postos recursos, sempre que solicitados e à vista da situação de desvalimento do interessado, para a repatriação.[1027] Em 2006, por exemplo, foram custeadas mais de 100 repatriações de brasileiros desvalidos. Neste particular, a reativação dos vôos do Correio Aéreo Nacional vem desempenhando papel de relevo no apoio à comunidade brasileira na América do Sul, [1028] com rotas semanais para Assunção, Santiago, Buenos Aires, Montevidéu, Santa Cruz de la Sierra, Lima e Quito, bem como bimestrais para Georgetown e Paramaribo. A repatriação pode, ademais, assumir a forma de operações de vulto, em situações de crise. Em decorrência do conflito entre Israel e o Hezbollah em 2006, por exemplo, a operação de retirada dos brasileiros do Líbano exigiu a realização de catorze vôos da Força Aérea Brasileira e quatro vôos de empresas aéreas, com o transporte de 2.678 nacionais para o Brasil.

A repatriação, contudo, permite o transporte dos brasileiros devalidos somente até o primeiro porto de entrada no Brasil, restando a questão de como assegurar a transferência, em seguida, para suas cidades de origem. Para tanto, começam a ser feitos contatos com Governos estaduais e organizações não-governamentais de cunho assistencialista no Brasil.

2.5 Assistência a detentos brasileiros

Desde a década de 1990, o Itamaraty tem tido o cuidado de solicitar, periodicamente, à rede de postos informações sobre os detentos brasileiros no exterior. Em 1995, o levantamento efetuado revelou número de 900 brasileiros encarcerados. Dez anos mais tarde, estes somam pouco mais de 2.700.[1029] A assistência prestada pelas repartições consulares refere-se aos nacionais que cumprem pena por crimes cometidos e, em vários países, também aos que são detidos em razão de situação migratória irregular.[1030]

A assistência aos detidos por motivos migratórios tem sido necessária, em especial, nos EUA, onde se concentra a maior parcela dos brasileiros em situação migratória irregular. Nesse país, a assistência vê-se dificultada, entretanto, pelo fato de que as autoridades do Departamento de Segurança Interna costumam transferir os detidos entre vários estabelecimentos em um mesmo Estado ou em diferentes Estados até que sejam concluídos os processos de deportação.[1031] Neste particular, as reuniões bilaterais de cooperação consular e judiciária têm constituído ocasiões propícias à discussão do tema da detenção de migrantes brasileiros indocumentados. Em 2005, na IX Reunião,[1032] por exemplo, foi discutida a questão da necessidade de fornecimento de informações, em português, aos brasileiros detidos nos portos de entrada ou em território norte-americano, acerca de seu direito de contactar os consulados brasileiros.[1033] Acontece, com freqüência, de os brasileiros detidos não tomarem conhecimento de seu direito de contactar os consulados brasileiros, o que lhes impede de receber a assistência necessária. Por esse motivo, a Embaixada em Washington encaminhou ao Departamento de Estado sugestão de texto de carta ao detido brasileiro.[1034]

3. PROJETO DE MODERNIZAÇÃO CONSULAR

Tendo em vista a pressão acumulada sobre a rede de postos decorrente do crescimento da demanda da comunidade brasileira no

exterior pela prestação de serviços consulares, o Itamaraty deu início à implementação de projeto de modernização do serviço consular em 2004.[1035] Entre seus objetivos, estão a eliminação das estampilhas consulares, a padronização dos documentos expedidos, a uniformização e automação das rotinas e a emissão de documentos de viagem que incorporem elevadas tecnologias de segurança.[1036]

Se essa iniciativa alcançar de fato êxito, reduzindo a carga burocrática que pesa sobre as repartições consulares, é possível que resulte na liberação de funcionários nos postos, para o trabalho de apoio aos brasileiros emigrados.

No intuito de descrever em maiores detalhes o projeto de modernização consular, são analisadas, a seguir, as iniciativas de informatização das atividades consulares e de emissão de novos modelos de passaporte e carteira de matrícula consular.

3.1 Informatização das atividades consulares

Um dos componentes do projeto de modernização consular é a padronização dos serviços, mediante a adoção de programa informático unificado.[1037] As normas[1038] que regem o setor consular e jurídico estão sendo adaptadas ao novo sistema. A operação se fará por meio de Portal Consular, que deverá disponibilizar, para o público em geral, notícias, informações diversas de interesse dos brasileiros no exterior e aspectos peculiares de cada jurisdição, descrição dos serviços consulares e arquivos com os formulários para *download*, perguntas freqüentes, área para sugestões e comentários e ferramenta de busca. Parte do conteúdo será editado pela própria SERE, parte será de responsabilidade do Posto.[1039] Em sua face interna, acessível somente para os postos, o Portal apresentará todas as opções de serviços consulares automatizados, desde o registro e a expedição de documentos notariais, vistos e documentos de viagem até o controle da renda consular e a impressão do mapa de emolumentos para envio à Secretaria de Estado.[1040] Na etapa inicial de testes dos primeiros

módulos do Portal Consular, foram selecionados como postos-piloto[1041] os Consulados-Gerais em Buenos Aires, Madri e Nova York.

3.2 Projeto do novo passaporte brasileiro

Dada a insuficiência de características de segurança, a vulnerabilidade do antigo modelo de passaporte tem sido uma das razões dos constrangimentos sofridos por viajantes brasileiros em aeroportos no exterior. Em Miami, por exemplo, têm sido comuns situações de passaportes brasileiros documentalmente autênticos, mas com identidades forjadas.[1042]

Nesse contexto, seguindo os padrões da Organização de Aviação Civil Internacional, o novo passaporte brasileiro passará a incorporar diversos elementos de segurança em sua emissão, como fotografia digital, fio de segurança com 1,3mm de espessura, marca d'água, linha de costura composta por fio verde e dois amarelos que mudam de cor ao serem expostos a raios ultravioleta, além de código de barras com informações sobre o portador. Ao lançar esse documento de viagem, o objetivo do Itamaraty foi o de reduzir os casos de fraudes e assegurar melhor tratamento aos seus portadores. Trata-se aqui de operação de grande envergadura. Para que se possam vislumbrar os números envolvidos, registre-se que, no exterior, os postos concedem, em média, cerca de 200 mil passaportes por ano, ao passo que, no Brasil, a Polícia Federal emite, em média, um milhão de cadernetas por ano.[1043]

O lançamento do novo passaporte foi anunciado pela Polícia Federal em dezembro de 2006, ao que parece, prematuramente, já que não se iniciou naquela data a emissão dos passaportes no Brasil, atualmente prevista para o primeiro semestre de 2007. Ademais, no momento em que o anúncio foi feito, apenas as agências da Polícia Federal em Brasília e Goiânia estavam habilitadas a emitir passaportes, entre as mais de 100 dispersas pelo País. Para o exterior, a previsão do Itamaraty, no início de 2007, era a de entrega dos equipamentos

necessários à emissão de passaportes nos 34 postos com maior movimento consular até o final do primeiro semestre de 2007, quando seriam iniciadas a fase de testes e, posteriormente, a de produção.

3.3 Projeto da nova carteira de matrícula consular

Em 2004, o projeto de nova matrícula consular foi identificado como iniciativa de relevância para a comunidade no exterior, porquanto a posse de documento de identificação pode representar, para o cidadão brasileiro, o acesso ao segmento bancário, garantindo novos canais para a remessa de recursos a seus familiares. Em setembro daquele ano, o Itamaraty decidiu dar início a projeto-piloto no Consulado-Geral em Chicago. Em dezembro, foram autorizados os recursos para contratação de empresa que forneceria os equipamentos e software correspondentes. Em fevereiro de 2005, foram entregues os equipamentos/software ao Consulado-Geral em Chicago e definiu-se modelo de holograma e desenho final da carteira. O projeto entrou em fase de testes em 2006, com vistas à sua implementação em 2007 em todo o território norte-americano. O sistema de computação funcionará de maneira centralizada, com os servidores em Chicago, e um espelho em São Francisco. Os postos obterão os dados dos cidadãos brasileiros em suas respectivas jurisdições, mas as carteiras só serão emitidas em Chicago. Tal medida permite que as carteiras tenham numeração seqüencial, assegurando assim sua credibilidade ante as autoridades e instituições dos EUA.

No início de 2007, os equipamentos haviam sido instalados em todos os postos nos EUA, os computadores em Chicago e São Francisco estavam prontos e os insumos, comprados. O novo Regulamento de Documentos de Viagem havia também sido aprovado, incluindo como novidade a carteira de matrícula, na condição de documento válido para viagem de regresso ao Brasil, da mesma forma que a ARB. A previsão do Itamaraty é a de lançar oficialmente o projeto no primeiro semestre de 2007.

4. INICIATIVAS DE APOIO ÀS COMUNIDADES

Desde meados da década de 1990, o Itamaraty vem buscando consolidar novo paradigma nas relações Estado-Diáspora, desenvolvendo iniciativas em benefício das comunidades. Nessa nova fase, a ênfase tem sido não apenas nas funções consulares clássicas de assistência e proteção, mas também em áreas como direitos humanos e trabalhistas, saúde, educação, informação, previdência, cultura e acompanhamento da legislação migratória. Trata-se do que se poderia chamar de serviços consulares de segunda geração, cada vez mais demandados pelas comunidades no exterior. A seguir, são apresentados alguns de seus desdobramentos mais recentes.

4.1 Plano Comunidade Brasil

O Plano Comunidade Brasil consiste, até o momento, em projeto-piloto que o Itamaraty implantou, em caráter experimental, no Consulado em São Francisco em 2005, com o objetivo de testar, em jurisdição consular com comunidade de dimensões médias,[1044] iniciativas que pudessem ser ampliadas para abranger, em seguida, os outros consulados nos EUA e, posteriormente, os demais postos em áreas com grandes concentrações de brasileiros. Para poder desempenhar essas novas funções, aquele Consulado-Geral foi autorizado a contratar auxiliar local com formação jurídica e especialização na área de legislação migratória norte-americana, a qual se dedica unicamente à implementação do Plano, sem ter a responsabilidade de lidar com o trabalho consular de rotina.

As iniciativas do Plano não se limitam às funções consulares clássicas, procurando abarcar também novas áreas de atuação.[1045] De modo geral, seu objetivo tem sido o de expandir o papel do consulado para atuar também como órgão de apoio comunitário. Tem buscado, para citar alguns exemplos, oferecer orientação consular mais detalhada e focada na situação dos migrantes indocumentados, organizar

seminários para discutir questões de interesse da comunidade e realizar ações culturais voltadas para a preservação dos vínculos das novas gerações de migrantes com a cultura brasileira. No que se refere à proteção dos direitos humanos dos migrantes irregulares, por exemplo, tem permitido ao consulado acompanhar notícias relativas a iniciativas antiimigrantes nos EUA, monitorar violações de direitos humanos que afetem os migrantes brasileiros e pesquisar desdobramentos legislativos na área de migração. As informações assim coletadas passaram a subsidiar a orientação jurídica básica prestada aos brasileiros. Outra ação de interesse direto para a comunidade tem sido a prestação de informações sobre acesso a serviços públicos de saúde disponíveis para migrantes. Nesse campo, tem sido aprofundado o contato com psicólogos e assistentes sociais, sendo constante o encaminhamento de brasileiros a tais profissionais, principalmente às diversas associações que prestam serviços gratuitos ou de baixo custo a migrantes desvalidos.[1046]

4.2 Educação e cultura

Na área de educação e cultura, o Itamaraty vem realizando ações voltadas para a preservação da cultura e da língua nacionais junto à comunidade emigrada. Visam, dessa forma, a contrarrestar a tendência, em alguns países, em particular nos EUA, de progressiva perda de contato com a língua portuguesa entre filhos e netos de migrantes. Têm por objetivo, ademais, manter os vínculos culturais e afetivos entre o Brasil e as novas gerações de nacionais no exterior. Nesse contexto, iniciou-se a impressão de coleção de contos para distribuição gratuita à comunidade brasileira, em alguns postos selecionados, com edições de bolso que trazem trabalhos de autores clássicos, como Machado de Assis e Graciliano Ramos.

Nos EUA, o Itamaraty decidiu apoiar a realização de seminários sobre bilingüismo, em sessões voltadas para grupos de pais, nas quais se discutem atividades de apoio ao desenvolvimento da língua

portuguesa pelas crianças da comunidade. Em São Francisco, por exemplo, a Secretaria de Estado apoiou a realização de curso sobre bilingüismo para a comunidade em 2005, intitulado *Brasil ou Brazil: Nossas Crianças Têm de Escolher?*

A partir de 2006, o Itamaraty passou também a intensificar o apoio à criação de cursos especiais de português para filhos de brasileiros no exterior, a serem ministrados na rede de ensino oficial brasileira no exterior, constituída por Institutos Culturais e Centros de Estudos Brasileiros. Já há projeto-piloto nesse sentido em funcionamento em Washington, no *Brazilian-American Cultural Institute* (BACI).

Ainda no âmbito da temática cultural, mencione-se a instituição, a partir de 2005, do Dia da Comunidade Brasileira no Exterior, que consiste em comemoração com atividades culturais e palestras sobre assuntos consulares, organizada por postos selecionados entre aqueles onde as dimensões e as carcterísticas da comunidade sejam adequadas. Essa iniciativa teve por objetivo criar novas formas de interação entre a comunidade emigrada e as respectivas representações diplomáticas ou consulares. De modo geral, o formato do evento tem envolvido atividades de natureza predominante cultural,[1047] mas também tem permitido a divulgação de informações sobre ações dos postos na área consular.[1048] Em Los Angeles, por exemplo, tem sido organizada festa de ingresso gratuito, no mês de setembro, em um parque, com música ao vivo, espetáculo de capoeira, barracas de venda de produtos e comidas brasileiros, *kid's corner* e sorteio de passagens para o Brasil.[1049]

4.3 Orientação geral aos brasileiros emigrados

A rede consular tem-se deparado com demanda crescente dos brasileiros residentes no exterior por orientação de caráter geral sobre seus direitos, sobre como se adaptarem à vida no país de acolhimento e sobre a identificação de dispositivos legais com implicações para seu dia-a-dia. A orientação, naturalmente, tem variado de acordo com as

necessidades locais. Alguns postos têm procurado difundir informações sobre acesso a serviços de saúde. Aos brasileiros que entram no Suriname em busca de trabalho nos garimpos, por exemplo, tem sido distribuído material educativo em português sobre AIDS e medidas para sua prevenção.[1050] A rede consular tem procurado, ainda, disponibilizar na internet[1051] material de orientação geral para a comunidade, em temas como remessas de dinheiro entre os dois países, abertura de contas bancárias, procedimentos para poder dirigir, estudar e trabalhar no país, assistência médica e dentária.[1052]

No que se refere à preparação para a volta de migrantes, ressalte-se a iniciativa do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) de lançamento do *Projeto Decasségui Empreendedor*,[1053] com o apoio dos Consulados-Gerais em Tóquio e Nagóia, e em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento[1054] e a Associação Brasileira de Decasséguis. O objetivo é o de capacitar brasileiros que vivem no Japão ou que já retornaram ao Brasil, de modo a aumentar a taxa de sucesso de seu investimento.[1055] Em um primeiro momento, o programa atenderá os decasséguis de São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul e Pará, com previsão de abertura de escritório em Nagóia. Como o projeto está em fase inicial, será necessário aguardar alguns anos para avaliar seus resultados.

Ainda no âmbito da orientação geral a trabalhadores migrantes brasileiros, outra questão que se têm revelado crescentemente relevante é a de como assegurar a inclusão em sistemas de previdência social. Essa questão afeta os nacionais brasileiros sobretudo em países industrializados. Nesses países, os postos vêm orientando os brasileiros a não deixar de pagar a contribuição previdenciária. Concomitantemente, o MRE vem negociando com o Japão, desde 2003, um acordo de previdência social, para que os períodos de trabalho e contribuição previdenciária em cada país possam contar para a aposentadoria do trabalhador no outro país. Além de encaminhar de forma sistemática a questão previdenciária dos trabalhadores

brasileiros, o acordo proposto permitiria assegurar maior fiscalização das obrigações dos empresários japoneses que empregam mão-de-obra brasileira.[1056]

4.4 Conselhos de Cidadãos

No bojo da política para comunidades, o reforço e a atualização dos Conselhos de Cidadãos revestem-se de importância central. Recorde-se que os primeiros Conselhos foram criados nos anos 1990, sendo mais antigo o de Boston, implantado em fevereiro de 1996, com a experiência estendendo-se, posteriormente, a outros postos.[1057] Os Conselhos constituem foros de discussão informais e apolíticos, servindo de canais para a transmissão de sugestões dos nacionais residentes para os consulados. Buscam, em linhas gerais, aprofundar o diálogo entre as repartições e as comunidades. A forma de atuação dos Conselhos vem evoluindo de maneiras diferentes, de acordo com as peculiaridades de cada região, auxiliando a rede consular em ações de cunho social e cultural. Já existem dezenas de Conselhos em funcionamento, distribuídos por todas as regiões onde se têm formado comunidades emigradas.

Um dos desafios no que diz respeito ao funcionamento eficaz dos Conselhos tem sido o de encontrar um foco para sua atuação, permitindo que desempenhem a contento sua função de órgãos de assessoramento da rede de postos para o aperfeiçoamento do apoio aos brasileiros no exterior. Em Londres, por exemplo, foi possível gerar no Conselho algumas iniciativas bem-sucedidas no período de 2002 a 2006,[1058] como a publicação de cartilha de orientação aos brasileiros e a criação de entidade não-governamental de orientação jurídica a migrantes. Em outros postos, os Conselhos podem também ajudar a disseminar informações de utilidade para a comunidade brasileira. Este foi o caso da iniciativa do Conselho em Georgetown, em 2004, de elaborar folheto para leitura nos

rádios e para publicação nos principais estabelecimentos de concentração de brasileiros sobre denúncias de prostituição de menores brasileiras no interior do país.[1059] O Consulado-Geral em Frankfurt, por exemplo, direcionou as atividades dos Conselhos para atividades de cunho cultural, em coordenação com o Centro Cultural Brasileiro, e social, em parceria com a Iniciativa de Mulheres Brasileiras contra a Discriminação e a Violência.[1060] Já na jurisdição do Consulado-Geral em Boston, foram criadas comissões temáticas de orientação, em temas específicos, ao migrante recém-chegado, de questões da criança e do adolescente, de assuntos educacionais, e de esforços para a obtenção da carteira de motorista.[1061]

Resta ainda outro desafio, qual seja o de incentivar os Conselhos a assumir crescentemente também a função de representatividade, fazendo chegar aos consulados as preocupações da comunidade. Sobre os Conselhos pesa, no entanto, o fator negativo representado pelo reduzido nível de organização da comunidade brasileira em geral. Por esse motivo, os próprios representantes comunitários nos Conselhos relutam em assumir grau razoável de autonomia em relação aos consulados. De modo geral, os Conselhos não têm autonomia, mantendo-se estreitamente vinculados aos consulados, em consonância com o planejamento da Secretaria de Estado que lhes deu origem ainda na década de 1990 e que lhes atribuiu apenas funções de assessoramento e orientação dos consulados. Tem sido este o caso, por exemplo, na área de jurisdição do Consulado-Geral em Chicago,[1062] como, de resto, na da maioria dos postos.

A fragilidade da estrutura dos Conselhos, cujos membros são nomeados pelos Cônsules, pode representar uma das razões pelas quais, nos últimos anos, diversos Conselhos foram desativados e, por vezes, reativados. Na jurisdição do setor consular em Washington, por exemplo, o Conselho, criado nos anos 1990, encontra-se desativado. Também na América do Sul e na Europa, há casos idênticos.

5. PARCERIAS COM A SOCIEDADE CIVIL

Apesar de contatos esporádicos realizados no Brasil e no exterior, o Itamaraty ainda não parece haver desenvolvido política abrangente e sistemática para interagir com a sociedade civil no que se refere às políticas para comunidades emigradas.

Com relação às organizações não-governamentais localizadas no Brasil que têm entre suas preocupações a situação dos brasileiros no exterior, percebe-se o despertar sobretudo para o problema das redes de tráfico de pessoas e de prostituição forçada.[1063] É o caso, por exemplo, do Centro Humanitário de Apoio à Mulher, sediado em Salvador, que tem como objetivo mobilizar a população e o poder público para a realidade do tráfico internacional de mulheres. No tocante a entidades que discutem migrações no âmbito do Mercosul, mencione-se o exemplo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, que reúne organizações sindicais e sociais como alternativa à vertente estritamente comercial do Mercosul.[1064] Há também ONGs voltadas para a situação dos brasileiros no Japão, como a Associação de Apoio aos Decasséguis, fundada em Curitiba por grupo de ex-decasséguis que trabalham voluntariamente na identificação de problemas dos migrantes brasileiros.[1065]

Com relação às ONGs estrangeiras que se preocupam com a situação dos brasileiros no exterior, a Secretaria de Estado tomou a iniciativa de elaborar,[1066] em 2006, com o auxílio dos postos, cadastro preliminar de dados para contato, disponibilizando-o no *site* do MRE. Resta, no entanto, elaborar política sistemática de aproximação e cooperação com essas entidades.

À medida que a diáspora foi crescendo, os emigrados brasileiros começaram a reunir-se em associações. Em 2006, já havia dezenas de associações de brasileiros, dispersas em países como Paraguai, Portugal, Espanha, Alemanha, Suíça, Itália, Japão, EUA e Canadá. O nível de organização, no entanto, é reduzido. Por esse motivo, não parecem ainda haver sido bem-sucedidas as tentativas de lideranças

das associações de brasileiros em diferentes países de estabelecer instâncias de coordenação entre si. Em Lisboa, organizou-se em 1997, o I Simpósio de Brasileiros no Exterior, com o objetivo de contribuir para a criação de instância internacional de coordenação dos brasileiros. Em 2002, foi realizado, também em Lisboa, o I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior, do qual resultou o *Documento de Lisboa*.[1067] Em 2005, a comunidade brasileira em território americano organizou Encontro de Lideranças Brasileiras nos EUA. O evento convocou organizações comunitárias, ativistas brasileiros e norte-americanos, legisladores, acadêmicos e amigos da comunidade imigrante brasileira para desenvolver agenda comum aos imigrantes brasileiros baseados nos EUA e para criar rede de organizações comunitárias que representasse os diversos interesses dos imigrantes brasileiros nos EUA.[1068] Desse encontro resultou a *Carta de Boston*, que apresentou diversas reivindicações.[1069]

No que se refere às associações de migrantes na Europa, em diversos casos, o nível de organização interna das comunidades parece estar ainda no princípio de seu processo evolutivo. Alguns exemplos bastariam para dar uma idéia geral da situação em que se encontram as associações de brasileiros. No Reino Unido, a comunidade, talvez por estar crescendo muito rapidamente, ostenta nível de organização ainda relativamente baixo.[1070] Em Munique, tampouco há um nível de organização perceptível. No período de 2002-2005, alguns brasileiros participaram de um Conselho de Estrangeiros, organizado pelo Governo municipal, mas se queixavam do pouco interesse da comunidade como um todo pelo trabalho desenvolvido naquela instância.[1071] Em Portugal, também parece incipiente o nível de organização, na medida em que envolve percentual pequeno da comunidade, com cerca de 4 mil brasileiros filiados às quatro principais organizações não-governamentais.[1072] Embora não se possa afirmar que os brasileiros em Lisboa estejam propriamente organizados, tais associações funcionam a contento e preenchem algumas necessidades da comunidade, oferecendo orientação, apoio e lazer.[1073] A maior delas,

chamada Casa do Brasil em Lisboa, reúne sozinha mais de três mil associados e exerce liderança junto à comunidade, inclusive com experiência da luta em prol dos direitos dos imigrantes e a favor da liberalização da política nacional de imigração.[1074] Essas instituições funcionam também como veículo de comunicação informal com a comunidade.[1075]

No Japão, os postos têm conseguido estabelecer parcerias com entidades da sociedade civil. Entre estas, destaca-se o CB-SABJA, responsável, em outras atividades, por serviço de atendimento telefônico de caráter assistencial, em colaboração com o Consulado-Geral em Tóquio e por serviço de "disque-saúde", em cooperação com o Consulado-Geral em Nagóia. No caso das associações de brasileiros no Japão, porém, a pesada carga de trabalho dos migrantes dificulta a participação. É o caso dos decasséguis na área de jurisdição do Consulado em Tóquio, os quais trabalham até catorze horas por dia, de segunda-feira a sábado, não restando muito tempo ou disposição para a participação em associações comunitárias.[1076] Nessas condições, as tentativas da rede consular de incentivar a organização interna da comunidade, inclusive por intermédio dos Conselhos Regionais de Cidadãos, com reuniões realizadas aos domingos, não têm obtido resultados satisfatórios.[1077]

Na América do Sul, tampouco parece avançado o nível de organização da comunidade brasileira. No Paraguai, sobressai-se entidade formada por proprietários rurais brasileiros, que se sentem ameaçados pelas ocupações de terras efetuadas por diversos grupos de camponeses locais.[1078] No Suriname e na Guiana, há alguns ensaios de consolidação de associações de garimpeiros brasileiros, diante das constantes tentativas de extorsão a que estão sujeitos. O nível de articulação, porém, é ainda muito reduzido.

É ainda incipiente a organização da comunidade brasileira na Costa Oeste e no Centro Oeste dos Estados Unidos, onde a migração brasileira é fenômeno relativamente recente e a comunidade se caracteriza pela dispersão e rotatividade. Há carência de núcleos

aglutinadores que permitam e estimulem a criação de organizações comunitárias, ajudando a defender os interesses dos migrantes brasileiros na região.[1079] O nível de organização alcançado pela comunidade na jurisdição do Consulado em Los Angeles também é reduzido.[1080] Já não funciona mais, por exemplo, o Grupo das Mulheres Brasileiras, formado nos anos 1990, que chegou a reunir quase 400 participantes.[1081] Em Chicago, a comunidade também não se tem organizado formalmente em torno de objetivos comuns.[1082] O Conselho de Cidadãos em Chicago é o único grupo formal de que se tem registro, constituído para tratar de assuntos da comunidade, ainda assim, de caráter oficial.[1083]

Na Costa Leste, a migração brasileira é mais antiga, existindo regiões com grande concentração de brasileiros, sobretudo nas jurisdições dos Consulados-Gerais em Miami, Boston e Nova York.[1084] Visando ao mercado representado pela comunidade brasileira em Miami, já surgiram 16 veículos de mídia impressa comunitária, com tiragem de 185 mil exemplares. E as agências de publicidade voltadas para este mercado comunitário já até criaram entidade de classe.[1085] Nos estados sob jurisdição do Consulado-Geral em Nova York, o nível de organização alcançado pela comunidade brasileira já se encontra em patamar mais elevado, ocorrendo essencialmente em torno de três pólos principais: associações comunitárias;[1086] igrejas (católicas e evangélicas) administradas por padres e pastores brasileiros; e jornais comunitários editados no idioma português.[1087]

Na área da Grande Boston, de concentração maciça de migrantes brasileiros, parece haver quadro de maior coesão entre as diversas lideranças,[1088] com avanços[1089] em termos de organização política nos últimos dez anos.[1090] Duas organizações não-governamentais de brasileiros merecem ser destacadas. O Centro do Imigrante Brasileiro trabalha com questões de educação e direitos trabalhistas de migrantes, recebendo financiamento de 12 fundações norte-americanas diferentes. Também o Centro do Trabalhador Brasileiro é mantido majoritariamente por fundações norte-americanas.

O contato com as universidades na região da Grande Boston vem permitindo às organizações não-governamentais de brasileiros firmar parcerias para projetos de cunho social.[1091] Tais organizações procuram também cultivar vínculos com sindicatos que contam, entre seus associados, com trabalhadores brasileiros, como os de pintores e de faxineiros.[1092] Nos EUA, a tradição é a de que as organizações não-governamentais se voltem para a prestação de serviços, sem nenhum conteúdo político. Dessa forma, conseguem apoio financeiro do Governo e fundações norte-americanos.[1093] Em relação às associações fundadas por brasileiros, estas têm um nível de organização política que lhes permitiu levar a Boston três ministros de Estado para debater os problemas da comunidade nos últimos anos. Têm tido, porém, dificuldade em obter recursos financeiros disponíveis em fundações norte-americanas, por não estarem direcionadas para a prestação de serviços.[1094] Como a aproximação com os trabalhadores é feita, normalmente, mediante a prestação de serviços de apoio seja pelas ONGs, seja pela igrejas, parece haver distanciamento entre a comunidade dos trabalhadores migrantes e os líderes das associações de brasileiros. Em razão sobretudo dos serviços sociais que prestam, as entidades confessionais parecem de fato ter bases de apoio junto à comunidade, conforme se examina a seguir.[1095]

6. INTERAÇÃO COM AS SOCIEDADES CONFESSIONAIS

Religião e migração são temas que se tocam. O cristianismo e o universo das migrações apresentam vínculos históricos e simbólicos.[1096] Coincidindo com a época das grandes migrações brasileiras de meados dos anos 1980, registrou-se crescimento do número de instituições religiosas envolvidas em assistência aos migrantes. A presença dessas instituições tem crescido à medida que as comunidades brasileiras se vão estabilizando.[1097] Trata-se do chamado *protestantismo de migração*.[1098] Tais instituições constituem um dos pontos de apoio para os brasileiros que vivem no exterior.[1099] Além do

conforto espiritual, oferecem aos migrantes espaço de sociabilização e ajuda, com orientações para suas demandas mais imediatas de moradia, trabalho, saúde e educação.[1100] Dão ênfase ao trabalho social, com distribuição de comida e roupa, e de recuperação de dependentes de drogas. Em momentos de mobilização, como por ocasião da manifestação de Primeiro de Maio de 2006 nos EUA, denominada "Um Dia Sem Imigrantes", os pastores evangélicos e os padres católicos também se voltam para questões de caráter político, abrindo seus templos para que as lideranças dos migrantes possam convocar os fiéis para as manifestações.[1101]

Os vários ramos do protestantismo brasileiro têm-se expandido, com rapidez,[1102] no exterior, como a Universal do Reino de Deus, Internacional da Graça e Deus é Amor.[1103] O procedimento usual é sempre o mesmo. A cúpula dirigente efetua levantamento de países e cidades em que pensa instalar a Igreja, levando em conta a presença de brasileiros ou hispânicos.[1104] Escolhidos o país e a cidade, é ativado processo cuidadoso de abertura de novas sedes. Envia-se comissão para avaliar as probabilidades de sucesso, estudar as leis do país, cuidar da constituição jurídica da Igreja e examinar os melhores locais para a instalação de templos.[1105] Alugam-se espaços, de preferência, cinemas ou outros de tamanho razoável desativados, situados em lugar de grande circulação de pessoas, para dar início ao trabalho religioso.[1106] Paralelamente, a transnacionalização religiosa também se dá por meio da circulação de idéias via mídia (imprensa, rádio, televisão, internet). Tais igrejas alugam espaços em satélites para transmitir as pregações. A Universal foi a primeira, por meio da Rede Record Internacional. A Internacional da Graça e a Renascer em Cristo também estão alugando espaço em satélite. A Deus é Amor mantém programa internacional chamado *A voz da libertação*.

Também a Igreja Católica tem-se envolvido no apoio à diáspora brasileira, ainda que com estratégia de atuação diferente daquela empregada pelas igrejas protestantes.[1107] Tem estimulado o envolvimento com os migrantes por parte das igrejas nos países de

acolhimento ou enviado religiosos para atuar nessas igrejas.[1108] O trabalho é mais de articulação, cooperação e informação recíproca entre igrejas nos países emissores e receptores.[1109] A Pastoral dos Brasileiros no Exterior surgiu em 1996, [1110] já tendo enviado dezenas de sacerdotes em missão aos países onde se concentram as maiores comunidades emigradas.[1111] A partir do ano 2000, passou a editar o boletim *Além Fronteiras*, para promover a comunicação entre os missionários e a Igreja do Brasil, bem como entre as próprias comunidades.[1112] Outro exemplo da forma de atuação da Igreja Católica nessa área é a criação da Comissão Católica Internacional de Migração (CCIM),[1113] com sede em Genebra, presença em quase quarenta países e filiação de mais de 170 organizações não-governamentais.[1114] No que se refere especificamente a trabalhadores migrantes, tem enfoque baseado na proteção dos direitos humanos.[1115]

7. PARTICIPAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL

No Congresso Nacional, o tema das migrações internacionais de brasileiros é tratado tanto na Comissão de Direitos Humanos, quanto na Comissão de Relações Exteriores.[1116] O Itamaraty, por sua vez, tem apoiado o envolvimento do Congresso com a temática migratória.

Não apenas tem prestado informações sempre que solicitadas por parlamentares, como também tem ajudado a organizar missões de congressistas para visitar países receptores de migrantes brasileiros no exterior, as quais se intensificaram a partir dos anos 1990. A Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados acompanhou, por exemplo, as dificuldades enfrentadas pelos dentistas brasileiros em Portugal.[1117] Fez-se presente, ainda, no primeiro grande encontro sobre a emigração brasileira, realizado em Lisboa, em 1997.[1118] Em 2005, com a execução pela polícia londrina do brasileiro Jean Charles de Menezes, o Congresso Nacional acompanhou de perto o andamento dos trabalhos de investigação relativos ao caso, chegando a organizar missão parlamentar a Londres para efetuar gestões junto a autoridades britânicas.

De especial interesse, foi a instituição, no período 2005-2006, de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Emigração, que realizou seus trabalhos no Brasil e no exterior.[1119]

Em 2006, o Senador Valdir Raupp (PMDB-RO), havendo integrado a mencionada CPMI, apresentou projeto de lei para a criação de Secretaria Especial de Apoio a Brasileiros no Exterior.[1120] A assistência às comunidades brasileiras é, no entanto, tarefa delicada, que requer capacidade e conhecimento específicos no complexo relacionamento com autoridades de outros países e que por isso mesmo, como se argumentará no capítulo final deste trabalho, deve continuar a ser executada pelo Itamaraty, cuja tradição e experiência consulares datam de 1822, quando, em seguida à Independência, foram criados os primeiros consulados brasileiros.

Ainda em 2005, os integrantes da mencionada CPMI criaram a chamada Frente Parlamentar Cidadania Sem Fronteiras,[1121] para continuar a acompanhar as questões referentes a migrantes brasileiros no exterior. Essas iniciativas parecem refletir o envolvimento crescente do Poder Legislativo com o tema dos nacionais emigrados, na medida em que este ganha maior visibilidade junto à sociedade brasileira.

8. A reformulação do Conselho Nacional de Imigração

O processo de elaboração de um novo Estatuto do Estrangeiro está em fase de anteprojeto legislativo. De acordo com esse anteprojeto, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), instituído por lei em 1980, será substituído por um Conselho Nacional de Migração.[1122] O projetado Conselho Nacional de Migração talvez configure estrutura mais adequada para coordenar a atuação dos diversos órgãos do governo brasileiro com relação às políticas para suas comunidades emigradas.

Segundo debates ainda preliminares no âmbito do grupo de trabalho que se ocupa da discussão e redação do referido anteprojeto de lei, este novo Conselho poderia ser vinculado à Presidência da

República e teria a função de propor políticas e coordenar as ações dos vários ministérios envolvidos, sendo sua presidência rotativa entre os órgãos governamentais que o compõem.[1123] Por conta da sua composição, este poderá ser um órgão capaz de implementar uma política brasileira de emigração mais eficaz.

9. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

É limitada, de modo geral, a capacidade de países emissores de proteger seus cidadãos no exterior, uma vez que são as autoridades dos países receptores que formulam e implementam as políticas migratórias que estabelecem os direitos dos trabalhadores estrangeiros. E proporção cada vez maior de migrantes é irregular. Os países receptores são crescentemente protecionistas de seus mercados de trabalho. No Suriname e na Bolívia, por exemplo, o Brasil pôde firmar acordos de regularização migratória. Tais acordos deverão inspirar ações governamentais em outras áreas de características similares, ou seja, em países limítrofes que também possuem contingentes de migrantes irregulares no Brasil. Mas nos Estados Unidos e na União Européia, por exemplo, não tem havido muita flexibilidade para a negociação de acordos que permitam a regularização de nacionais brasileiros.

As comunidades brasileiras no exterior esperam do Estado políticas mais amplas para o atendimento de suas demandas, ou seja, que se estendam também às áreas de saúde, educação, trabalho, previdência social e representação política.[1124] Inexistem, no entanto, canais regulares bem organizados para a transmissão de reivindicações da comunidade no cotidiano das relações com a rede de postos. As associações de brasileiros são ainda pouco estruturadas e os conselhos de cidadãos não mostram, eles próprios, disposição para assumir grau razoável de autonomia. Os migrantes carecem, dessa forma, de instrumentos eficazes para formularem suas demandas da forma que lhes pareça mais adequada. Talvez por esse motivo as reivindicações

comunitárias surjam por espasmos, na forma de manifestos, como o Documento de Lisboa em 2001 e a Carta de Boston em 2005. Em todo caso, seria necessário revalorizar a importância de tais manifestos, como instâncias de discussão democrática de políticas para as comunidades. Passados alguns anos do Encontro de Lisboa, por exemplo, ainda poderia ser aprofundada a discussão de algumas sugestões de largo alcance, como a de estabelecimento de mecanismos de representação dos migrantes junto ao Estado brasileiro. Restam também por examinar algumas das reivindicações emanadas do Encontro de Boston, como a reestruturação do corpo organizacional dos consulados brasileiros, de maneira que haja um setor diretamente responsável por relações com a comunidade.

As organizações não-governamentais, as associações de brasileiros e as igrejas têm sido úteis ao trabalho de apoio e assistência às comunidades. Crescentemente, os brasileiros desvalidos têm sido amparados por algumas dessas entidades, sobretudo as confessionais. Mas estas nem sempre trabalham de forma coordenada com a rede consular brasileira. No Japão, as igrejas brasileiras instaladas em cidades na área de jurisdição do Consulado-Geral em Tóquio, como Gunma, Nagano e Saitama, simplesmente seguem sua própria agenda.[1125] Falta, possivelmente, uma política pensada globalmente pelo MRE para lidar com essas entidades.

Com a instalação da Frente Parlamentar Cidadania Sem Fronteiras,[1126] o Congresso Nacional passou a contar com um grupo de parlamentares comprometidos com as questões migratórias. Poderia ser estabelecido diálogo institucional com essa Frente. Do ponto de vista do Itamaraty, entre as vantagens potenciais desse diálogo, estariam a obtenção de apoio para a ampliação de suas políticas nessa área, a aprovação de recursos adicionais para iniciativas em favor dos migrantes e a agilização do processo de ratificação de instrumentos internacionais de interesse nessa área, como a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, de 1990.

O tema das migrações internacionais ainda não parece suficientemente internalizado na sociedade brasileira. E será sempre conveniente monitorar o que está dando certo nas políticas de emigração de outros países, separando-se o que é específico de certa conjuntura do que pode ser trasladado para outras realidades. O México parece haver encontrado forma simples de fazer esse exercício de atualização de políticas públicas e de gerar espaço na mídia para divulgação doméstica do tema migratório. Com esse objetivo, organiza na Cidade do México a cada dois anos, a Conferência Internacional sobre as Relações Estado-Diáspora (CIRED), com palestrantes selecionados entre os países de maior contingente migratório. No Brasil, o Itamaraty poderia passar a organizar uma conferência nesses moldes, possivelmente em Minas Gerais, por exemplo, dada a existência de elevado contingente de migrantes oriundos desse estado.

Apesar dos avanços obtidos em inúmeras áreas do serviço consular brasileiro, ainda existe descompasso de vulto entre a demanda crescente por parte dos brasileiros emigrados, conquanto ainda insuficientemente verbalizada, e os recursos humanos e financeiros de que dispõem as repartições consulares. A expansão da comunidade emigrada passou a exigir não apenas o correspondente redimensionamento dessa rede, mas sobretudo sua reestruturação interna para poderem atuar ainda mais como órgãos de apoio às comunidades.

A exemplo do que fez o México no início da década de 1990, quando sua diáspora ainda estava majoritariamente concentrada em quatro estados norte-americanos,[1127] poderia ser elaborada agenda sistemática de visitas de autoridades brasileiras, sob a coordenação do Itamaraty, direcionadas especificamente a interlocutores nos governos estaduais e municipais em países de maior concentração de brasileiros. Além do MRE, também os Ministérios da Previdência Social, Cultura e Educação poderiam designar representantes para essas visitas.

Conforme relatado no capítulo V, o Governo filipino estabeleceu parceria com a Organização Internacional do Trabalho para conduzir análise do desempenho de sua rede consular no que se refere à proteção e apoio a seus trabalhadores migrantes em algumas cidades. A iniciativa, se adotada também pelo Brasil, poderia coletar dados de utilidade para o planejamento de futuras ações nesse campo.

De 2004 a 2006, o MRE atuou, com eficiência e criatividade, como o *locus* de referência dentro do País para as comunidades no exterior. A modernização e informatização do serviço consular brasileiro constituiu um marco na evolução da estrutura do Itamaraty. Como se viu neste capítulo, foi possível avançar sobremaneira na elaboração de políticas para comunidades. Esse período pode, portanto, ser reconhecido como um divisor de águas na evolução do serviço consular brasileiro e das políticas para comunidades. A expansão da diáspora passou a exigir não apenas o correspondente redimensionamento da rede consular, mas sobretudo sua reestruturação interna, de modo a poder oferecer novos serviços. Esse tema voltará a ser tratado no capítulo final.

Encerra-se aqui a terceira parte deste trabalho, na qual se buscou analisar a reformulação que o Itamaraty, desde os anos 1990, procurou empreender em seus métodos de trabalho, com diversas iniciativas de relevo e com a criação de novas unidades na estrutura do serviço consular em Brasília e no exterior. Passa-se agora ao capítulo final, que pretende aportar, sob a ótica brasileira, algumas propostas de políticas para comunidades.

Capítulo XI

Propostas para Fortalecimento do Apoio às Comunidades Brasileiras no Exterior

Capítulo XI
Propostas para Fortalecimento do Apoio às Comunidades Brasileiras no Exterior

"A minha Pátria é onde não estou."
Álvaro de Campos[1130]

A valorização profissional do serviço consular e a existência de repartições bem estruturadas, com espaço físico, dotação orçamentária e lotação de pessoal adequados, são elementos fundamentais para qualquer política voltada para comunidades. Sem esses pressupostos básicos, nem a mais imaginativa política para a diáspora se sustentaria. Nas duas últimas décadas, o número de brasileiros no exterior cresceu em ritmo superior ao da elevação dos recursos humanos e materiais disponibilizados à rede consular. Na jurisdição de alguns postos, a estrutura tornou-se inferior ao que seria necessário para dar conta de casos individuais de assistência e proteção a brasileiros. Para que essas repartições desempenhem tarefas adicionais de apoio a comunidades que podem somar dezenas de milhares de pessoas, sua estrutura precisa, portanto, ser periodicamente reforçada.[1129]

Além de seguir tentando diminuir esse hiato entre recursos e demandas, pode ser de utilidade também identificar experiências de outros países no desenvolvimento de métodos criativos de apoio às comunidades emigradas. Nesse sentido, apresentam-se, a seguir, as conclusões e propostas que resultaram deste trabalho. Com o objetivo de alcançar maior clareza expositiva, estão divididas por seções: censo e pesquisas; educação e cultura; desenvolvimento sócio-econômico; foros multilaterais e regionais; interação com entidades locais; direitos políticos; formas de comunicação com a comunidade; e estrutura organizacional.

1. CENSO E PESQUISAS

Da ausência de conhecimento aprofundado sobre a situação da diáspora nacional, surge a constatação da necessidade de realização de um censo dos brasileiros no exterior. A deficiência de dados dificulta desde a tomada de decisões sobre a localização mais adequada para a abertura de novos consulados até a elaboração de diagnósticos mais precisos da situação das comunidades emigradas com vistas à elaboração de políticas públicas. Com efeito, não há dados precisos sobre as dimensões. O Itamaraty trabalha com o somatório das estimativas da rede de postos. Coleta de dados solicitada aos postos no exterior em 2005 apontou número aproximado de 2,6 milhões de brasileiros residentes no exterior, o qual foi adotado como referência básica neste trabalho. Mas já há diversas outras estimativas, de 3 milhões, utilizada, por exemplo, pela CPMI da Emigração, ou até 4 milhões de brasileiros emigrados. Todas essas estimativas devem ser recebidas com reservas, visto que não seria razoável esperar dos postos, os quais não dispõem de funcionários especializados nesse tipo de trabalho, rigor metodológico na coleta de dados em suas jurisdições. Ademais, cada posto no exterior, na medida de suas possibilidades, adota método próprio para chegar aos números estimados. A situação migratória irregular de expressiva parcela dos brasileiros no exterior aumenta a margem de erro dessas estimativas, com exceção do Japão, onde a situação migratória predominantemente regular dos brasileiros apresenta quadro diverso dos demais países de acolhimento.

Em todo caso, não se trata simplesmente da necessidade de estimar as dimensões das comunidades. Seria necessário levantamento abrangente e minucioso, que reunisse também informações sobre localização geográfica, divisão por gênero, faixa etária, nível educacional, contribuição atual e potencial para o comércio com o Brasil, fluxo de remessas, participação em redes, grupos, associações e entidades locais, bem como principais dificuldades de adaptação aos países de destino.

Uma vez identificada a necessidade, coloca-se a questão de como supri-la. A rede consular teria dificuldade em encarregar-se dessa tarefa. O documento atualmente disponível de coleta de informações é o formulário de matrícula de cidadão brasileiro. A designação de funcionários para fazer a pesquisa seria difícil nas atuais condições, tendo em vista o volume de trabalho envolvido e a escassez de pessoal disponível. A começar pelo fato de que, por temerem as autoridades migratórias estrangeiras, os brasileiros irregulares costumam ser avessos à participação em enquetes de qualquer natureza. Diante da magnitude e complexidade da tarefa, a melhor solução parece ser a de contratação de serviços de empresas especializadas e entidades com experiência na área migratória, que possam efetuar radiografia detalhada da diáspora brasileira. A participação de universidades brasileiras poderia também ajudar a formular a pesquisa, guiar sua execução e analisar seus resultados. O censo poderia, ademais, ser feito por etapas, inicialmente somente nos Estados Unidos, onde reside a comunidade mais numerosa, e, posteriormente, nos demais países com presença expressiva de brasileiros.

A inexistência de um censo sobre os brasileiros no exterior não é a única lacuna no tocante aos elementos necessários para a elaboração de políticas públicas sobre migrações. Também há certa carência de informações em outros aspectos, como, por exemplo, o volume e as formas das remessas, sua destinação geográfica e utilização econômica. Tampouco existem dados precisos sobre as conseqüências da migração internacional nas comunidades de origem no Brasil ou sobre a participação das mulheres nos fluxos migratórios internacionais. Também aqui avultam as dificuldades. Restaria a possibilidade de celebração de parcerias com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, instituições com larga experiência nessa área.

Ademais, a exemplo do que se vem fazendo desde 2005 no Departamento Cultural para estimular o interesse e a pesquisa sobre literatura brasileira, com o lançamento do Concurso Machado de Assis, o Itamaraty poderia criar concurso, para trabalhos de mestrado e

doutoramento, sobre aspectos variados das migrações internacionais brasileiras. Poderiam ser também concedidas bolsas para viabilizar pesquisas de campo no exterior por doutorandos com teses centradas na diáspora brasileira.

2. EDUCAÇÃO E CULTURA

A criação de novos espaços e instituições dedicados ao fenômeno emigratório pode contribuir para a consolidação de vínculos culturais e emocionais com a diáspora. Sabe-se que a cultura, para florescer, não precisa estar enraizada em um único lugar e que seus ramos podem sobreviver em múltiplos lugares e ao longo de sucessivas gerações.[1130] Na Índia, por exemplo, vem-se discutindo a criação de um Museu e Biblioteca da Diáspora,[1131] com o objetivo de reconhecer e celebrar a contribuição da diáspora ao desenvolvimento nacional, bem como de incentivar estudos sobre o tema. Também na Itália, surgiu projeto para a criação de um Museu da Emigração e dos Italianos no Mundo, o qual teria atuação voltada para a coleta de documentação e de testemunhos de emigrantes. Em Portugal, já existe o Museu da Emigração e das Comunidades, de Fafe, um dos primeiros do gênero no mundo. No caso do Brasil, poderia, de início, ser criada Seção da Diáspora no âmbito da Biblioteca Azeredo da Silveira, não apenas com livros adquiridos pelo Itamaraty no Brasil e no exterior, mas também com doações solicitadas de outras Chancelarias. Quanto à possibilidade de criação de um Museu da Emigração Brasileira, seria recomendável primeiro aprofundar a cooperação no âmbito da UNESCO nessa área. Registre-se, nesse contexto, que o Brasil já se vem beneficiando dessa cooperação em museologia voltada para a história das migrações, com a participação de instituições brasileiras em eventos organizados conjuntamente pela UNESCO e OIM. Em outubro de 2006, por exemplo, realizou-se em Roma o Encontro de Especialistas sobre Museus de Migração,[1132] com a participação do Memorial do Imigrante, de São Paulo. Em julho de 2007, também com patrocínio

daquelas duas organizações, prevê-se a realização, no município de Fafe (Portugal), do Seminário Internacional Memórias e Migrações, com a participação da Fundação Casa de Rui Barbosa, do Rio de Janeiro. Com iniciativas assim, a UNESCO e a OIM vêm tentando consolidar rede para compartilhamento de informações e boas práticas entre especialistas de países que já dispõem de museus de história das migrações.

De outra parte, iniciativa adotada pela Índia no que se refere ao aprofundamento de laços com sua diáspora foi a de instituição do Dia da Comunidade Indiana, celebrado na Índia e no exterior, em uma única data. Desde 2004, o Dia da Comunidade Brasileira vem sendo celebrado, em caráter experimental, em alguns postos, como Frankfurt, Los Angeles e Assunção. Naturalmente, a idéia de celebrar um Dia da Comunidade exige planejamento e divulgação rigorosos em cidades com elevado contingente migratório irregular brasileiro, pelo temor desses migrantes de se reunirem e de serem descobertos pelas autoridades locais. Ao contrário da experiência indiana, a celebração brasileira do Dia da Comunidade ocorre apenas no exterior, em alguns postos selecionados, e em datas não coincidentes. Dessa forma, perde-se um pouco do impacto que a iniciativa poderia alcançar se fosse celebrada em data única tanto no exterior, quanto em Brasília. E, a exemplo do que se faz em Nova Délhi, poderia ser organizado seminário internacional em Brasília para marcar a data.

A diáspora brasileira ainda está em fase de transição, composta na sua quase totalidade por brasileiros natos. A julgar pela análise de outras comunidades, como a mexicana e a indiana, sua composição tende a transitar, com o passar do tempo, de uma maioria de nascidos no Brasil para uma maioria de descendentes. Transição dessa natureza tende, naturalmente, a enfraquecer os vínculos com o país de origem à medida que os anos passam. Quanto maior o tempo de residência no país de acolhimento, menor a propensão de manter relacionamento estreito com o país de origem. O ideal, do ponto de vista do país de origem, é que seus nacionais no exterior sejam plenamente integrados

à sociedade de acolhimento, mas sem perder seu legado cultural e lingüístico originário.

Em uma visão de longo prazo, o Governo brasileiro necessita manter os vínculos culturais e afetivos com a segunda geração de brasileiros no exterior, projetando ações que assegurem a continuidade do relacionamento com a diáspora. De imediato, seria recomendável ampliar o foco de atuação da rede oficial de ensino brasileira no exterior,[1133] no intuito de facilitar o estudo da língua portuguesa aos filhos de migrantes brasileiros e de reverter o fenômeno, que ora se inicia, de progressiva perda de domínio da língua nacional entre as novas gerações.[1134] A exemplo do que fazem as Filipinas, o Brasil poderia também buscar parcerias mais estreitas com as igrejas, no intuito de aproveitar seus espaços de sociabilização para fins de difusão cultural. Aquelas igrejas envolvidas com a assistência a brasileiros normalmente costumam oferecer cursos de português para crianças, dispondo de espaços adequados para aulas, localizados nas regiões onde vivem os migrantes brasileiros. Com apoio financeiro do Itamaraty, tais cursos poderiam ser multiplicados, com rapidez, nos bairros onde vivem os brasileiros.[1135] Cabe aqui recordar que, preocupado com a manutenção de vínculos com as novas gerações de seus nacionais no exterior, o México, por exemplo, expandiu sua rede de institutos culturais nos EUA para 21 unidades nos últimos anos. No caso brasileiro, existe atualmente um único centro cultural oficial nos EUA.[1136] No que se refere à criação de novos Centros de Estudos Brasileiros (CEBs), o processo decisório deveria guiar-se crescentemente não apenas pelo objetivo de difundir a cultura brasileira junto aos nacionais de outros países, mas também em função da localização geográfica das principais comunidades no exterior. Poderia ser considerada a possibilidade de reforço da presença oficial cultural brasileira em cidades que, a um só tempo, constituem pólos culturais de expressão internacional e reúnem significativo número de migrantes brasileiros.

A implementação de política cultural voltada para as comunidades no exterior ajuda a manter sempre aberta, para os

nacionais emigrados e seus descendentes, a hipótese de plena reinserção na sociedade brasileira, caso decidam eventualmente retornar. Além desse mérito intrínseco, haveria também o interesse em que, mantendo os emigrados seus vínculos com o Brasil, o ritmo de quedas das remessas nos próximos anos poderia ser atenuado. De fato, o volume de remessas de migrantes parece seguir ciclos razoavelmente previsíveis. Percebe-se redução nos níveis de remessas à medida que crescem os índices de reunião familiar, de formação de novas famílias no exterior e instalação permanente no país de destino. Quem remete é o migrante que mantém sua família no Brasil ou que, viajando com ela, pretende regressar um dia ao País.[1137] À medida que seus filhos vão sendo assimilados na sociedade de acolhimento, a motivação para fazer remessas vai diminuindo.[1138] Nesse contexto, a manutenção dos vínculos culturais de um país com sua diáspora parece exercer influência positiva para a manutenção do volume das remessas.

3. DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO

As remessas para o Brasil, estimadas em US$ 6,4 bilhões em 2006, ainda não têm sido aproveitadas especificamente como fonte financiadora do desenvolvimento, muito embora contribuam para o aumento da renda nacional, com os benefícios daí decorrentes para a economia.

Nas relações Estado-Diáspora, começa a ganhar corpo o conceito de co-desenvolvimento, ou seja, a possibilidade de articulação entre, de um lado, as associações de migrantes, e, de outro, os formuladores de políticas públicas nas suas cidades de origem. No exterior, os recursos provêm de doações coletivas reunidas por aquelas associações. Numa determinada etapa de consolidação das comunidades, os migrantes passam a dispor de níveis de poupança que lhes permitem fazer doações para projetos sociais. Tais experiências podem ser bem-sucedidas, na medida em que costumam envolver interesse direto dos migrantes no seu gerenciamento, reduzindo, assim,

a possibilidade de desperdício ou mesmo de desvio de recursos. Exemplo nesse sentido é o do programa mexicano *3x1*, pelo qual, para cada dólar investido por associações de migrantes em obras de desenvolvimento sócio-econômico em suas comunidades de origem, os três níveis de Governo no México aportam outros três dólares. A diáspora brasileira ainda não chegou a essa etapa de consolidação. Os recursos economizados são enviados ao Brasil em larga medida para assegurar o sustento de familiares. Mas programas como o *3x1* poderiam ser experimentados, por exemplo, em regiões nos EUA onde a comunidade brasileira se origina majoritariamente de uma única cidade, como Governador Valadares. Na hipótese de vir a ser feita essa experiência, a relação utilizada pelo México entre os aportes dos migrantes e os dos Governo federal, estadual e municipal poderia ser alterada. No caso brasileiro, em benefício dos migrantes, a proporção poderia ser de 9x1, ou seja, para cada dólar investido por associações de migrantes em obras de desenvolvimento sócio-econômico em suas comunidades de origem, os três níveis de Governo no Brasil aportariam outros nove dólares. O interesse de tal iniciativa não residiria prioritariamente no levantamento de fundos para projetos sociais no Brasil. Antes visaria a utilizar a discussão e a implementação desses projetos como forma de criar novas associações de brasileiros ou de gerar maior coesão no âmbito das que já existem.

À medida que se elevar o grau de utilização da rede bancária para remessas pelos brasileiros no exterior,[1139] caso a nova matrícula consular venha de fato a ser aceita como documento válido para a abertura de contas, independentemente do status migratório,[1140] o principal desafio passará a ser o de aumentar concomitantemente o nível de informações sobre produtos financeiros à disposição dos remetentes. As repartições consulares turcas, por exemplo, vêm buscando estimular os migrantes a abrirem contas em moeda estrangeira em bancos públicos na Turquia, mediante o oferecimento de isenções fiscais. Na linha de iniciativas adotadas no passado em Portugal,[1141] antes da adoção do euro, poderia ser criado no Brasil sistema pelo

qual o migrante pudesse abrir, em sua cidade de origem, uma poupança-migrante, que seria irrigada apenas com moeda estrangeira e renderia juros também nessa moeda. O segundo titular, no Brasil, sacaria em reais. O migrante poderia utilizá-la para lastrear empréstimos em linhas de crédito especiais para aquisição de casa própria ou abertura de pequena empresa.[1142] Como medida dessa natureza exigiria modificações legislativas, o assunto poderia ser discutido, no Congresso Nacional, com a Frente Parlamentar Cidadania Sem Fronteiras.

A rede consular poderia contribuir para a redução do custo das remessas. A exemplo do que vêm fazendo suas congêneres mexicanas, as repartições consulares brasileiras poderiam divulgar quadro comparativo diário das taxas cobradas pelas principais agências e bancos que oferecem serviços de remessas. Cumpre mencionar, a propósito, que já começa a perceber-se expectativa nesse sentido de parcela da comunidade brasileira no exterior, em especial, no que se refere aos trabalhadores de menor qualificação.

Conforme descrição feita no capítulo V, o Governo filipino tem oferecido a seus nacionais no exterior algumas alternativas de investimento, tendo como objetivo de médio e longo prazos seu retorno e readaptação à sociedade. Uma delas é o chamado *flexi-fund*, fundo de investimentos para migrantes interessados em assegurar pensão adicional para sua aposentadoria. Os recursos do fundo são investidos unicamente em letras do tesouro, têm garantia integral do Governo e são isentos de tributação.[1143] Com vistas a aferir sua possível adaptabilidade à realidade brasileira, o Itamaraty poderia encaminhar consultas ao Banco do Brasil.

Também com base no exemplo filipino, poderia ser consultada a Caixa Econômica Federal sobre o interesse em divulgar as oportunidades de financiamento de casa própria para camadas de baixa renda, por meio da realização de feiras de habitação em cidades com alto contingente migratório brasileiro.

Nas Filipinas, diversos Ministérios[1144] participam das discussões sobre as ações governamentais direcionadas aos migrantes. Tal

abordagem pode facilitar a incorporação do tema migratório ao planejamento doméstico de políticas públicas de inclusão social. No Brasil, a questão das migrações internacionais poderia ser incorporada, por exemplo, ao planejamento para programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Dessa forma, seria possível abordagem mais integrada para a redução da pobreza, à medida que se vão identificando as áreas e as causas principais da migração internacional. A temática migratória poderia ser incorporada também aos programas de desenvolvimento sócio-econômico do BNDES. Este poderia ser incentivado a elaborar projetos de apoio a investimentos de migrantes, em pequena escala, que poderiam servir, por exemplo, de complementação aos esforços do SEBRAE para a capacitação de migrantes regressados do Japão, no âmbito do projeto *Decasségui Empreendedor*.

Vem sendo, igualmente, debatida na Índia a aplicabilidade de introdução da exigência de um "relatório de impacto migratório", a exemplo do que se faz na área ambiental, como forma de reforçar a coesão entre as políticas governamentais no tocante à questão migratória.[1145] Tal relatório seria inserido no bojo de grandes iniciativas de desenvolvimento sócio-econômico, como obras regionais de infra-estrutura, reformas no sistema educacional nacional ou até mesmo transformações no modelo agrícola. No caso do Brasil, a prática de elaboração de relatórios de impacto migratório talvez pudesse contribuir para dar maior visibilidade ao tema no âmbito da formulação de políticas públicas nos diversos ministérios, contanto que não tivesse caráter de obrigatoriedade capaz de obstaculizar a rapidez das ações governamentais.

4. FOROS MULTILATERAIS E REGIONAIS

Com relação ao debate sobre temas migratórios em foros multilaterais e regionais, tratados nos três primeiros capítulos deste trabalho, pode-se afirmar, de início, que o direito internacional apresenta

insuficiências em matéria de proteção dos migrantes irregulares. Há a necessidade de fortalecer as normas internacionais nesse campo, em particular mediante a ratificação da Convenção Internacional sobre os Direitos de Todos os Trabalhadores Migratórios e suas Famílias, de 1990. O Itamaraty poderia posicionar-se inequivocamente em favor da ratificação da Convenção, pelo ganho que essa decisão representaria em termos de legitimidade das ações em defesa dos direitos humanos sobretudo dos migrantes irregulares brasileiros no exterior.

No âmbito da OEA, a efetiva implementação do Programa Interamericano para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos dos Migrantes, criado em 2005, reveste-se de tamanha importância que poderia justificar o aperfeiçoamento da avaliação de seus resultados. Poderia ser tomado como modelo o mecanismo de avaliação mútua já em curso na OEA na área de combate ao tráfico de drogas e que se tornou referência para outros instrumentos de avaliação em esferas como as de combate à corrupção e de defesa dos direitos da mulher. Esse mecanismo permitiria identificar lacunas nas legislações e políticas nacionais migratórias dos países membros da OEA. De especial interesse seria medir o desempenho dos Estados no respeito aos princípios de igualdade e de não-discriminação estabelecidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos e pelo próprio Programa. Caso viesse a ser estabelecido, mecanismo dessa natureza teria de buscar evitar o risco de seletividade ou politização dos debates sobre os tópicos a serem avaliados.[1146] Cuidado ainda maior teria de ser empregado para não perturbar o equilíbrio delicado entre a questão da soberania dos Estados para formular sua política migratória e a obrigação de cumprimento pelos Estados dos compromissos assumidos internacionalmente na área de direitos humanos dos migrantes.[1147] O Brasil poderia tomar a iniciativa de, após consultas prévias a outros países, propor a criação de Mecanismo de Avaliação Mútua sobre práticas migratórias dos Estados membros da OEA, destinado a monitorar o cumprimento dos princípios básicos do Programa Interamericano para a Proteção de Direitos Humanos dos

Trabalhadores Migrantes. No Brasil, a coordenação da participação nacional em tal mecanismo poderia ficar a cargo do Itamaraty.

A cooperação em matéria migratória entre países de emigração ainda não avançou muito, em parte, talvez, pela própria natureza competitiva da migração internacional.[1148] Em todo caso, por ter dimensão extra-regional e por envolver sobretudo economias em desenvolvimento, o Grupo de Países com Alto Contingente Migratório, cujo Encontro inaugural em Lima foi relatado no capítulo II, pode desempenhar papel de relevo na fertilização transversal entre os diversos foros regionais, trazendo benefícios em termos de compartilhamento de melhores práticas. Pode, ademais, contribuir para o reforço da articulação entre os países de origem, sobretudo no âmbito do G-77, com vistas aos debates sobre a temática migratória na ONU. O Brasil poderia assumir postura ainda mais ativa com relação ao Grupo, oferecendo-se, por exemplo, para sediar o Encontro de 2008.[1149]

Poderia ser estudada a possibilidade de adaptação à realidade da Conferência Sul-Americana de Migrações de dois projetos que vêm sendo implementados no âmbito da Conferência Regional para Migrações e do Programa Interamericano de Promoção dos Direitos dos Migrantes, em parceria com a OIM: um Fundo de Reserva para assistência a migrantes intra-regionais em situação de alta vulnerabilidade e um sistema de informação estatística sobre migrantes.

Com o ingresso do Brasil na OIM em 2004,[1150] surgiu a possibilidade de desenvolver com essa Organização, projetos de cooperação em benefício das comunidades brasileiras emigradas. É bem verdade que, em 2006, a situação da filiação brasileira ainda permanecia de certa forma indefinida. Apesar de o País ter sido aceito em dezembro de 2004 na OIM e de ser devedor desde então, não se pode efetuar qualquer pagamento enquanto não houver aprovação formal do Congresso Nacional. Dessa forma, o Brasil é membro, mas tem tido sua livre atuação tolhida por essa indefinição. Nesse meio tempo, têm sido mantidos entendimentos preliminares do Ministério do Trabalho com o Escritório da OIM em Buenos Aires para a

realização de seminários para capacitação dos membros do Conselho Nacional de Imigração sobre assuntos de política migratória em Brasília em 2007.[1151] Nesse contexto, o Itamaraty poderia, inicialmente, realizar gestões para agilizar o processo de aprovação congressual da adesão do Brasil à OIM. Posteriormente, poderia propor a abertura de Escritório Regional dessa Organização em Brasília, permitindo, assim, diálogo mais fluido para o estabelecimento de parcerias.

5. INTERAÇÃO COM ENTIDADES LOCAIS

A rede consular talvez pudesse intensificar os esforços para incentivar as associações de brasileiros no exterior a reforçar sua estrutura organizacional e a agir de forma coordenada entre si, evitando a interlocução fragmentada com autoridades locais. Trata-se do chamado *empowerment* das comunidades, ou seja, o impulso dado para o aprimoramento do seu nível de organização interna, de modo que passem a trabalhar em maior sintonia umas com as outras para resguardar, elas próprias, seus direitos e fazer avançar seus interesses comuns. Essa tendência foi discutida no capítulo dedicado ao México, como elemento de interesse em suas políticas para comunidades. A interlocução da comunidade com autoridades do país de acolhimento, para ter resultados duradouros, deve ser, sempre que possível, feita por ela própria, com o apoio da rede consular e de autoridades governamentais no Brasil, quando cabível.

Dadas as limitações das repartições consulares em termos de espaços físicos, recursos financeiros e número de funcionários, parece indispensável aproximação maior também com instituições religiosas e organizações não-governamentais orientadas para o apoio de migrantes brasileiros. Nesse contexto, as Filipinas podem fornecer idéias, como a de criação de organização não-governamental sediada na Europa[1152] para orientação jurídica de migrantes filipinos, com a ajuda de rede de advogados voluntários nos principais países de acolhimento. Conforme exposto no capítulo X, a Comissão Católica Internacional para

Migrações organizou coalizão de ONGs em prol da ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, de 1990, negociada no âmbito da ONU. No caso brasileiro, um primeiro passo na direção de novas parcerias nessa área poderia ser a organização, pelos consulados, de reuniões de coordenação com representantes de organizações não-governamentais, associações de brasileiros e instituições religiosas nos países de maior contingente migratório brasileiro. Essas reuniões teriam de partir, naturalmente, de objetivo definido previamente e que fosse além da simples formação de redes de contato entre essas entidades, os postos e a Secretaria de Estado. Assim como o Itamaraty já faz com alguns institutos culturais no exterior, uma possibilidade seria a de negociação de convênios com essas entidades para a prestação de serviços sociais de apoio aos migrantes brasileiros nos países de destino, mediante aporte de recursos do Governo brasileiro.

6. DIREITOS POLÍTICOS

Os eleitores brasileiros no exterior têm o direito de votar para Presidente e para Vice-Presidente da República, o que é importante, mas ainda não suficiente. A ampliação desse direito de voto a outros cargos eletivos lhes permitiria expor, no Congresso Nacional, suas reais necessidades.[1153] Os brasileiros no Japão, por exemplo, poderiam ajudar a eleger no Brasil um deputado federal que se dedicasse à defesa de seus direitos.[1154]

Sem prejuízo da discussão sobre a ampliação do direito de voto, faz-se necessária, atualmente, campanha de recadastramento da comunidade brasileira. Ademais, a experiência nos EUA e no Japão vem demonstrando que não basta conceder o direito de votar. É preciso dar aos eleitores condições mais fáceis de acesso às urnas, com rede ampliada de seções eleitorais no exterior.

Outrossim, mencione-se a discussão sobre a possibilidade de concessão aos cidadãos brasileiros emigrados do direito de se

apresentarem como candidatos a cargos eletivos no Congresso Nacional. No capítulo VIII, descreveu-se a experiência italiana de abertura de circunscrições eleitorais especiais no exterior em 2006. No Congresso Nacional, há proposta de emenda à Constituição que versa sobre o tema.[1155] A idéia seria a de conceder às principais regiões de concentração de brasileiros no exterior *status* de circunscrições especiais, com representação na Câmara dos Deputados e no Senado, mediante eleições majoritárias. Recorde-se que, sobre tal possibilidade, a CPMI da Emigração se manifestou favoravelmente. Resta saber, no entanto, se seria de fato recomendável, no caso brasileiro, essa iniciativa. Parece prudente, nesse contexto, aguardar alguns anos, de modo a poder avaliar os resultados da experiência da Itália, em especial, no que tange ao balanço a ser feito sobre o mandato do Senador brasileiro eleito em 2006 pela diáspora italiana na América do Sul, conforme mencionado anteriormente.

7. FORMAS DE COMUNICAÇÃO COM AS COMUNIDADES

De modo geral, a política de disseminação de informações para a diáspora deve ser estruturada não como fluxo unidirecional, como, por exemplo, do Brasil, ou, mais especificamente, da Secretaria de Estado, para o exterior, ou para associações de brasileiros no exterior. Deve ser imaginada como incentivo à difusão de informações e idéias em várias direções, sobretudo, entre os próprios brasileiros emigrados.

Em fase de implantação no bojo da política de modernização do serviço consular lançada pela Secretaria de Estado em 2006, o novo Portal Consular poderá permitir uma comunicação mais eficaz com a comunidade brasileira no exterior.[1156] Mas deve ser visto apenas como de fato é: uma porta de entrada para conteúdo a ser criado de múltiplas formas e com variados objetivos.

Nesse sentido, seguindo a experiência da Índia, já exitosa, na formação das redes *TiE* e *Silicon Indian Professional Association*, descritas no capítulo VI, e do México, ainda incipiente, com a rede

Mexico Talent Abroad (por sua vez, inspirada na rede chilena *ChileGlobal*), descrita no capítulo IV, poderiam ser criadas redes da diáspora brasileira (*diaspora networks*) em áreas específicas de conhecimento, hospedadas em *sites* especialmente criados para esse fim, com a inserção de *links* no Portal Consular. O primeiro passo nessa direção poderia ser a contratação de assessoria do Banco Mundial para a montagem inicial das projetadas redes, assim como fizeram Chile e México. Paralelamente, poderia ser firmada parceria com o Ministério de Ciência e Tecnologia e uma universidade brasileira, para a criação de rede desenhada para ligar acadêmicos e pesquisadores envolvidos em áreas tecnológicas específicas no Brasil e no exterior. Essas instituições parceiras ficariam responsáveis pelo gerenciamento diário da rede. Um possível ponto de partida para a escolha dos participantes, a exemplo do que fez o México, poderia ser a identificação de ex-alunos brasileiros egressos de grandes universidades norte-americanas e européias, em cursos correlatos à área selecionada. Já há dezenas de associações de estudantes universitários brasileiros no exterior. Em 1997, somente nas universidades da região da Nova Inglaterra, nos EUA, havia cerca de dois mil estudantes brasileiros de pós-graduação.[1157] Nesse mesmo ano, apenas no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), a Brazilian Students Association contava 70 doutorandos.[1158] Embora a participação em tais associações tenha caráter intrinsecamente efêmero, pode servir também de apoio inicial para a criação da mencionada rede.

Uma segunda rede da diáspora poderia ser hospedada na Braziltradenet e gerenciada, conjuntamente, pelo Departamento de Promoção Comercial e uma universidade brasileira a ser definida, com a qual seria firmada uma parceria. Poderia ter como objetivo, partindo do exemplo italiano do projeto *Itenets*, descrito no capítulo VIII, fazer levantamento dos brasileiros emigrados que trabalham no exterior, seja por conta própria, seja vinculados a empresas, no intuito de tentar vinculá-los à estrutura de promoção comercial do Brasil, criando, assim,

uma rede de conexões para o desenvolvimento de negócios. A política de promoção comercial poderia levar ainda mais em conta o potencial representado pela comunidade no exterior. Os brasileiros no exterior são não apenas consumidores de produtos nacionais. Também podem ajudar a introduzir esses produtos no mercado mais amplo do país onde residem.

Ainda no que tange à disseminação de informações, mencione-se o serviço informativo *Lazos*, iniciado em 2003 pela Chancelaria mexicana. Trata-se de boletim eletrônico com notícias de interesse para a população mexicana, em particular, e hispânica, em geral, residente nos EUA. No caso brasileiro, parceria com a Radiobrás poderia disponibilizar idêntico serviço no novo Portal Consular. Não se pode, no entanto, perder de vista o fato de que as estratégias de comunicação direcionadas a migrantes irregulares devem obedecer a lógica diferente. O acesso à internet não está disponível para muitos desses migrantes, os quais utilizam preferencialmente o rádio, a televisão, os jornais comunitários e os celulares como meios de comunicação e informação.

No tocante à questão do agenciamento de migrantes, observou-se no capítulo V que a migração filipina é organizada por intermédio do trabalho de agências, legais e ilegais. No caso brasileiro, na prática, também já existem agências de recrutamento de trabalhadores, no mais das vezes, agindo na ilegalidade, e cuja atuação vem sendo combatida pelo Departamento de Polícia Federal, conforme relatado no capítulo IX. Aquelas que se dedicam a levar migrantes brasileiros sem visto de trabalho para os mercados na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, por exemplo, nada mais são que quadrilhas de tráfico de migrantes. O recrutamento para o Japão, por sua vez, é feito, normalmente, de forma legal, com a obtenção de vistos de trabalho para descendentes de japoneses, sendo todo o trâmite organizado por agências de viagem no Brasil em parceria com os chamados empreiteiros de mão-de-obra naquele país. O papel do Itamaraty aqui parece ser sobretudo o de aperfeiçoar o esquema de obtenção de informações, no exterior, sobre

as redes de tráfico de migrantes para repasse às autoridades policiais no Brasil, bem como disseminar, em parceria com outros órgãos em território nacional, informações sobre as condições de trabalho no exterior.

No Brasil, o Itamaraty depara-se com a necessidade de fazer chegar aos brasileiros que desejam emigrar informações confiáveis sobre as condições de trabalho no exterior, de modo a reduzir erros de avaliação no futuro sobre a decisão de migrar, a qual deve caber, na sua essência, ao indivíduo. Configura-se, assim, um dilema. Cabe ao Itamaraty alertar sobre os perigos da migração irregular? Se o fizer, estará interferindo no direito de ir e vir? Se não o fizer, estará falhando na obrigação de proteger seus nacionais? Se decidir fazê-lo, que meios utilizar? O melhor seria fazê-lo no Brasil ou no exterior?

Ao divulgar tais informações, pode estar involuntariamente estimulando a migração irregular. Se der ênfase aos riscos da migração irregular, pode estar contribuindo para redirecionar os fluxos migratórios brasileiros de um país para outro. Mas são os migrantes irregulares justamente os que mais necessitarão de assistência e proteção nos países de destino. E a desinformação aumenta o espaço de manobra das agências clandestinas de recrutamento de migrantes irregulares. Estes acabam partindo sem receber orientação sobre tópicos relevantes para a vida no país de destino, como o direito à assistência e proteção consulares, noções de legislação trabalhista e migratória e alternativas para remessas de fundos.

Os argumentos favoráveis e contrários são variados. Mas a verdade é que a migração irregular comporta riscos elevados, por vezes, de morte, e que, uma vez no exterior, é limitado o escopo de ação do Governo brasileiro em favor de seus nacionais com situação migratória irregular. Essa mensagem simples deve ser veiculada, com as qualificações necessárias, nos principais estados emissores de migrantes.

No Brasil, tendo em vista sobretudo o público-alvo representado pelos brasileiros que que têm a intenção de deixar o país em busca de trabalho no exterior mesmo sem dispor dos vistos

apropriados, o Itamaraty, em parceria com os Ministérios da Justiça e do Trabalho e Emprego, poderia aperfeiçoar a prática de elaboração de cartilhas informativas de caráter geral. O objetivo seria o de distribuir tais cartilhas sobretudo junto a instituições religiosas, organizações não-governamentais e órgãos governamentais no Brasil. Essas cartilhas poderiam inspirar-se no modelo mexicano do *Guía Paisano*, cuja elaboração envolveu a participação de mais de 20 entidades da administração pública federal com políticas afetas aos migrantes. Nesse caso, para garantir que a linguagem empregada nos textos teria a simplicidade e a clareza necessárias, foram realizadas sessões com a participação de trabalhadores migrantes durante a fase de redação.

No exterior, especificamente na jurisdição de postos com presença expressiva de brasileiros, poderia ser priorizada também a impressão de cartilhas de instalação para migrantes, o que já vem sendo feito por iniciativa de alguns consulados.

De outra parte, merece ser estudada, com cuidado, a inovação representada pela introdução, nas Filipinas, do estudo do tema migratório na grade curricular das escolas de segundo grau. Embora o ângulo pelo qual o assunto poderia ser tratado em eventual material didático para distribuição à rede escolar inspire cuidados, pelo risco de vir a incentivar a emigração, não se pode ignorar o fato de que a história de milhões de brasileiros que partiram para trabalhar em outros países nas duas últimas décadas necessita ser contada nas escolas nacionais. Tal história deveria ser objeto de tratamento o mais objetivo e realista possível, relatando suas causas, formas e conseqüências, sem deixar de mencionar os riscos e as adversidades a que estão sujeitos aqueles que optam por emigrar sem os vistos de trabalho adequados.

Quanto à orientação para migrantes com vistos de trabalho, como é o caso da maioria dos que se dirigem ao Japão, pode ser válida a experiência das Filipinas. Nesse país, os seminários de orientação pré-embarque para trabalhadores de menor qualificação compõem-se de um dia de palestras organizadas por instituições privadas autorizadas pelo Ministério do Trabalho. Considerando a

vulnerabilidade a que estão expostas as candidatas a empregos em serviços domésticos no exterior, tais seminários discutem também formas de se defender de abusos por parte de empregadores. No caso do Brasil, além do Governo, associações de trabalhadores regressados do exterior e organizações não-governamentais poderiam participar da montagem de seminários de orientação pré-embarque. Poderiam, ainda, ser firmadas parcerias com instituições internacionais que ostentam vasta experiência na organização de cursos e seminários nessa área, como a Organização Internacional para Migrações e a Comissão Católica Internacional de Migração. Experiência que poderia ser estendida a outros postos é a do Centro de Informação e Apoio ao Trabalhador no Exterior, de São Paulo, voltado para o oferecimento de cursos aos brasileiros que pretendem emigrar para o Japão.

Embora represente instituto muito antigo, a matrícula consular havia caído em desuso entre os brasileiros no exterior. O mesmo havia ocorrido entre os mexicanos no exterior. Ao relançá-la nos EUA em 2002, o Governo mexicano teve o cuidado de negociar com autoridades norte-americanas, em diversos níveis, sua aceitação como documento de identificação válido nos EUA. Realizou, além disso, campanha publicitária para orientar seus nacionais sobre o novo documento. No momento em que se está lançando novo modelo de matrícula consular brasileiro, seria recomendável adotar essas duas linhas de ação. Não se pode esquecer, conforme mencionado anteriormente, que a comunidade em situação migratória irregular ainda teme fornecer dados pessoais de residência às repartições consulares. Muitos migrantes irregulares sequer dispõem de endereço fixo, mudando-se, com freqüência, de um endereço para outro, mantendo como dado permanente para contato apenas o seu número de celular.

A televisão internacional também poderia ser utilizada como instância privilegiada de transmissão de informações e instrumento de reforço dos vínculos culturais do Brasil com seus nacionais no exterior. Assim como nas transmissões nacionais, também na grade de programação dos canais privados brasileiros para o exterior afigura-

se extremamente difícil abrir espaço para conteúdos televisivos de interesse governamental. Há, no entanto, a alternativa de aprofundar experiência já em andamento, gerenciada pela Radiobrás, mas composta por representantes de TVs dos Três Poderes. Trata-se da TV Brasil: Canal Integração, que entrou no ar em caráter definitivo em setembro de 2005, embora com apenas quatro horas de transmissão diária, voltada para a América do Sul. O Itamaraty participou ativamente de todas as etapas de implantação dessa emissora pública de televisão internacional desde 2004 e integra seu Conselho Diretor. A médio prazo, partindo da infra-estrutura já existente, a TV Brasil poderia ser expandida, tanto em alcance de transmissão, quanto em conteúdo de programação, de modo a tornar-se um dos principais veículos de comunicação com a diáspora, somando-se às transmissões de outras TVs brasileiras já presentes no exterior, com grade de programação diferenciada e essencialmente educativa e cultural, com foco na produção audiovisual brasileira. Como se viu no capítulo VIII, este tem sido o modelo utilizado pela Itália, com a RAI Televisão, Espanha, com a TVE Internacional América e TVE Internacional Europa/Ásia/África, e Portugal, com a RTP Internacional.

A curto prazo, a TV Brasil poderia firmar parceria com algumas das TVs privadas brasileiras que já transmitem para o exterior, no intuito de abrir espaço em sua grade de programação para conteúdo televisivo voltado para as comunidades.

8. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

No Brasil, como o fenômeno da emigração é relativamente recente, ainda não há uma estrutura governamental completa nessa área. Ao lado das competências próprias dos órgãos envolvidos com a emigração, principalmente o Itamaraty, há, vinculado ao Ministério do Trabalho, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que, como o nome indica, tem apenas a função de acompanhar a imigração para o Brasil.[1159] O Itamaraty tem participado das reuniões do CNIg,[1160] cujas

decisões são voltadas para a regulamentação do mercado de trabalho dos estrangeiros e, em alguns casos, para questões relativas a demandas de visto temporário e permanente. A inexistência de uma estrutura que coordene a atuação dos diversos órgãos do Governo brasileiro no que diz respeito às políticas para seus nacionais no exterior vem configurando lacuna grave, porquanto a complexidade do fenômeno migratório exige respostas interdisciplinares que vão além dos serviços atualmente oferecidos pelo Itamaraty.

Por um lado, a idéia de criação de Ministério ou Secretaria Especial de Apoio a Brasileiros no Exterior, tal como propôs o Senador Valdir Raupp em projeto de lei de 2006, não parece ser opção desejável. O mais provável é que apenas duplicasse os esforços desenvolvidos e os recursos despendidos pela União nessa área. Não dispondo, no exterior, de rede de postos e agentes devidamente treinados, não contaria o novo órgão com os meios básicos e indispensáveis para atuação tempestiva e eficiente em favor dos brasileiros no exterior, continuando a depender do Itamaraty para tanto. A experiência mexicana aponta para a dificuldade de coexistência entre duas estruturas paralelas responsáveis pela formulação de políticas para comunidades. Funcionando concomitantemente no período de 2000 a 2002, o Programa para Comunidades Mexicanas no Exterior e o Escritório de Atenção aos Mexicanos no Exterior (ligado à Presidência da República) entraram em choque diversas vezes por disputas de espaço de atuação e duplicidade de funções. A solução encontrada foi a de concentrar na Chancelaria a estrutura governamental de apoio aos migrantes, com a criação do Instituto de Mexicanos no Exterior.

Por outro lado, a proposta em discussão do novo Estatuto do Estrangeiro, como relatado no capítulo anterior, pretende ampliar o papel do Conselho Nacional de Imigração, incorporando a atribuição de lidar também com a questão da emigração. Nas reuniões do grupo de trabalho interministerial para a criação do novo Estatuto, o Itamaraty poderia propor a criação, no bojo do novo Conselho, de secretaria técnica para assuntos de emigração, da qual se poderia ocupar.

Ademais, a atuação do MRE no âmbito de tal Conselho seria enriquecida caso buscasse estreita coordenação com os Ministérios da Cultura, Saúde, Educação e Previdência Social, dadas as novas demandas das comunidades emigradas nessas áreas.

Ainda no que se refere a questões de estrutura, os canais de diálogo Estado-Diáspora poderiam ser ampliados com a criação de uma Comissão Consultiva. Poderia ser considerado, parcialmente, o modelo da Turquia, que criou, em 1997, a Comissão Consultiva para Cidadãos Residentes no Exterior, integrada por representantes de todas as comunidades turcas, com número de representantes proporcional às dimensões de cada comunidade. Equívoco a evitar seria o de ignorar as associações de nacionais no exterior, como fez Âncara, no momento de estabelecer os critérios de escolha dos representantes da diáspora no Conselho Consultivo, conforme explicado no capítulo VII. Há, ainda, entre diversos outros, o modelo da Itália, com o Conselho-Geral de Italianos no Exterior,[1161] que funciona como órgão consultivo do Governo para temas de interesse da diáspora.[1162] Deriva sua legitimidade da eleição direta de 65 representantes de Comitês de Cidadãos no exterior.[1163] No caso do Brasil, a Comissão Consultiva poderia ser integrada por líderes de associações de brasileiros selecionados pelos Conselhos de Cidadãos, no intuito de prestigiá-las e dar-lhes novo campo de atuação. Poderia reunir-se uma vez por ano, sob a presidência do Ministro de Estado das Relações Exteriores, com a participação de representantes do Congresso Nacional e do futuro Conselho Nacional de Migração, bem como, na condição de observadores, representantes de instituições religiosas e organizações não-governamentais envolvidas com a assistência a brasileiros no exterior. A pauta dessas reuniões poderia ser montada com base em consultas prévias aos ministérios com assuntos afetos a migrantes, bem como aos representantes da diáspora.

Quanto à estrutura do MRE para o tratamento de questões relativas às comunidades, o mais recente desdobramento foi a criação da Subsecretaria-Geral para as Comunidades Brasileiras no Exterior,

em dezembro de 2006.[1164] A essa estrutura sucedânea da SGEC, caberia aprofundar o diálogo com outros órgãos da Administração Federal e Estadual, e, sobretudo, com as próprias Comunidades. Neste particular, uma unidade da nova Subsecretaria-Geral mereceria atenção especial, a Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior, antiga Divisão de Assistência Consular (DAC).

Não está explicitada, na estrutura da nova Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, a existência de unidade específica encarregada do planejamento estratégico de políticas para comunidades.[1165] E as tarefas que se impõem nessa área, embora intimamente relacionadas às de assistência e proteção, não se confundem com estas. Entre outras diversas atribuições,[1166] poderiam caber a uma unidade dessa natureza a identificação de projetos-chave que poderiam embasar uma agenda comum com as diásporas, a coordenação de setores de comunidades brasileiras que venham a ser criados nos postos e o aprofundamento dos canais de diálogo entre o Executivo e o Congresso Nacional, de um lado, e as comunidades no exterior, de outro. Dificilmente será viável a implementação de nova agenda de trabalho para a Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior, caso continue a carregar o fardo representado pela assistência e proteção a nacionais no exterior. Por esse motivo, à medida que for evoluindo a experiência da nova Subsecretaria-Geral, poderia ser considerada a criação de Núcleo de Políticas para Comunidades dentro da recém-criada Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior, o qual poderia, no futuro, ser elevado à categoria de Divisão de Políticas para Comunidades. Alternativamente, tal evolução poderia iniciar-se pela criação de uma Coordenação de Políticas para Comunidades, anexa ao Gabinete do Diretor do Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior.

Nesse contexto, parece difícil tratar a migração considerando somente um dos seus aspectos. Deve-se ter visão ampla que leve em conta as saídas de nacionais, mas também a chegada e o trânsito dos migrantes. Com a provável ampliação das funções do CNIg para

abranger também políticas de emigração, no bojo de sua transformação em Conselho Nacional de Migração, poderia ser considerada igualmente, na estrutura regimental do Itamaraty, a ampliação do escopo oficial de atuação da Divisão de Imigração (DIM), transformando-a em Divisão de Migração, com lotação reforçada para poder acompanhar a temática migratória também em foros multilaterais. Essa alteração poderia acarretar ganhos de eficácia, considerando que a DIM já acompanha esses assuntos no âmbito regional e que o interesse brasileiro em foros multilaterais está, em grande medida, focado na proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes irregulares.

Em consonância com a reestruturação em curso no Governo Federal e na Secretaria de Estado em área de interesse para a diáspora, seria de grande importância a criação, nos postos com elevado contingente migratório, de setores voltados especificamente para as comunidades brasileiras.[1167] Educação, previdência social, proteção trabalhista, proteção contra discriminação, entre outros, são temas que fogem das atribuições tradicionais da rede consular.[1168] A criação de setores de comunidades em postos localizados em países com expressivo número de migrantes brasileiros poderá favorecer melhor encaminhamento das ações governamentais pertinentes.[1169] A experiência da Índia, por exemplo, aponta para a necessidade de expansão do papel da rede consular, de maneira que possa atuar cada vez mais, não apenas na assistência consular tradicional, mas também como órgão de apoio comunitário. A estrutura de setores de comunidades estará condicionada, evidentemente, ao próprio perfil e às necessidades e reivindicações da comunidade brasileira em cada jurisdição consular. Em termos gerais, com um diplomata, um funcionário do quadro e um funcionário local, o setor poderia funcionar adequadamente.[1170] A título ilustrativo, registre-se que, na rede consular e diplomática indiana, a chefia desses setores é reservada a diplomatas com o nível hierárquico de ministro de segunda classe, de modo a elevar a interlocução com as autoridades locais. Poderia ser, considerada, por exemplo, a alternativa de implantar setores de

comunidades brasileiras inicialmente em quinze postos nos EUA, Paraguai, Reino Unido, Alemanha, Portugal, Espanha e Itália. Em uma segunda etapa, poderia ser considerada também a implantação desses setores em outros países, como Bolívia e Argentina, que reúnem comunidades emigradas de dimensões medianas.

Passada a fase experimental de implantação do Plano Comunidade Brasil no Consulado-Geral em São Francisco em 2005 e 2006, restaria agora estender sua abrangência aos demais postos em áreas com grandes concentrações de brasileiros, com o ritmo de ampliação que for permitido pelas disponibilidades orçamentárias do MRE. Conforme demonstrado no capítulo anterior, o projeto-piloto em São Francisco realçou a necessidade de poder contar com seção de implementação do Plano Comunidade Brasil que disponha, ao menos, de um funcionário em tempo integral, dispensado da carga representada pelo trabalho consular de rotina.

De outra parte, seria recomendável estimular a criação de núcleos para assuntos de migrantes em Governos de Estados e Municípios brasileiros com elevado contingente emigrado. No México, os Governos dos Estados de Zacatecas e Guanajuato criaram escritórios para assuntos de emigrantes no início dos anos 1990, graças ao estímulo do Tlatelolco, no âmbito do Programa para Mexicanos no Exterior. Esses escritórios têm-se dedicado não apenas à captação de investimentos ou doações de migrantes. Também têm-se engajado, em coordenação com a rede consular, na proteção dos direitos dos migrantes, estendendo-lhes apoio e orientação jurídica, bem como ajuda consular direta em casos de emergência. Promovem, ainda, atividades culturais direcionadas para as comunidades.[1171]

Poderia ser considerada, ainda, a criação de Adidâncias Policiais em Caiena, Paramaribo e Georgetown, no intuito de permitir maior efetividade nas tarefas de apoio das comunidades brasileiras. Nessas regiões de elevada incidência de ilícitos transnacionais, muitos dos quais com impacto sobre as comunidades brasileiras, a presença de Adidos Policiais poderia permitir maior rapidez na cooperação entre as

autoridades policiais e contribuir para assegurar maior agilidade na cooperação policial em temas que afetem os brasileiros residentes.

Ademais, poderia ser avaliado o exemplo da Índia e de Portugal na utilização de fundos especiais de assistência aos migrantes. No Brasil, poderia ser estudada a conveniência de criar fundo que viesse complementar a já existente reserva de assistência consular do MRE, a qual tem por objetivo custear despesas urgentes e imprevistas de assistência consular. Tal fundo complementar permitiria a implementação de novas atividades de apoio às comunidades brasileiras, caso viesse a ser estabelecido por dotação específica do Congresso Nacional, a partir, por exemplo, de articulação com a Frente Parlamentar Cidadania Sem Fronteiras. Entre outras possibilidades, estaria a de financiar convênios, em benefício dos migrantes brasileiros, com organizações não-governamentais e instituições religiosas no exterior, conforme mencionado anteriormente.

No que se refere especificamente à estrutura de proteção trabalhista a migrantes, seria recomendável reforçar a capacidade da rede consular nacional em termos de monitoramento de condições de trabalho e de orientação sobre legislação trabalhista em favor dos migrantes, sem recorrer a quadros alheios ao Itamaraty. Nesse sentido, a experiência filipina de acolher em suas repartições consulares rede de mais de 200 adidos trabalhistas oriundos dos quadros do Ministério do Trabalho, conforme relato feito no capítulo V, não parece adequar-se à realidade brasileira. Alternativa de custo relativamente reduzido poderia ser representada pelo investimento em programa de formação e treinamento nessa matéria de funcionários das repartições consulares.

Ainda com vistas a reforçar a atuação da rede consular no apoio às comunidades, poderia ser de utilidade a realização de cursos de capacitação dos funcionários do Itamaraty da área consular e de comunidades, no Brasil e no exterior, em matéria de normas internacionais contemporâneas para a proteção dos direitos humanos dos migrantes, regulares e irregulares. Esses cursos poderiam ser preparados com assessoria de entidades como a Organização

Internacional para Migrações e a Comissão Católica Internacional de Migração. Também o curso de formação de diplomatas ministrado pelo Instituto Rio Branco e os cursos de remoção organizados pela Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior poderiam ser atualizados, de modo a estimular a conscientização e a reflexão sobre as novas demandas da comunidade brasileira no exterior.

No cotidiano das relações com a rede de postos, poderiam ser reforçados os canais regulares para a transmissão de reivindicações da comunidade. As associações de brasileiros são, muitas vezes, ainda pouco estruturadas e os Conselhos de Cidadãos não têm grau razoável de autonomia. Nesse contexto, recordem-se as experiências de Espanha e Portugal, relatadas no capítulo VIII, com a criação, respectivamente, dos Conselhos de Residentes e dos Conselhos Consultivos das Áreas Consulares, ambos com autonomia derivada da escolha de seus integrantes pelo voto da comunidade. Não resta dúvida de que o caráter eletivo dos Conselhos reforçaria sua autonomia em relação à rede consular. As experiências espanhola e portuguesa nessa área teriam, contudo, de ser avaliadas à luz das características e peculiaridades de cada comunidade brasileira, como indicado no capítulo anterior.

Os migrantes brasileiros ainda não parecem dispor de instrumentos de comprovada eficácia para formular suas demandas da forma que lhes pareça mais adequada. Talvez por esse motivo, as reivindicações comunitárias surjam por espasmos, na forma de manifestos, como os já mencionados Documento de Lisboa em 2001 e Carta de Boston em 2005. Seria necessário revalorizar a importância de manifestações como as de Lisboa e Boston, como instâncias de discussão democrática de políticas para as comunidades. Passados alguns anos do Encontro de Lisboa, por exemplo, ainda não mereceram discussão aprofundada algumas sugestões de largo alcance, como a de criação de instância interministerial para coordenar as políticas para as comunidades ou a de estabelecimento de mecanismos de representação dos migrantes junto ao Estado brasileiro. Restam também

por examinar algumas das reivindicações emanadas do Encontro de Boston, como a expansão do papel dos consulados para atuarem também como órgãos de apoio comunitário e a reestruturação do corpo organizacional dos consulados brasileiros, de maneira que haja um setor diretamente responsável por relações com a comunidade.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As sugestões precedentes, baseadas na pesquisa dos aspectos essenciais da emigração brasileira e na experiência de terceiros países com a formulação e implementação de políticas para comunidades no exterior, naturalmente não esgotam o tema.

Ao cotejar as políticas dos países estudados, o que se pretendeu neste trabalho foi elaborar bases de reflexão para o aperfeiçoamento da política brasileira para comunidades. Para tanto, buscou-se aqui apresentar espectro o mais amplo possível de informações e de propostas que pudessem subsidiar as discussões sobre o assunto, não apenas em seus aspectos de proteção e apoio às comunidades, mas também no que diz respeito às oportunidades que a emigração pode oferecer para a ação diplomática brasileira.

Em busca de vida melhor para si e para as famílias que permanecem no Brasil, os migrantes expõem-se a desafios e dificuldades. Para esses cidadãos brasileiros no exterior, convém que as ações do Itamaraty possam ir além da assistência e proteção consulares tradicionais. O Itamaraty tem aqui valioso espaço para ampliar sua atuação, incorporando formas inovadoras e úteis de apoio aos brasileiros no seu esforço de integração às sociedades de acolhimento e, ao mesmo tempo, fomentando a manutenção dos laços com a pátria onde, nas palavras de Álvaro de Campos que servem de epígrafe a este capítulo, "já não estão."

Notas

Notas

Introdução

[1] *Epístolas*.

[2] De 1822 até 1949, o país recebeu cerca de cinco milhões de imigrantes, sobretudo italianos, portugueses e espanhóis, além de alemães, japoneses, russos, austríacos, sírio-libaneses e poloneses. A partir da segunda metade do século XIX, as lavouras de café atraíram ainda mais imigrantes europeus. No período de 1886 a 1895, por exemplo, a migração italiana para o Brasil era superior àquela dirigida aos EUA. De 1880 a 1903, entraram 1,9 milhão de europeus, sobretudo, portugueses, espanhóis e alemães. De 1904 a 1930, entraram outros 2,1 milhões, destacando-se a presença de italianos, poloneses, russos e romenos. De 1932 a 1935, vieram imigrantes japoneses. Entre 1953 e 1960, registrou-se uma imigração significativa de espanhóis, gregos e sírio-libaneses.

[3] Cardoso, Arnaldo. "Migrações internacionais: os blocos regionais e a mobilidade mundial de mão-de-obra", in São Paulo Perspec., São Paulo, v.16, n.2, 2002, pp. 112-124.

[4] Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. Brasília: Congresso Nacional, 2006, pp. 21-30.

[5] Amaral, Ernesto **e** Fusco, Wilson. "**Shaping Brazil: The Role of International Migration".** University of Texas at Austin/Universidade Estadual de Campinas, 2005, pp. 1-10.

[6] Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2005, pp. 1-4.

[7] Podem ser citados os exemplos de Japão, Paraguai, Estados Unidos e Itália.

[8] Em dezembro de 2006. Vide circular telegráfica 62307/1649, de 08.12.06.

[9] Fonte: *United Nations' Trends in Total Migrant Stock: the 2005 Revision*.

[10] Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, artigo segundo.

Capítulo I

[11] *Odisséia*.

[12] Despacho telegráfico 212, da Secretaria de Estado para a Embaixada em Assunção, em 28.04.06.

[13] Solomon, **M**ichele e Bartsch, Kerstin. **"The Berne Initiative: Toward the Development of an International Policy Framework on Migration".** Migration Policy and Research Programme, International Organization for Migration. 01.01.03, pp. 1-4.
[14] *Idem*.
[15] Papademetriou, Demetrios. **"The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight.** Migration Policy Institute". 01.09.06, pp. 1-11.
[16] Telegrama 1700, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 26.06.06.
[17] Castro, Mary Garcia. "Migrações Internacionais e Políticas: algumas experiências internacionais", in Berquó, Elza (ed). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*, Brasília: CNPD, 2001, pág 24.
[18] Telegrama 1700, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 26.06.06.
[19] Massey, Douglas. "The March of Folly: immigration policy after NAFTA." The American Prospect, vol 9, no. 37, março-abril, 1998, pp. 2-9.
[20] OIT. "An ILO Briefing Note for the OAS. Consultation on Migrants Workers Rights",Washington, DC, 16.03.06.
[21] *Idem*, pp. 2-9.
[22] Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouauchi, Ali; Pellegrino, Adela; e Taylor, Edward. *Worlds in Motion: understanding international migration at the end of the millennium.* New York: Clarendon Press-Oxford, 2005, p. 17.
[23] Sasaki, Elisa M. e Assis, Gláucia. "Teorias das migrações internacionais", *paper* apresentado no XII Encontro Nacional da ABEP, Caxambu, outubro de 2000, p.6.
[24] Peixoto, João. "As Teorias Explicativas das Migrações: Teorias Micro e Macro-Sociológicas", publicação seriada n. 11, Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2004, p. 16.
[25] Massey, Douglas. *Op. Cit.*, p. 21.
[26] *Idem*, pp. 23-25.
[27] *Ibidem*, p. 18.
[28] Sasaki, Elisa M. e Assis, Gláucia. *Op. Cit.*, pp.7-8.
[29] Massey, Douglas, Arango, Joaquín, Graeme, Hugo, Kouauchi, Ali, Pellegrino, Adela e Taylor, Edward. *Op. Cit.*, p. 28.
[30] *Idem*, p. 36.
[31] Peixoto, João. *Op. Cit.*, p. 26.
[32] *Idem*, p.27.
[33] Massey, Douglas, *Op. Cit.*, p. 42.

[34] Patarra, Neide. "Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais", in Estudos Avançados, v. 20, n.57, 2006, pp. 7-24.
[35] Massey, Douglas, *Op. Cit.*, p. 42.
[36] Peixoto, João. *Op. Cit.*, p. 28.
[37] Os outros seis instrumentos jurídicos são: o Tratado de Direitos Civis e Políticos, o Tratado Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, a Convenção para a Eliminação do Racismo e da Discriminação Racial, a Convenção contra a Tortura, a Convenção para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre os Direitos da Criança. Registre-se, ainda, a relevância da Convenção de Palermo, aprovada pelas Nações Unidas no ano 2000, para combater o crime transnacional organizado, em especial, os protocolos sobre tráfico de migrantes. Textos disponíveis no site www.unhchr.ch.
[38] Yau, Jennifer. "**Promise and Prospects of the UN's Convention on Migrant Workers", in** Migration Policy Institute. 01.03.05, pp. 2-6.
[39] Grant, Stefanie. "Migrants' Human Rights: from the margins to the mainstream". Migration Information Source, 01.03.05, p. 4.
[40] São poucos os direitos previstos na Convenção que não estão ainda contemplados em outros instrumentos jurídicos internacionais sobre o tema.
[41] *Idem*, pp. 2-6.
[42] Entre outros aspectos, segurança, saúde, licença-maternidade, horário máximo de trabalho, remuneração mínima, não-discriminação, direito de associação.
[43] No bojo da Opinião Consultiva 18 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, datada de 17.09.03.
[44] Solomon, ***Op. Cit.***, pp. 1-4.
[45] Datada de 17.09.03.
[46] Após negociações realizadas durante reunião de peritos sobre a questão em outubro/novembro de 2005.
[47] Telegrama 1700, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 26.06.06.
[48] Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Divisão de População da ONU, 2005.
[49] Neste particular, mencione-se que o Brasil já ratificou a Convenção contra a Delinqüência Organizada Transnacional, o Protocolo Adicional para Prevenir e Sancionar o Tráfico de Pessoas, principalmente Mulheres e Crianças, e o Protocolo Adicional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes.
[50] Telegrama 881 da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 26.07.06.
[51] Fonte: *United Nations' Trends in Total Migrant Stock: the 2005 Revision*.
[52] Papademetriou, Demetrios. ***Op. Cit.,*** pp. 2-11.
[53] Telegrama 1700, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 26.06.06.

[54] Telegrama 1622, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 21.09.2006.
[55] Os efeitos benéficos da migração podem ocorrer, nos países de origem, mediante redução de pressões no mercado de trabalho; remessas; investimento e comércio das comunidades da diáspora. Nos países de destino, migrantes preenchem os hiatos no mercado de trabalho, pagam taxas, contribuem para o crescimento econômico e enriquecem as sociedades e culturas locais. As migrações tendem igualmente a beneficiar a economia global, sobretudo quando demanda e oferta do mercado de trabalho são apropriadamente gerenciadas.
[56] McKinley, Brunson. Discurso pronunciado por ocasião da Conferência Internacional Especial de Países em Desenvolvimento com um Fluxo Considerável de Migração Internacional. Lima, 15.05.06.
[57] *Idem*.
[58] Foi o que ocorreu na América do Norte e na Europa, entre 1990 e 2000, onde cerca de 56% do crescimento populacional se deveu à imigração.
[59] Banco Mundial. *Global Economic Prospects*, 2006.
[60] Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Divisão de População da ONU, 2005.
[61] Russell, Sharon. **Migration and Development: Reframing the International Policy Agenda.** Russell Massachusetts Institute of Technology. 01.06.03, pp. 1-3.
[62] *Idem*, pp. 1-3.
[63] *Ibidem*.
[64] ONU. *Algeria, Brazil, Chile, France, Germany and Spain: facilitation and reduction of the cost of transfer of migrant remittances*. Doc. A/C.2/60/L.15/ Rev.1. Nova York, 14.12.2005.
[65] Despacho telegráfico 75 da Secretaria de Estado para Brasaladi, em 17.03.06.
[66] Telegrama 1700, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 26.06.06.
[67] Para citar um exemplo, os migrantes regulares com nível educacional superior foram responsáveis por quase a metade do aumento de migrantes a partir de 25 anos de idade em países da OCDE durante os anos 1990. Em comparação com os 12 milhões de 1990, o número desses migrantes chegou a 20 milhões no ano 2000, sendo que seis de cada dez procediam de países em desenvolvimento. Tem-se registrado evolução nas posições dos países em desenvolvimento sobre o assunto desde os anos 1980. As preocupações com a fuga de cérebros permanecem atuais e legítimas, mas não se podem ignorar as contribuições econômicas, sociais e culturais desses migrantes qualificados para as sociedades de seus países de origem. Há também um crescente reconhecimento do valor da transferência de conhecimentos e habilidades dos migrantes que decidem retornar aos seus países de origem, de modo temporário ou permanente.

[68] *Idem.*

[69] Descrevem-se, a seguir, os quatro modos de prestação de serviços contemplados no GATS. No modo 1, o serviço é oferecido em um país a partir de outro. Não há deslocamentos transfronteiriços nem do fornecedor nem do consumidor. Como exemplos, mencionem-se serviços telefônicos fornecidos em um país por uma empresa baseada no exterior ou uma consulta jurídica feita por telefone a uma empresa no exterior. O modo 2 compreende serviços prestados em um país a consumidores de outro país. Há deslocamento do consumidor ao país onde os serviços são prestados. Exemplos desse modo são o turismo ou a educação superior. O modo 3 diz respeito a serviços prestados em um país em virtude da presença de uma empresa sediada em outro país. Há deslocamento de uma pessoa juridíca para o país onde prestará serviços. Citem-se os exemplos de bancos, empresas de telefonia e agências de publicidade de um país com operações em terceiros países. O modo 4 envolve o deslocamento temporário de trabalhadores de alta qualificação a um país estrangeiro para prestar serviços. Um exemplo possível seria o de um especialista em informática da Índia que trabalha para uma empresa nos EUA.

[70] AGCS, ou, na sigla em inglês, GATS.

[71] Telegrama 2852, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 06.11.2006.

[72] Consultado pelo MRE em 06.04.06, o Ministério da Justiça não se manifestou contrário à ratificação da Convenção de 1990, havendo ponderado apenas que a eventual adesão brasileira deveria ser feita com reservas, em virtude da existência de trechos conflitantes com o ordenamento jurídico nacional.

[73] Despacho telegráfico 212, da Secretaria de Estado para a Embaixada em Assunção, em 28.04.06.

[74] De modo geral, os países em desenvolvimento argumentam que haveria um realismo maior na ampliação dos canais regulares de concessão de vistos de trabalho, em contraste com a articulação de políticas crescentemente restritivas, que só contribuem para gerar uma atmosfera de intolerância nos países de destino.

[75] Papademetriou, Demetrios. ***Op. Cit.,*** pp. 2-11.

CAPÍTULO II

[76] Desptel 1104, da Secretaria de Estado para Delbrasonu, em 05.10.05.

[77] A Segunda e a Terceira Comissões preparam as resoluções a serem posteriormente adotadas pela Assembléia-Geral.

[78] *Idem.*

[79] Fundada em 1951, a OIM tem hoje 120 Estados membros, entre os quais o Brasil.
[80] Telegrama 1700, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 26.06.06.
[81] *Idem*.
[82] Solomon, ***Op. Cit.*, pp. 1-4.**
[83] Entre as atividades previstas pela Iniciativa, o Governo suíço, em coordenação com a Organização Internacional para Migrações, organizou e publicou uma compilação de todas as normas jurídicas internacionais aplicáveis à migração. O estudo serviu para identificar áreas onde há lacunas na legislação internacional sobre migrações, bem como a existência de boas práticas adotadas por alguns países justamente nessas áreas.
[84] Solomon, ***Op. Cit.*,** pp. 1-4.
[85] *Idem*.
[86] *Idem*.
[87] O Brasil indicou a professora Mary Garcia de Castro, da Universidade Católica de Salvador.
[88] Newland, Kathleen. "**Migration's Unrealized Potential: The Report of the Global Commission on International Migration".** Migration Policy Institute. 01.11.05, pp. 1-4.
[89] Telegrama 3137, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 02.11.06.
[90] Telegrama 2784, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 07.10.05.
[91] Telegrama 1451 de Delbrasgen em 26.05.2005.
[92] *Idem*.
[93] *Ibidem*.
[94] *Ibidem*.
[95] Newland, *Op. Cit.*, pp. 1-4.
[96] Telegrama 2093 de Delbrasgen em 25.07.2005.
[97] Neste particular, o Brasil trabalhou no âmbito do Grupo Técnico sobre Mecanismos Financeiros Inovadores, em parceria com os demais países promotores da "Ação contra a Fome e a Pobreza", em proposta de entendimento multilateral que visou a reduzir os custos e estimular o uso produtivo das remessas dos emigrantes. Os países do Grupo apresentaram projeto de resolução sobre o tema, partindo do princípio de que as remessas representam importante fonte de recursos para países em desenvolvimento, com impacto positivo nas variáveis econômicas dos recipiendários. A resolução aprovada instou os Governos a seguirem políticas que possam facilitar e reduzir os custos do fluxo de remessas, tais como o maior acesso ao sistema financeiro formal; o estímulo à competição no mercado de remessas; divulgação mais ampla dos custos dos

diversos serviços de transferências de remessas disponíveis; campanhas educacionais junto a comunidades de imigrantes; e medidas de inovação financeira para alavancar o uso produtivo dos recursos nos países receptores. A proposta tomou como pressuposto o fato de que as remessas constituem fonte privada de recursos, não devendo ser vistas como substituto aos fluxos oficiais de assistência ao desenvolvimento.

[98] Desptel 1104, da Secretaria de Estado para Delbrasonu, em 05.10.2005.

[99] Newland, *Op. Cit.*, pp. 1-4.

[100] Telegrama 2094 de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 25.07.2005.

[101] Telegrama 2582 de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 27.09.2005.

[102] Newland, *Op. Cit.*, pp. 1-4.

[103] Grupo que congrega as direções da OIT, OIM, UNHCR, UNCTAD e UNODC.

[104] *Idem*, pp. 1-4.

[105] Telegrama 3027, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 04.11.2005.

[106] *Idem*.

[107] Telegrama 2784, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 07.10.05.

[108] Estabelecido em cumprimento ao mandato da XIV Cúpula de Salamanca, de outubro de 2005.

[109] Do Encontro participaram os seguintes países em desenvolvimento: África do Sul, Argélia, Bangladesh, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Egito, El Salvador, Equador, Filipinas, Jamaica, Índia, Indonésia, Marrocos, México, Paquistão, Peru, República Democrática do Congo, República Dominicana, Senegal e Sri Lanka. Foram convidadas ainda várias ONGs e organizações internacionais, a exemplo da Organização Internacional para Migrações, Fundo de População das Nações Unidas, Organização Internacional do Trabalho, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, UNESCO, CEPAL, Secretaria-Geral Ibero-americana e Comunidade Andina de Nações.

[110] Telegrama 246 de Brasemb Lima em 13.02.2006.

[111] Discurso de Brunson McKinley, Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações, pronunciado por ocasião do Encontro Internacional de Países com Alto Contingente Migratório. Lima, 15.05.06.

[112] Telegrama 1081 de Brasemb Lima em 07.06.06.

[113] Telegrama 3137, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 02.11.06.

[114] Telegrama 1764, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 03.07.06.

[115] Em dezembro de 2006, a primeira reunião do Foro Global foi agendada, tentativamente, para o período de 9 a 11 de julho de 2007.

[116] Telegrama 3139, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 02.11.06.

[117] Telegrama 3137, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 02.11.06.

[118] *Idem*.
[119] Telegrama 1764, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 03.07.06.
[120] Discurso de Brunson McKinley, Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações, pronunciado por ocasião do Encontro Internacional de Países com Alto Contingente Migratório. Lima, 15.05.06.
[121] Telegrama 3027, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 04.11.2005.
[122] Telegrama 3139, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 02.11.06.
[123] Telegrama 2094 de Delbrasgen para a Secretaria de Estado em 25.07.2005.
[124] Desptel 1104, da Secretaria de Estado para Delbrasonu, em 05.10.2005.
[125] Telegrama 3137, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 02.11.06.
[126] Telegrama 2949, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 17.10.06.
[127] A Segunda Comissão adotou, em 01.12.06, por consenso, projeto de resolução sobre Migração Internacional e Desenvolvimento (documento A/C.2/61/L.47), o qual foi, em 20.12.06, referendado pela AGNU.
[128] Telegrama 3618, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 20.12.06.
[129] Idem.
[130] Idem
[131] Telegrama 1622, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 21.09.06.
[132] Telegrama 1764, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 03.07.06.
[133] Telegrama 2949, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 17.10.06.
[134] Telegrama 2094, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 25.07.2005.
[135] Apesar de o Brasil já ser membro da OIM, falta a ratificação pelo Congresso Nacional, para que se possam pagar as contribuições que se encontram em atraso pela falta de aprovação interna, o que tem limitado o escopo de atuação do Brasil.
[136] Telegrama 287, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, de 10.02.06.
[137] Patarra, *Op. Cit.* Cit, , pp. 7-24.

CAPÍTULO III

[138] Diretor-Geral da Organização Internacional do Trabalho.
[139] Portal para a promoção e proteção dos direitos dos migrantes. www.december18.net.
[140] Resolução 1404 (XXVI-O/96), parágrafo 20, 07.06.96.
[141] Ainda assim, na prática, os EUA têm feito deportações em grupo de brasileiros indocumentados. Da mesma forma, a França tem adotado a prática de deportação em grupo, no caso dos migrantes irregulares brasileiros na Guiana Francesa.
[142] Informe da Relatoria sobre Trabalhadores Migrantes no Hemisfério, OEA, Washington, 2005.

[143] *Idem.*

[144] Conquanto não esteja inserido precisamente na estrutura da OEA, o tratamento do tema migratório nas Cúpulas das Américas foi incluído neste item em razão do envolvimento direto da OEA na organização das cúpulas e, em especial, na implementação de suas decisões.

[145] Relatório da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA, Washington, 2006.

[146] A Segunda Cúpula foi realizada em Santiago.

[147] Informe da Relatoria sobre Trabalhadores Migrantes no Hemisfério, OEA, Washington, 2005.

[148] *Idem*.

[149] *Idem*.

[150] O projeto foi aprovado pela Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente da OEA e pela XXXV Assembléia-Geral da OEA, celebrada em junho de 2005.

[151] Informe da Relatoria sobre Trabalhadores Migrantes no Hemisfério, OEA, Washington, 2005.

[152] Cumpre a função de secretariado técnico da Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho, a mais antiga da OEA. Desde 1963, os Ministros do Trabalho se reúnem periódicamente no marco dessa Conferência, reconhecida como foro primordial de discussão e decisão política sobre as prioridades e ações a seguir em matéria trabalhista.

[153] Também à luz dos princípios e direitos trabalhistas contidos na Declaração da Organização Internacional do Trabalho relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho.

[154] Informe da Relatoria sobre Trabalhadores Migrantes no Hemisfério, OEA, Washington, 2005.

[155] Relatório da Organização Internacional para Migrações, por ocasião de Sessão Especial da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA, Washington, 2006.

[156] MRE. México. Relatório do Governo mexicano sobre foros internacionais de discussão do tema migratório. www.sre.gob.mx.

[157] *Idem*.

[158] Entrevista com a Ministra Ana Lucy Gentil Cabral, Diretora do DHS, em 08.12.06.

[159] Telegrama 299, da Embaixada em Bogotá para a Secretaria de Estado, em 03.03.06.

[160] *Idem*.

[161] Entrevista com a Ministra Ana Lucy Gentil Cabral, Diretora do DHS, em 08.12.06.
[162] Telegrama 859, da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 20.07.06.
[163] *Idem*.
[164] Telegrama 27, da Secretaria de Estado para o Secretário-Geral Ibero-americano, em 19.05.06.
[165] Durante a Reunião de Montevidéu.
[166] A Conferênia conta com o apoio da Organização Internacional para Migrações.
[167] Entrevista com a Ministra Ana Lucy Gentil Cabral, Diretora do DHS, em 08.12.06.
[168] Telegrama 1666, da Embaixada em La Paz para a Secretaria de Estado, em 28.12.04.
[169] OIT. "Discusión general sobre trabajadores migrantes basada en un enfoque integrado". Genebra, Setor de Proteção Social da OIT, 2006, p. 7.
[170] Sant'ana, Marcílio R. "Migração e livre circulação no Mercosul", 10.12.2000, pp. 1-7.
[171] Com o Tratado de Assunção.
[172] Sant'ana, Marcílio R. "Migração e livre circulação no Mercosul", 10.12.2000, pp. 1-7.
[173] Carta datada de 24.08.06 dirigida ao Secretário-Geral da ONU pelo Representante Permanente do Brasil, sobre o tratamento da questão migratória no âmbito do Mercosul, como contribuição ao Diálogo de alto Nível sobre a Migração Internacional e Desenvolvimento.
[174] *Idem*.
[175] *Ibidem*.
[176] A Declaração prevê a coordenação de medidas policiais e judiciais para combater o tráfico ilícito de migrantes, o fortalecimento de iniciativas para facilitar e regular os fluxos migratórios na região e o respeito aos direitos humanos. Insta as nações que não integram o Mercosul a outorgar um tratamento justo e humanitário aos emigrantes da região, em concordância com o tratamento que se outorga aos seus nacionais. Reconhece o direito dos Estados a exercer o adequado controle de suas fronteiras, mas sem tratar a irregularidade migratória como ato punível do direito penal.
[177] Carta datada de 24.08.06 dirigida ao Secretário-Geral da ONU pelo Representante Permanente do Brasil, sobre o tratamento da questão migratória no âmbito do Mercosul, como contribuição ao Diálogo de alto Nível sobre a Migração Internacional e Desenvolvimento.

[178] Decisão do Conselho de Mercado Comum Nº 37/04 que aprova os Acordos contra o Tráfico Ilícito de Migrantes de 16 de dezembro de 2004 (Mercosul/CMC/DEC N° 37/04).
[179] Telegrama 1129, da Embaixada em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 17.05.05.
[180] Entrevista com o Conselheiro Ralph Peter Henderson, Chefe da Divisão de Imigração do MRE, em 11.01.07.
[181] *Idem*.
[182] *Ibidem.*
[183] *Ibidem.*
[184] Esses projetos ainda dependem, contudo, do encaminhamento satisfatório de questões contempladas em acordo bilateral sobre a matéria, no que diz respeito ao exercício profissional por professores, médicos e técnicos.
[185] Telegrama 1129, da Embaixada em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 17.05.05.
[186] Telegrama 1680 da Embaixada em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 29.07.05.
[187] Telegrama 183 do Consulado-Geral em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 21.03.06.
[188] Entrevista com a Ministra Ana Lucy Gentil Cabral, Diretora do DHS, em 08.12.06.
[189] Telegrama 1680, da Embaixada em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 29.07.05.
[190] *Idem*.
[191] *Ibidem*.

CAPÍTULO IV

[192] *Kafka: toward a minor literature.*
[193] O país enfrenta o desafio de administrar a situação de centenas de milhares de migrantes da América Central.
[194] Griego, Manuel, Weeks, John, e Chande, Roberto. "Mexico", in *Handbook on International Migration*. Londres: Greewood Press, 1990, pp. 205-220.
[195] Cohen, Robin. *Migration and its enemies: Global Capital, Migrant Labour and the Nation-State*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2006, pp. 154-175.
[196] 1910-1919.
[197] Alba, Francisco."México: un Difícil Cruce de Caminos."El Colégio de México. Março de 2004, pp.3-9.

[198] Martínez-Saldaña, Jesús. "Los olvidados become heroes: the Evolution of Mexico's policies towards citizens abroad", in Østergaard-Nielsen, Eva. *International Migration in Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations.* Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 33-56.
[199] Alba, *Op. Cit.*, pp. 3-9.
[200] *Idem*, pp. 33-56.
[201] Martínez-Saldaña, *Op. Cit.*, pp. 33-56.
[202] *Idem*.
[203] Basok, Tanya. "Human rights and citizenship: the case of Mexican migrants in Canada". *Working paper* no. 72, University of California, San Diego, abril de 2003, pp. 8-9.
[204] Indústrias que se beneficiam de benefícios fiscais para exporter sua produção para o Mercado norte-americano.
[205] Cohen, Robin. *Op. Cit.*, 2006, pp. 154-175.
[206] *Idem*, pp. 154-175.
[207] Chávez, Ernesto. "Frontera sur y política migratoria en México", in Foreign Affairs en Español, outubro-dezembro, 2006 disponível em www.foreignaffairs-esp.org/20061001 faenespessay.060408/ ernesto- rodriguez-chavez/frontera-sur-y-politica-migratoria-en-mexico.html, p.1-2.
[208] 98%.
[209] Fonte: Relatório do Governo mexicano. Ministério das Relações Exteriores. 2005.
[210] Uma situação paradoxal consiste no fato de que cerca de 2,1 milhões de crianças de cidadania norte-americana têm pais indocumentados.
[211] Fonte: Relatório do Governo mexicano. Ministério das Relações Exteriores. 2005.
[212] Passel, Jeffrey. "**Immigration to the US: The Latest Estimates". 01.03.04, pp. 1-3.**
[213] Telegrama 1753, da Embaixada no México para a Secretaria de Estado em 30.12.04.
[214] Garreau, Joel. "The Nine Nations of North America". Palestra apresentada em Kansas City, Missouri, 10.09.81, pp. 1-15.
[215] Castro, Rafael e Dominguez, Jorge. *Sócios o Adversários? Mexico-EUA Hoy*. Cidade do México: Editorial Oceano. 2001, p. 281.
[216] A área limítrofe entre os dois países abrange quatro estados norte-americanos (Califórnia, Arizona, Novo México e Texas) e seis mexicanos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon e Tamaulipas). No início da década de 1990, a população da região fronteiriça cresceu, em ambos os lados, mais

rápido que o restante da população dos respectivos países. Os estados fronteiriços do México atraíram migrantes de regiões ao sul.

[217] Os quatro estados tradicionais de destino – Califórnia, Texas, Illinois e Arizona – continuaram a atrair migrantes, mas uma parcela significativa foi para novos destinos. Ao todo, o número de mexicanos fora dos quatro estados tradicionais aumentou em mais de 500% entre 1990 e 2002, pp. 2-8.

[218] Jornal *Público*. "Immigration on the top of the agenda for the Portuguese EU presidency", entrevista com Demetrios Papademetriou, em 01.02.06, disponível em www.ceg.ul.pt/metropolis2006, p.4.

[219] Os eleitores latinos representaram 5% do eleitorado nacional em 1996, 7% no ano 2000 e cerca de 10% em 2004.

[220] Gutiérrez, Carlos González. "Los latinos y la política exterior de EUA", in Foreign Affairs en español. Outono-inverno 2002, 113-122.

[221] *Idem*.

[222] Ayón, David. "El Voto Latino en la Política Estadounidense", in Foreign Affairs en Español. Primavera de 2001, pp. 147-159.

[223] Como *National Council of La Raza*, *Mexican American Legal Defense and Educational Fund*, *League of United Latin American Citizens* e *National Association of Latino Elected Officials*, entre outras.

[224] Gutiérrez, *Op. Cit.*, pp. 113-122.

[225] *Idem*, pp. 113-122.

[226] *Ibidem*.

[227] Diante da demora na regulamentação do direito de voto no exterior, os mexicanos nos EUA formaram um grupo, chamado "coalizão dos mexicanos no exterior pelo direito de voto nas eleições do ano 2000", com o objetivo de tentar influenciar o Governo e o congresso mexicanos.

[228] Martínez-Saldaña, *Op. Cit.*, pp. 33-56.

[229] Gepp, Michael. "Diplomacia consular: assistência e proteção a nacionais". XXXIV Curso de Altos Estudos, IRBr, MRE, julho de 1997, p. 82.

[230] *Idem*.

[231] *Ibidem*.

[232] Neste particular, o pensamento de Samuel Huntington, consubstanciado em livros como *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1996) e *Who are we? The Challenges to America's National Identity* (2004), parece, a um só tempo, refletir e estimular esse sentimento antiimigração.

[233] Esta foi uma das conclusões do Estudo Binacional México-EUA sobre Migrações, realizado no final dos anos 1990.

[234] Na década de 1990, os EUA destinaram uma grande quantidade de recursos à construção de cercas e outras barreiras na frontera com o México. Em 1986, foi aprovada a Lei de Reforma e Controle Migratório. Foram criadas sanções contra empregadores que contratassem migrantes irregulares. Ao mesmo tempo, foi estendida anistia a cerca de 3 milhões de migrantes irregulares. Mas essa legislação provocou um aumento, e não uma redução do número de mexicanos nos EUA. A aprovação, em 1986, da Lei sobre Reforma e Controle Migratório nos EUA acabaria sendo um fator de indução à permanência de mexicanos em território norte-americano. Ademais, a migração mexicana autorizada aumentou sobremaneira nos anos 1990, em função do mecanismo de reunião familiar. Somente no ano de 1996, cerca de 160 mil mexicanos passaram a ser residentes permanentes, nas categorias de admissão por reunião familiar.

[235] *Operation Holding the Line*.

[236] *Operation Gatekeeper*.

[237] Em decorrência dessas operações, os migrantes seriam obrigados a percorrer rotas de travessia para os EUA crescentemente arriscadas, resultando em centenas de mortes anuais.

[238] Utiliza-se aqui a sigla NAFTA, do original em inglês, uma vez que seu uso se disseminou no Brasil, ao invés do acrônimo TLCAN, a partir do original em português.

[239] Castro, Rafael. "Seguridad y migración: un nuevo paradigma", Foreign Affairs en Español, vol. 6. no. 4, outubro-dezembro, 2006, pp. 20-23.

[240] Seguimento em todos os estados de requisitos mínimos para a emissão de certidões de nascimento e para o fornecimento de carteiras de habilitação; reforço no controle de dados para o fornecimento de carteiras do Previdência Social; reforço na região fronteiriça, nos cinco anos seguintes, de pelo menos 2 mil guardas de fronteira e de 800 agentes de migração a cada ano; fortalecimento das penalidades atribuídas a traficantes de migrantes clandestinos e garantia de deportação de qualquer cidadão estrangeiro que tenha recebido treinamento militar de organização terrorista; exigência de entrevistas pessoais com todas as pessoas que solicitam vistos.

[241] Jacoby, Tamar. "Inmigración: entre el pragmatismo y el control", in Foreign Affairs en español, outubro-dezembro, vol. 6, no. 4, 2006, disponível em www.foreignaffairs-esp.org/ 20061001faenespessay.060405/tamar-jacoby/inmigracion-entre-el-pragmatismo-y-el-control.html, p.2.

[242] Telegrama 60, da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 07.01.04.

[243] A reforma deveria exigir que empregos oferecidos a estrangeiros no programa temporário fossem antes ofertados a cidadãos norte-americanos.
[244] Telegrama 2267, da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 22.09.06.
[245] Projeto de lei HR-4447, de autoria do Deputado republicano James Sensenbrenner.
[246] Tuirán, Rodolfo. "México y el debate migratorio en Estados Unidos", in Foreign Affairs en español, outubro-dezembro, vol. 6, no. 4, 2006 disponível em www.foreignaffairs-esp.org/ 20061001 faenespessay.060403/rodolfo-turan/ mexico-y-el-debate-migratorio-en-estados-unidos.html, p.1-7.
[247] Projeto de lei S-2611, de autoria dos Senadores republicanos Chuck Hagel e Mel Martínez.
[248] Castro, Rafael, Op. Cit, pp-20-23.
[249] Suro, Roberto e Escobar, Gabriel. "La Primavera latina de 2006", in Foreign Affairs en español, outubro-dezembro, vol. 6, no. 4, 2006, disponível em www.foreignaffairs-esp.org/ 20061001faenespessay.060404/roberto-suro-gabriel-escobar/la-primavera-latina-de-2006.html, p.1-5.
[250] Telegrama 847, da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 12.04.06.
[251] Sales, Teresa. "ONGs Brasileiras em Boston", in Estudos avançados, 2006, vol. 20, no. 57, pp. 75-91.
[252] Jonas, Susanne. "Reflections on the great immigration battle of 2006 and the future of the Americas", in Social Justice, vol. 33, no. 1, 2006, p. 6.
[253] Telegrama 1753, da Embaixada no México para a Secretaria de Estado, em 30.12.04.
[254] Martin, Philip L. "El espejismo de los trabajadores huéspedes mexicanos", in Foreign Affairs. Volume 80, nº 6. Primavera de 2002, pp. 2-8.
[255] Por inspiração de um dos estrategistas políticos do partido, Karl Rove.
[256] Telegrama 1761, da Embaixada no México para a Secretaria de Estado, em 30.12.2004.
[257] *Secure Fence Act.*
[258] Desta vez, com 1.050km de extensão, ao longo da fronteira com o México, e uma série de barreiras eletrônicas nas fronteiras com o México e o Canadá, incluindo 1.800 torres equipadas com câmaras e sensores, além de veículos aéreos de controle remoto, a um custo que deve chegar a US$ 6 bilhões. O Departamento de Segurança Interna foi instruído a instalar os equipamentos até maio de 2007. O prazo previsto para o término da construção da cerca é dezembro de 2008. A nova cerca dificilmente bastará para resolver a questão.

Mesmo se construída na íntegra, ainda deixará por volta de 2.000km de fronteira com o México sem proteção.

[259] Massey, Douglas. "The March of Folly: immigration policy after NAFTA." *Op. Cit.*, pp. 2-9.

[260] *Idem*.

[261] Empregadores norte-americanos voltam-se cada vez mais para subcontratos, com o intuito de evitar riscos de processo. Em troca de assumir os riscos de processo, subcontratantes retêm uma parte dos ganhos dos migrantes como intermediação, reduzindo assim os salários líquidos. Ao invés de negar empregos a indocumentados, empregadores têm terceirizado a contratação de trabalhadores. Assim, o principal efeito das sanções a empregadores não tem sido reduzir a migração irregular, mas sim aviltar ainda mais o emprego de migrantes indocumentados, submetendo-os ao mercado negro de trabalho.

[262] Jacoby, Tamar. "Immigration nation", in Foreign Affairs, novembro-dezembro, 2006, vol.85, n.6,p. 52.

[263] *Idem*.

[264] Castro, Rafael, Op. Cit, pp. 20-23.

[265] Os principais mecanismos de consulta e diálogo bilaterais México-EUA em matéria consular são: Grupo de Estudos Binacional sobre Migração; Grupo de Trabalho sobre Migração e Assuntos Consulares da Comissão Binacional México-EUA; Mecanismos de Consulta sobre Funções do antigo Serviço de Migração e Naturalização dos EUA; o Memorando de Entendimento sobre Proteção Consular de Nacionais do México e dos EUA, assinado em 1996; e a Carta de Acordo entre a SRE e a Administração de Segurança e Saúde Ocupacional do Departamento do Trabalho dos EUA com relação às Proteções de Segurança e Saúde Laborais Aplicáveis aos Trabalhadores Mexicanos nos EUA.

[266] Telegrama 1753, da Embaixada no México, para a Secretaria de Estado, em 30.12.04.

[267] Martínez-Saldaña, Jesús. *Op. Cit.*, pp. 33-56.

[268] *Idem*.

[269] Foi a tramitação da Medida Legislativa 187 que ensejou a primeira mobilização de *lobby* profissional com o apoio do Governo do México em matéria de assistência e proteção aos indocumentados. A referida medida visava a impedir que filhos de migrantes indocumentados freqüentassem escolas públicas.

[270] Smith, Robert C. "Migrant membership as an instituted process: comparative insights from the Mexican and the Italian cases". *Paper* apresentado por ocasião da Conferência "Transnational Migration: Comparative Perspectives", Princeton University, 30.06.01, pp. 2-32.

[271] Telegrama 171, da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 25.01.05.

[272] Baer, Delal. "Mexico at an impasse", in Foreign Affairs, janeiro/fevereiro, 2004, pp. 110-111.

[273] Provenientes de distintos segmentos: empresários, sindicalistas, acadêmicos, religiosos, funcionários públicos e representantes de minorias étnicas. O grupo foi coordenado conjuntamente pelo Carnegie Endowment for International Peace e pelo Instituto Tecnológico Autônomo do México.

[274] Promoção de um programa de trabalhadores temporários que não repetisse os erros do *Programa Bracero*; regularização da situação migratória dos indocumentados; fomento de programas de impulso ao desenvolvimento regional no México; promoção de programas visando ao fortalecimento da segurança fronteiriça, de modo a reduzir o índice de mortes de indocumentados; revisão dos programas de cotas para a concessão de *green cards*.

[275] Baer, *Op. Cit.*, pp. 110-111.

[276] Entre as 22 agências federais transferidas para a jurisdição do novo Departamento, encontra-se o Serviço de Migração e Naturalização, de especial interesse para o México por concentrar as funções de controle e vigilância das fronteiras, além da aplicação das leis migratórias em todo o território norte-americano. Cabe a essa repartição federal, por exemplo, decidir quais os migrantes com direito a regularizar sua situação migratória e requerer cidadania norte-americana.

[277] Cohen, Robin. *Op. Cit.*, pp. 154-175.

[278] Durante o sexênio de Carlos Salinas de Gortari.

[279] Smith, Robert. "Migrant membership as an instituted process: comparative insights from the Mexican and the Italian cases". *Paper* apresentado por ocasião da Conferência "Transnational Migration: Comparative Perspectives", Princeton University, 30.06.01, pp. 2-32.

[280] No início do sexênio do Presidente Vicente Fox.

[281] Juan Hernández.

[282] Martínez-Saldaña, Jesús. *Op. Cit.*, pp. 33-56.

[283] Entrevista com o Conselheiro Jacob Prado Gonzalez, Chefe do Setor de Assuntos Hispânicos da Embaixada do México em Washington, em 25.10.06.

[284] Derbez, Luis E. Conferência na 110ª Assembléia da União Interparlamentar. Cidade do México, 20.04.04.

[285] Gutiérrez, Carlos. Discurso por ocasião da apresentação das recomendações do Conselho Consultivo do Instituto dos Mexicanos no Exterior. Cidade do México, 21.08.03.

[286] *Idem*.
[287] *Ibidem*.
[288] Assim distribuídos: 105 líderes mexicanos, mexicano-americanos e mexicano-canadenses (líderes eleitos, que vivem nos EUA e no Canadá); 10 conselheiros das organizações latinas mais representativas nos EUA; e 10 assessores especiais e 32 representantes dos Governos dos Estados.
[289] Telegrama 1761, da Embaixada no México, para a Secretaria de Estado, em 31.12.04.
[290] Organização Comunitária, Saúde e Cultura; Assuntos Econômicos e Negócios; Assuntos Jurídicos; Assuntos Fronteiriços; Assuntos Educativos; e Assuntos Políticos.
[291] Realização de campanhas de divulgação junto ao público norte-americano em favor da regularização migratória de mexicanos nos EUA, incluindo informações sobre o andamento de negociações bilaterais México-EUA; difusão, pela rede de consulados mexicanos, informações detalhadas sobre critérios para a emissão de carteiras de motorista nos distintos Estados norte-americanos; aperfeiçoamento de métodos para o envio de remessas financeiras ao México, aproveitando a cobertura nacional dos bancos Bank of America, U.S. Bank e Wells Fargo, que aceitam a matrícula consular para a abertura de contas; documentação de iniciativas anti-imigrantes, classificando-as segundo seu tipo, alcance e âmbito jurídico; participação dos consulados na orientação da comunidade sobre serviços disponíveis para migrantes nos planos local, estadual e federal, sobretudo nas áreas de saúde e educação; organização de seminários itinerantes de formação de novas lideranças comunitárias; elaboração de um diretório de entidades da comunidade mexicana nos EUA; promoção de jornadas informativas sobre o México, em temas como migração, saúde, educação e cultura; realização de uma reunião anual entre cônsules, líderes e público em geral; preocupação com o fortalecimento da identidade cultural e linguística entre os filhos de migrantes mexicanos também surgiu nos debates.
[292] Derbez, Luis. Conferência na 110ª Assembléia da União Interparlamentar. Cidade do México, 20.04.04.
[293] Entrevista com o Conselheiro Jacob Prado Gonzalez, Chefe do Setor de Assuntos Hispânicos da Embaixada do México em Washington, em 25.10.06.
[294] Circular telegráfica 53167, de 03.01.05.
[295] Smith, *Op. Cit.*, pp. 2-32.
[296] Integram a Direção-Geral de Proteção e Assuntos Consular três Direções-Gerais Adjuntas. À primeira Direção-Geral Adjunta, subordinam-se a Direção de Assuntos Migratórios e a Direção de Assuntos Consulares. Tal Direção-

Geral Adjunta reúne, portanto, as áreas vinculadas à expedição de vistos e de documentos em geral, incluindo a matrícula consular, passaportes e atos notariais. À segunda Direção-Geral Adjunta, subordina-se a Direção de Proteção, que se ramifica na Subdireção de Proteção para os Estados Unidos (que, por sua vez, se divide no Departamento de Proteção para o Texas e no Departamento de Proteção para o Sudoeste dos EUA); na Subdireção de Proteção para o Resto do Mundo; na Subdireção para Assuntos Especiais (que inclui o Departamento de Operação de Programas Especiais); na Subdireção de Coordenação de Gestão; e na Subdireção de Planejamento e Acompanhamento. À terceira Direção-Geral Adjunta, de Políticas de Proteção, subordinam-se, por fim, em três níveis sucessivos, a Direção de Política de Proteção, a Subdireção de Política de Proteção e o Departamento de Análise Prospectiva.

[297] Smith, *Op. Cit*, pp. 2-32.

[298] *Idem*.

[299] Martínez-Saldaña, *Op. Cit.*, pp. 33-56.

[300] O Governo contratou empresas de consultoria em relações públicas nos EUA para fazer uma campanha específica pela aprovação congressual do NAFTA e para iniciar uma mobilização política das associações de migrantes. O PCME também buscou aperfeiçoar a imagem dos migrantes junto à mídia norte-americana.

[301] Smith, *Op. Cit.*, pp. 2-32.

[302] Roger Diaz de Cossio.

[303] Circular telegráfica 53167, de 03.01.05.

[304] Banco Interamericano de Desenvolvimento.

[305] Fonte: Banco Central do México, 2006.

[306] Segundo o discurso presidencial, a reforma da política migratória deveria ser orientada pelos seguintes objetivos: aumentar a segurança interna mediante maior controle nas fronteiras; beneficiar a economia norte-americana mediante a contratação de migrantes para empregos que os trabalhadores dos EUA já não querem mais aceitar. Deveria exigir que empregos oferecidos a estrangeiros no programa temporário fossem antes ofertados a cidadãos norte-americanos. Além disso, deveria ser criado um sistema para facilitar os contatos entre potenciais trabalhadores e empregadores, bem como proteger migrantes indocumentados de empregadores inescrupulosos. Os participantes do novo programa de trabalho temporário teriam, além disso, acesso a uma identidade que permitiria visitas a seus países de origem com reingresso garantido nos EUA. O visto de trabalho temporário teria, em princípio, duração de três anos, possivelmente renováveis por mais três.

[307] OEA. Relatório do Governo mexicano sobre a implementação de atividades específicas opcionais contidas no Programa Interamericano para a Promoção dos Direitos Humanos dos Migrantes e de suas Famílias. 16.03.06.
[308] Maimbo, Samuel e Ratha, Dilip (eds). *Remittances: Development Impact and Future Prospects*. Washington: the World Bank, 2005, pp. 134-142.
[309] Kuznetsov, Yevgeny, e Torres, Federico. "Mexico: leveraging migrants' capital to develop hometown communities" in *Diaspora networks and the international migration of skills*. Washington: WBI Development Studies, 2006, pp. 99-128.
[310] Estudos econométricos realizados com dados relativos à totalidade dos municípios mexicanos no ano 2000 parecem sugerir, com certo grau aproximativo, que uma variação de 5% no número de famílias beneficiadas por remessas financeiras no valor médio de US$ 300 mensais pode corresponder a reduções dos níveis de pobreza da ordem de 29%.
[311] Córdova, Ernesto. "Globalization, migration and development: the role of Mexican migrant remittances". *Paper*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 01.10.04. pp. 1-18.
[312] Kuznetsov, Yevgeny, e Torres, Federico. *Op. Cit.*, pp. 99-128.
[313] *Idem*, pp. 99-128.
[314] *Ibidem*.
[315] *Ibidem*.
[316] *Ibidem*.
[317] *Ibidem*.
[318] OEA. Relatório do Governo mexicano sobre a implementação de atividades específicas opcionais contidas no Programa Interamericano para a Promoção dos Direitos Humanos dos Migrantes e de suas Famílias. 16.03.06.
[319] *Idem*.
[320] O'Neil, Kevin. **"Consular ID Cards: Mexico and Beyond".** Migration Policy Institute, 01.04.03, pp. 1-4.
[321] Na Flórida, por exemplo, um quarto de todo o trabalho na sede do Consulado-Geral do México em Miami e dois terços do trabalho dos seus consulados itinerantes têm sido dedicados à matrícula consular. A confecção das carteiras é realizada nos próprios consulados, que dispõem, para tanto, de máquinas próprias.
[322] OEA. Relatório do Governo mexicano sobre a implementação de atividades específicas opcionais contidas no Programa Interamericano para a Promoção dos Direitos Humanos dos Migrantes e de suas Famílias. 16.03.06.
[323] No plano municipal, a carteira de matrícula consular é aceita para várias finalidades: registro em bibliotecas e edifícios públicos, registro de empresas e matrícula em escolas.

[324] Além desses aspectos práticos, a carteira parece dar alguma sensação de segurança aos indocumentados. Há, no entanto, um debate sobre os méritos de sua utilização. De um lado, seus defensores afirmam que ela protege os migrantes, suas famílias e a própria comunidade onde residem, facilitando o trabalho da polícia. De fato, setores da polícia têm-se mostrado favoráveis a sua utilização, um vez que, permitindo a abertura de contas bancárias, reduz a incidência de assaltos a residências de migrantes. Ademais, dispondo de algum tipo de identificação, os migrantes, em alguns casos, não se negam a apresentar-se como testemunhas de crimes ocorridos. Muitas cidades já dotaram seus departamentos de polícia com equipamentos eletrônicos para verificar a autenticidade das carteiras mexicanas de matrícula consular. De outro lado, seus detratores alegam que ela protege migrantes indocumentados, subverte a própria política migratória e estimula a migração irregular. Em alguns estados, como Arizona e Colorado, já foi aprovada legislação contrária à aceitação, por órgãos públicos estaduais e municipais, da carteira de matrícula consular para qualquer finalidade.

[325] Normalmente, o acesso a serviços públicos federais pressupõe prova de residência legal. O Departamento de Segurança Interna ainda não se posicionou claramente sobre o assunto. No Congresso, há projetos de lei tanto para endossar o uso da carteira de matrícula consular, quanto para impedir órgãos federais de aceitar qualquer tipo de identificação emitida por Governos estrangeiros, com exceção dos passaportes. De modo geral, sob a ótica do Governo norte-americano, a matrícula consular mexicana parece ser vista como simples iniciativa de assistência consular do Governo mexicano a seus nacionais, propiciadora de eventuais benefícios de caráter local ou estadual (registro em escolas, abertura de contas bancárias, identificação perante a polícia), sem, no entanto, servir para regularizar a situação de indocumentados.

[326] O'Neil, *Op. Cit.*, pp. 1-4.

[327] *Idem*.

[328] OEA. Relatório do Governo mexicano sobre a implementação de atividades específicas opcionais contidas no Programa Interamericano para a Promoção dos Direitos Humanos dos Migrantes e de suas Famílias. 16.03.06.

[329] *Idem*.

[330] *Ibidem*.

[331] *Ibidem*.

[332] *Ibidem*.

[333] *Ibidem*.

[334] *Ibidem*.

[335] *Ibidem*.
[336] SIEMMES.
[337] OEA. Relatório do Governo mexicano sobre a implementação de atividades específicas opcionais contidas no Programa Interamericano para a Promoção dos Direitos Humanos dos Migrantes e de suas Famílias. 16.03.06.
[338] *Idem*.
[339] Revelli, Philippe. "Mexico, devourer of migrants", in Le Monde Diplomatique, edição inglesa, julho de 2003, disponível em www.mondediplo.com, p. 3.
[340] Como a de Tapachula, que passou a ser a maior do país, em Chiapas, junto à fronteira com a Guatemala.
[341] Frustrada, por razões fora do alcance mexicano, ou seja, pela resistência de países receptores.
[342] Felipe Calderón.
[343] Smith, *Op. Cit.*, pp. 2-32.
[344] Mesmo antes de ter seu direito de voto regulamentado, a diáspora já passou a assumir uma importância política maior no México. Em 1999, o então candidato presidencial Vicente Fox fez várias viagens aos EUA, em campanha política. Nos comícios ali realizados, junto às comunidades, distribuiu milhares de cartões telefônicos, com o pedido de que os mexicanos ligassem para suas famílias no México e pedissem votos para ele. Mais tarde, como presidente eleito, sua primeira viagem foi para visitar lideranças da comunidade emigrada em Nova York. Durante seu sexênio, chegou a manifestar apoio público à idéia, nunca concretizada, de conceder representação política no Congresso aos mexicanos no exterior, mediante o estabelecimento de circunscrições eleitorais especiais.
[345] O programa chileno está abrigado na Fundação Chile, que financia projetos inovadores de negócios. Em 2006, a rede já incluía cerca de 70 chilenos influentes vivendo no Canadá, nos EUA e na Europa.
[346] Palavra indígena, náhuatl, que significa "caminho reto, honrado".
[347] Possivelmente, o mais articulado e bem-sucedido *lobby* político nos EUA, que visa a assegurar apoio financeiro, político e militar norte-americano ao Estado de Israel.
[348] O México iniciou, além disso, investimentos na criação de uma rede computadorizada para dar a todos os consulados acesso instantâneo às informações disponíveis sobre os portadores de carteiras de matrícula consular.
[349] OEA. Relatório do Governo mexicano sobre a implementação de atividades específicas opcionais contidas no Programa Interamericano para a Promoção dos Direitos Humanos dos Migrantes e de suas Famílias. 16.03.06.
[350] O'Neil, *Op. Cit.*, pp. 1-4.

[351] Brasil, Peru, Guatemala, Honduras, El Salvador e Polônia.
[352] O'Neil, *Op. Cit.*, pp. 1-4.
[353] No caso de Guanajuato, o orçamento anual do escritório de atenção aos emigrantes alcançou US$ 850.000,00 em 2002
[354] Kuznetsov, Yevgeny, e Torres, Federico. *Op. Cit.*, pp. 99-128.
[355] Papademetriou, *Op. Cit.*, pp. 2-11.

CAPÍTULO V

[356] *Speak, memory*.
[357] Alcid, Mary. "Overseas Filipino workers: sacrificial lambs at the altar of deregulation" in Østergaard-Nielsen, Eva (ed). *International Migration in Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 99-120.
[358] Entrevista com o Embaixador Carlos Sette Camara, Embaixador do Brasil em Manila, em 06.12.06.
[359] Alcid, *Op. Cit.*, pp. 99-120.
[360] *Idem*.
[361] *Ibidem*.
[362] *Ibidem*.
[363] *Ibidem*.
[364] Candazo, Romeo."A critique of the Philippine Overseas Employment Program". Relatório da Comissão Especial sobre Trabalhadores Migrantes.Manila: Câmara dos Deputados, 2001, pp.1-6.
[365] Lien, Pei-Tei. *The making of Asian America through political participation*. Philadelphia: Temple University Press, 2001, p. 4-5.
[366] *Idem*, pp. 1-21.
[367] *Ibidem*.
[368] *Idem*, pp. 1-6.
[369] Ofreneo, Rene e Samonte, Isabelo. "Empowering Filipino Migrant Workers: Policy Issues and challenges". Social protection sector. Genebra, International Labour Office, International Labour Organization, 2005, pp. 13-62.
[370] Como resultado dessa competição, tem-se verificado, em anos recentes, uma redução generalizada nos níveis salariais e nas condições de trabalho dos migrantes filipinos.
[371] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.
[372] Brillantes, Jose. "Filipino Policies and Mechanisms on Migration and Foreign Work". Discurso. Foreign Workers Affairs, Departamento de Negócios

Estrangeiros, República das Filipinas, International Conference on State-Diaspora Relations (CIRED), Cidade do México, outubro, 2004, pp. 1-4.

[373] Asis, *Op. Cit.*, pp. 1-21.

[374] Fonte: Relatório do Governo filipino. Departamento dos Negócios Estrangeiros. 2006. www.dfa.gov.ph.

[375] Piper, Nicola e Ball, Rochelle. "Globalisation of Asian migrant labor: re-evaluation of state and regional dynamics in human rights negotiations: the Philippine-Japan connection", in Journal of Contemporary Asia, Manial, 2001, 31 (4), pp. 533-554.

[376] *Ibidem*, pp. 1-21.

[377] *Ibidem*.

[378] *Ibidem*.

[379] Brillantes, *Op. Cit.*, pp. 1-4.

[380] Asis, *Op. Cit.*, pp. 1-21.

[381] Piper, *Op. Cit.*, pp. 533-554.

[382] Dados de 2005.

[383] Cohen, *Op. Cit.*, pp. 154-175.

[384] Fonte: Ministério da Justiça do Japão: "Registered Aliens by Nationality and Status of Residence".

[385] Makoto, Ogawa. "Current issues concerning foreign workers in Japan". Foreign Workers' Affairs Division, Ministry of Health, Labour and Welfare. Tóquio, 2006, pp. 6-23.

[386] Anderson, James. "A Gendered Diaspora: filipinos in Japan". Departmento de Antropologia, University de California, Berkeley, 2003, pp. 1-2.

[387] Suzuki, Nobue. "Cross-border marriages and national governance". *Paper* apresentado na Wesleyan University, Nagasaki, pp.1-17.

[388] *Idem*, pp.1-17.

[389] Muncada, Felipe. "Japan and the Philippines: Migration Turning Points", 2005, p. 1.

[390] As mulheres filipinas divorciadas ou abandonadas por seus maridos japoneses passam a enfrentar problemas sociais e culturais para continuar a viver no país, muitas vezes em áreas rurais isoladas. Há relatos também de problemas na criação de filhos desses casamentos mistos. Para os funcionários do serviço consular filipino, tem surgido, dessa forma, o desafio de providenciar serviços de aconselhamento familiar e orientação psicológica, para além da assistência consular em questões legais de migração, aquisição de cidadania, guarda de filhos, entre outras.

[391] Suzuki, *Op. Cit.*, pp.1-17.

[392] *Idem*.
[393] *Ibidem*.
[394] Tigno, Jorge. "Migration, the market and society: issues in Philippine labor flows to Japan", in *Understanding Filipino migration*. Manila: University of the Philippines Press, 1993. p. 64.
[395] *Ibidem*, pp.1-17.
[396] Entrevista com o Embaixador Carlos Sette Camara, Embaixador do Brasil em Manila, em 06.12.06.
[397] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.
[398] *Idem*.
[399] *Ibidem*.
[400] *Ibidem*.
[401] Pak, Katherine. "Development of national migration regimes: Japan in comparative perspective". *Paper* apresentado no Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, 19.10.04, p. 4-17.
[402] O número de trabalhadores coreanos aumentou sobremaneira com a transferência forçada de trabalhadores até 1945.
[403] Pak, Katherine *Op. Cit.* , p. 4-17.
[404] Kashiwazaki, *Op. Cit.*, pp. 2-8.
[405] Nessa época, cunhou-se o termo *daisankokujin* (nacionais de terceiros países), usado pejorativamente com referência aos chineses e coreanos.
[406] Pak, Katherine, *Op. Cit.*, p. 4-17.
[407] E, pelo Tratado de Paz de São Francisco, de 1952, que marcou o final da Ocupação Aliada, os coreanos e chineses que eram cidadãos do antigo Império Nipônico perderam a nacionalidade japonesa, tornando-se estrangeiros residentes no Japão.
[408] Pak, Katherine, *Op. Cit.*, p. 4-17.
[409] *Idem*.
[410] Kashiwazaki, *Op. Cit.*, pp. 2-8.
[411] Pak, *Op. Cit.*, p. 4-17.
[412] *Idem*.
[413] *Ibidem*, p. 4-17.
[414] Sasaki, Elisa. "A imigração para o Japão" in Estudos avançados, vol. 20, no. 57, São Paulo, maio-agosto, 2006, pp. 99-117.
[415] *Idem*.
[416] Surgiu, então, o fenômeno da migração de nipo-brasileiros e nipo-peruanos. Os nissei, segunda geração, são agraciados com o visto de permanência de três anos, ao passo que os *sansei*, terceira geração, recebem visto de um ano. A

quarta geração (*yonsei*) não tem assegurado visto de trabalho. Os cônjuges não-*nikkeis* são contemplados com visto de um ano, independentemente se o companheiro é nissei ou *sansei*. Não há limitações quanto à natureza do trabalho a ser exercido. Trata-se, em todo o caso, de vistos temporários, que devem ser renovados a cada período de expiração.

[417] Piper, *Op. Cit.*, pp. 533-554.

[418] Global Affairs. "Immigration and Japan's Economic Future". 14.11.01. www.japansociety.org, pp. 1-2.

[419] Kashiwazaki, *Op. Cit.*, **pp. 2-8.**

[420] No que se refere especificamente aos *nikkeis*, houve uma mudança no perfil de seus empregos. Apenas no primeiro momento da migração dos *nikkeis*, a contratação foi feita de forma direta. Durante o período recessivo dos anos 1990, os migrantes já eram contratados de forma majoritariamente indireta, por agenciadores de mão-de-obra, e enviados para as linhas de produção das fábricas japonesas, ao invés de contratados diretamente por elas. No período compreendido entre 1997 e 2001, houve uma redução da ordem de 40% na categoria "emprego direto" entre os *nikkeis*. Esse sistema permitiu que os migrantes se mantivessem no mercado de trabalho mesmo com o aumento das taxas de desemprego locais, que chegaram a 5% no ano 2000. Por vezes, seus contratos apresentam curta duração, com sucessivas renovações e reduzida proteção trabalhista, possibilitando uma diminuição de custos para as empresas.

[421] Esses programas de estagiários guardam semelhanças com os clássicos programas de trabalhadores temporários não-especializados, com a diferença de que, nas fábricas, os estagiários recebem salários inferiores aos trabalhadores, embora façam praticamente o mesmo tipo de trabalho.

[422] Kashiwazaki, *Op. Cit.*, **pp. 2-8.**

[423] Piper, *Op. Cit.*, pp. 533-554.

[424] Conhecido entre os brasileiros no Japão como *empreiteiro*.

[425] Global Affairs. "Immigration and Japan's Economic Future". 14.11.01. www.japansociety.org, pp. 1-2.

[426] Makoto, Ogawa. "Current issues concerning foreign workers in Japan". Foreign Workers'Affairs Division, Ministry of Health, Labour and Welfare. Tóquio, 2006, pp. 6-23.

[427] A tendência foi igualmente observada entre os jovens japoneses, os quais, ao ingressarem no mercado de trabalho, já não manifestam a intenção de prenderem-se à mesma empresa por toda a vida, como faziam seus pais.

[428] Piper, *Op. Cit.*, pp. 533-554.

[429] Makoto, *Op. Cit.*, pp. 6-23.

[430] Sasaki, Elisa. "A imigração para o Japão", Op. Cit, pp. 99-117.
[431] Asis, *Op. Cit.*, pp. 1-21.
[432] Tomas, Patricia. "Filipinos working overseas: opportunity and challenge". World Migration 2005, pp. 239-252.
[433] Asis, *Op. Cit.*, pp. 1-21.
[434] *Idem*.
[435] Brillantes, *Op. Cit.*, pp. 1-4.
[436] *Idem*.
[437] Asis, *Op. Cit.*, pp. 1-21.
[438] *Idem*.
[439] *Ibidem*.
[440] Telegrama 2852, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 06.11.2006.
[441] Asis, *Op. Cit.*, pp. 1-21.
[442] *Philippine Overseas Employment Administration* (POEA).
[443] Asis, *Op. Cit.*, pp. 1-21.
[444] Tomas, *Op. Cit.*, pp. 239-252.
[445] Alcid, *Op. Cit.*, pp. 99-120.
[446] Decreto 325, de 09.07.04, Presidência Gloria Macapagal-Arroyo.
[447] Brillantes, *Op. Cit.*, pp. 1-4.
[448] *Idem*.
[449] Os temas discutidos nesses seminários relacionam-se, entre outros, a riscos e recompensas do trabalho no exterior, aspectos de segurança, condições de trabalho no exterior (acesso a serviços de saúde e educação), previdência social, esquemas públicos para investimentos de migrantes, procedimentos legais para remessa de recursos e modalidades de assistência consular oferecida pela rede diplomática filipina.
[450] Brillantes, *Op. Cit.*, pp. 1-4.
[451] Rodriguez, Robyn. "Domestic insecurities: female migration from the Philippines, development and national subject-status". *Paper* apresentado no Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, em março de 2005, pp.4-22.
[452] *Idem*.
[453] Brillantes, *Op. Cit.*, pp. 1-4.
[454] Sendo 25 anos para empregados domésticos em geral (30 anos nos casos da Arábia Saudita e do Bareine) e 21 anos para trabalhadores na indústria de entretenimento.
[455] Brillantes, *Op. Cit.*, pp. 1-4.
[456] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.

[457] Asis, Maruja. ***Philippines'Culture of Migration.*** Scalabrini Migration Center-Filipinas, Manila, janeiro de 2006, pp. 1-21.
[458] Tomas, *Op. Cit.*, pp. 239-252.
[459] Ogena, Nimfa. "Policies on international migration: Philippine issues and challenges", in Ananta, Aris e Arifin, Evi (eds), *International Migration in Southeast Asia*. Cingapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2004, p. 302.
[460] Estão excluídos desse cálculo os migrantes que trabalham no mar, em companhias de navegação.
[461] Alcid, *Op. Cit.*, pp. 99-120.
[462] Piper, *Op. Cit.*, pp. 533-554.
[463] *Idem*.
[464] *Ibidem*.
[465] Rodriguez, *Op. Cit.*, pp. 4-22.
[466] *Idem*.
[467] *Ibidem*.
[468] O laudo expedido por um hospital japonês concluiu que a causa da morte havia sido hepatite. A família da vítima não acreditou. Solicitou uma segunda autópsia em um hospital filipino, que detectou sinais de tortura e violência sexual.
[469] Rodriguez, *Op. Cit.*, pp. 4-22.
[470] *Idem*.
[471] *Ibidem*.
[472] Flor Contemplación negou até o final a autoria dos homícidios. Imediatamente antes de sua execução, ainda surgiram duas testemunhas em favor de sua inocência. De nada valeram os pedidos do Governo filipino por clemência. Flor Contemplación acabou sendo condenada pelas cortes de Cingapura à pena de morte, por enforcamento.
[473] Asis, *Op. Cit.*, pp. 1-21.
[474] Alcid, *Op. Cit.*, pp. 99-120.
[475] Brillantes, *Op. Cit.*, pp. 1-4.
[476] Rodriguez, Op. Cit, pp. 4-22.
[477] Oishi, Nana. *Women in Motion: globalization, state policies, and labor migrations in Asia*. Stanford: Stanford University Press, 2005, pp. 57-81.
[478] Oishi, *Op. Cit.*, pp. 57-81.
[479] Rodriguez, *Op. Cit.*, pp. 4-22.
[480] Oishi, *Op. Cit.*, pp. 57-81.
[481] Assim chamada por haver sido chefiada pelo juiz Emilio Gancayco.
[482] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.

[483] Alcid, *Op. Cit.*, pp. 99-120.
[484] Fonte: *Global Economic Prospects: Migration and Remittances Datasets*. Documento do Banco Mundial. 2006.
[485] Bagasao, I.F. "Migration and Development: the Philippine Experience" in Ratha, Dilip e Maimbo, Samuel (eds). *Remittances: development impact and future prospects*. Washington: The World Bank, 2005, pp. 134-142.
[486] Asis, *Op. Cit.*, pp. 1-21.
[487] *Idem*.
[488] Waddington, Clare. "International migration policies in Asia". *Paper* apresentado em Conferência Regional sobre Migração, Desenvolvimento e Escolha de Políticas de Inclusão Social na Ásia". Dacca, 22.06.03, pp. 2-21.
[489] *Idem*, pp. 2-21.
[490] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.
[491] 1986-1991.
[492] 1992-1995.
[493] Massey, Douglas e Taylor, J. Edward. *International Migration: Prospects and Policies in a Global Market*. Nova York: Oxford University Press, 2004, 201-229.
[494] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.
[495] *Idem*.
[496] *Ibidem*.
[497] Tomas, *Op. Cit.*, pp. 239-252.
[498] Waddington, *Op. Cit.*, pp. 2-21.
[499] Migrante filipino empresário.
[500] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.
[501] Ao custo médio de US$ 4.00 cada.
[502] Ao custo médio de US$ 5.00 por hora.
[503] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.
[504] Exemplos desses temas são "sinais de perigo na sua empresa" e "gerenciamento para qualidade total".
[505] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.
[506] *Overseas Foreign Workers Electronic Card*.
[507] Entrevista com o Cônsul-Geral das Filipinas em Tóquio, Claro S. Cristobal, em 11.01.07.
[508] Tomas, *Op. Cit.*, pp. 239-252.
[509] Samonte, Elena et al (eds). *Issues and concerns of overseas Filipinos: an assessment of the Philippine government's response*. Quezon City: The University of the Philippines Press, 1995. pp. 200-201.

[510] Alcid, *Op. Cit.*, pp. 99-120.
[511] *Idem*, pp.239-252.
[512] *Ibidem*.
[513] Waddington, *Op. Cit.*, pp. 2-21.
[514] Normalmente, apresentam algumas características básicas: procedimentos para seleção de candidatos, procedimentos para credenciamento de empregadores por parte dos adidos trabalhistas filipinos no exterior, documentação necessária, tipo de visto, contrato de trabalho, condições de trabalho, papel dos sindicatos, remessas, reunião familiar, proteção dos direitos trabalhistas, procedimentos em caso de rompimento de contratos, contribuições para previdência social, treinamento de mão-de-obra recrutada e esquema de monitoramento do acordo.
[515] Com o Japão, não conseguiu superar a resistência a negociar um acordo dessa natureza, apesar da importância da migração para esse país e do caráter problemático da migração feminina. Tampouco foi possível negociar um acordo semelhante com a Arábia Saudita, ou mesmo com outros países asiáticos, como Malásia, Brunei, Cingapura e Coréia do Sul.
[516] Tomas, *Op. Cit.*, pp. 239-252.
[517] Piper, Op. Cit, pp. 533-554.
[518] *Idem*, pp. 533-554.
[519] Alcid, *Op. Cit.*, pp. 99-120.
[520] Battistella, Graziano. "Philippine migration policy: dilemmas of a crisis", in Sojourn, vol. 14, no. 1, 1999, p. 239.
[521] Cibulka, Frank. "The Philippine Foreign Policy of the Ramos Administration: the quest for security of a weak state", in Asian Journal of Political Science, vol. 7, no. 1, junho de 1999, p. 130.
[522] Global Affairs. "Immigration and Japan's Economic Future". 14.11.01. www.japansociety.org, pp 1-2.
[523] Kashiwazaki, Chikako. ***"Japan: from Migration Control to Migration Policy?"*** Keio University, agosto, 2002, pp. 2-8.
[524] *Idem*, p. 1.
[525] Entrevista com o Embaixador Carlos Sette Camara, Embaixador do Brasil em Manila, em 06.12.06.
[526] *Idem*.
[527] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.
[528] *Idem*.
[529] Muncada, *Op. Cit.*, p. 1.
[530] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.

CAPÍTULO VI

[531] *Leer y escribir: una versión personal*.
[532] Dados de 2006. Relatório do Governo indiano. Ministério dos Assuntos dos Indianos no Exterior. www.moia.gov.in.
[533] Skeldon, Ronald. "Migration and migration policy in Asia: a synthesis of selected cases". *Paper* apresentado durante a Conferência Regional sobre Migração, Desenvolvimento e Políticas Sociais na Ásia, Dacca, 24.06.03.
[534] Dados de 2006. Relatório do Governo indiano. Ministério dos Assuntos dos Indianos no Exterior. www.moia.gov.in.
[535] Visaria, Pravin e Visaria, Leela. "India" in *Handbook on International Migration*. Londres: Greewood Press, 1990, pp. 89-114.
[536] *Idem*.
[537] Há relatos de viajantes indianos, com a descrição detalhada de rituais celebrados para purificarem-se de viagens realizadas à Europa.
[538] Visaria, *Op. Cit.*, pp. 89-114.
[539] Gandhi, M.K. *An autobiography or the story of my experiments with truth*. Boston: Beacon Press, 1993, pp. 40-41.
[540] Lall, Marie. "Mother India's forgotten children" in Østergaard-Nielsen, Eva (ed). *International Migration in Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations.* Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 121-139.
[541] Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora. Nova Délhi: Governo da Índia, 2002, pp. 2-8.
[542] Srivastava, Ravi e Giri, Sasikumar. "An overview of migration in India, its impacts and key issues". *Paper* apresentado durante a Conferência Regional sobre Migração, Desenvolvimento e Políticas Sociais na Ásia, Dacca, 22.06.03, pp. 2-21.
[543] Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora. *Op. Cit.*, pp. 2-8.
[544] *Idem*.
[545] Srivastava, Ravi e Giri, Sasikumar. "An overview of migration in India, its impacts and key issues". *Paper* apresentado durante a Conferência Regional sobre Migração, Desenvolvimento e Políticas Sociais na Ásia, Dacca, 22.06.03, pp. 2-21.
[546] Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora. *Op. Cit.*, pp. 2-8.
[547] Srivastava, *Op. Cit.*, pp. 2-21.
[548] Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora. *Op. Cit.*, pp. 2-8.
[549] Dados de 2006. Relatório do Governo indiano. Ministério dos Assuntos dos Indianos no Exterior. www.moia.gov.in.

[550] Pandey, Abhishek, Aggarwal, Alok, Devane, Richard, e Kuznetsov, Yevgeny. "The Indian Diaspora: a unique case?" in Kuznetsov, Yevgeny (ed). *Diaspora networks and the international migration of skills*. Washington: the World Bank, 2006, pp. 71-98.
[551] *Idem*, pp. 71-98.
[552] O caso mais expressivo é o de Kerala, onde as remessas representaram cerca de 20% da renda total do Estado nos anos 1990. Nesse período, a parcela da população vivendo abaixo da linha de pobreza diminuiu em cerca de 3%. Em 1998, estimou-se em 3,75 milhões o número de pessoas originárias desse Estado que estavam trabalhando no exterior ou já haviam retornado. Quase todos estavam trabalhando ou haviam trabalhado em países do Oriente Médio.
[553] Srivastava, Ravi e Giri, Sasikumar. Op. Cit, pp. 2-21.
[554] Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora. *Op. Cit.*, pp. 2-8.
[555] *Idem*.
[556] *Ibidem*.
[557] *Ibidem*.
[558] *Ibidem*.
[559] *Ibidem*.
[560] *Ibidem*.
[561] Bhat, C.S, Narayan, K. Laxmi e Sahoo, Sadananda. "Indian Diaspora: a Brief Overview". "Indian Diaspora: a Brief Overview". Hyderabad: Centre for the Study of Indian Diaspora, 2002, pp. 2-8.
[562] Gupta, Amit. "The Indian Diaspora's political efforts in the United States". Observer Research Foundation, 2004, pp. 1-18.
[563] *Idem*, pp. 1-18.
[564] Relatório do Governo indiano. Ministério das Relações Exteriores. 2002, pp. 2-8. www.meaindia.nic.in.
[565] Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora. *Op. Cit.*, pp. 2-8.
[566] *Idem*.
[567] Pandey, Abhishek, Aggarwal, Alok, Devane, Richard, e Kuznetsov, Yevgeny. *Op. Cit.*, pp.71-98.
[568] De acordo com dados da Unidade de Estratégia do Gabinete do Primeiro-Ministro britânico.
[569] Spencer, Sarah. "Recent Changes and Future Prospects in the United Kingdom". Migration Policy. Londres, Institute for Public Policy Research, 14.02.05, pp. 1-11.

[570] Registrando-se, por exemplo, associações de brâmanes em Londres.
[571] *Aliens Act.*
[572] Sriskandarajah, Dhananjayan e Road, Francesca. **"United Kingdom: Rising Numbers, Rising Anxieties".** Londres, Institute for Public Policy Research. 2005, pp. 1-6.
[573] *Idem*.
[574] *Ibidem*.
[575] *Ibidem*.
[576] *Ibidem*.
[577] *Ibidem*.
[578] *Ibidem*.
[579] *Ibidem*.
[580] Spencer, *Op. Cit.*, pp. 1-11.
[581] Entre os principais ajustes, figuraram: a introdução de sistema de pontuação para os solicitantes de vistos de trabalho no Reino Unido; a instalação de novos controles eletrônicos nos portos e aeroportos de entrada no país e a identificação digital de todos os detentores de vistos; a limitação da concessão de vistos para reunião familiar apenas aos parentes diretos; a adoção de novas medidas de combate ao tráfico de migrantes e a introdução de sistema mais rápido de processamento de pedidos de asilo; a aplicação de multa de 2 mil libras a empregadores que utilizarem trabalhadores em situação ilegal; a concessão de autorização temporária arefugiados para permanecerem no Reino Unido até que a situação em seus respectivos países de origem seja reavaliada; a introdução da obrigatoriedade de depósito-caução por empregadores que desejarem importar mão-de-obra de países considerados de risco.
[582] Os altamente qualificados (médicos, engenheiros, especialistas no mercado financeiro, entre outros); os qualificados (enfermeiros, por exemplo); os de menor qualificação (como trabalhadores na agricultura); e estudantes ou especialistas (como esportistas, por exemplo).
[583] Telegrama 130, da Embaixada em Londres para a Secretaria de Estado, em 09.02.05.
[584] O novo sistema foi baseado, em parte, no modelo australiano. Com o objetivo de tornar mais simples e transparentes as regras de entrada no país, foram disponibilizados na internet testes para que o interessado possa fazer sua própria avaliação, contabilizar seus pontos e identificar em qual categoria ele poderá ser beneficiado.
[585] Sriskandarajah, *Op. Cit.*, pp. 1-6.
[586] Não somente os da UE.

[587] Uma significativa proporção de imigrantes ainda é proveniente de países europeus e das antigas colônias, tais como Canadá, Austrália e Nova Zelândia.
[588] Sriskandarajah, Dhananjayan e Road, Francesca. *Op. Cit.*, pp. 1-6.
[589] Depois da Alemanha e da França.
[590] Spencer, *Op. Cit.*, pp. 1-11.
[591] *Idem*.
[592] Há relatos de migrantes da China e do Leste Europeu vivendo e trabalhando em condições atrozes, para pagar os agenciadores que financiaram sua entrada clandestina no Reino Unido.
[593] Spencer, *Op. Cit.*, pp. 1-6.
[594] Gupta, *Op. Cit.*, pp. 1-18.
[595] Telegrama 122, da Embaixada em Nova Délhi para a Secretaria de Estado, em 11.02.05.
[596] Revisão da situação legal dos indianos emigrados, na Índia e nos países receptores; exame das características e aspirações das comunidades indianas no exterior; análise das contribuições dos indianos expatriados para o desenvolvimento socio-econômico e tecnológico da Índia; revisão do regime de vistos para entrada e permanência de indianos expatriados no país e recomendações para a elaboração de políticas flexíveis e adaptadas a cada país recipiente, a fim de facilitar a interação dos membros das comunidades emigradas com a sociedade indiana, bem como sua participação no desenvolvimento econômico da Índia.
[597] São da competência desse órgão os seguintes assuntos: migração de indianos a outros países e retorno de indianos emigrados à Índia; coordenação com os Governos estaduais na Índia sobre temas relativos às comunidades expatriadas; concessão de bolsas de estudos em instituições na Índia a estudantes das categorias Indianos Não-Residentes e Pessoas de Origem Indiana, em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores; publicidade externa relacionada a assuntos de interesse das comunidades emigradas; estabelecimento de iniciativas, em coordenação com os órgãos competentes, que facilitem a interação dos indianos emigrados em atividades desenvolvidas na Índia nas áreas de comércio, cultura, turismo, comunicação, saúde, educação, ciência, tecnologia, e juventude (incluídas as atividades esportivas); desenvolvimento de estratégias de comunicação e marketing para assegurar a manutenção de fortes vínculos com a Índia por parte das comunidades emigradas; contribuições, ao Governo indiano, por parte de membros da comunidade emigrada, em coordenação com o Ministério da Economia; e representação junto ao Conselho indiano de Relações Culturais.

[598] A idéia seria emular o modelo dos Conselhos Britânicos em cidades com ampla concentração de migrantes indianos e o da Aliança Francesa nas demais cidades com presença diplomática indiana.
[599] Gupta, *Op. Cit.*, pp. 1-18.
[600] Kapur, Devesh. "Indian Diaspora as a Strategic Asset", in Economic Weekly, vol 38(5), 01.02.03, pp. 445-448.
[601] Índia e Paquistão formaram um só território até 1947, tornando-se independentes simultaneamente.
[602] Gupta, *Op. Cit.*, pp. 1-18.
[603] *Idem*.
[604] Mesmo em Kerala, o principal Estado emissor de migrantes, a participação das mulheres não ultrapassa 9%.
[605] Oishi, *Op. Cit.*, pp. 57-81.
[606] *Idem*.
[607] *Ibidem*.
[608] *Ibidem*.
[609] *Ibidem*.
[610] Essas comissões variam um pouco em função do volume de recursos e da localização da cidade de destino.
[611] Ballard, Roger. "Remittances and economic development in India and Pakistan" in Ratha, Dilip e Maimbo, Samuel (eds). *Remittances: development impact and future prospects*. Washington: The World Bank, 2005, pp. 134-142.
[612] *Idem*.
[613] Østergaard-Nielsen, Eva. "International Migration and sending countries: key issues and themes", *Op. Cit.*, p. 3-29.
[614] Cohen, *Op. Cit.*, pp. 154-175.
[615] Srivastava, Ravi e Giri, Sasikumar. Op. Cit, pp. 2-21.
[616] Cohen, *Op. Cit.*, pp. 154-175.
[617] Waddington, *Op. Cit.*, pp. 2-21.
[618] Massey, Douglas e Taylor, J. Edward. *Op. Cit.*, pp. 217-218.
[619] Visaria, Pravin e Visaria, Leela. Op. Cit, pp. 89-114.
[620] *Idem*.
[621] *Ibidem*.
[622] Skeldon, *Op. Cit.*, p. 9.
[623] *Idem*.
[624] "Emigration Act to be amended to check workers' exploitation", The Economic Times Online, 05.06.06.
[625] Massey, Douglas e Taylor, J. Edward. *Op. Cit.*, pp. 174-200.

[626] Srivastava, Ravi e Giri, Sasikumar. Op. Cit, pp. 2-21.
[627] *Idem*.
[628] Durante a permanência desses trabalhadores não-qualificados no exterior, os problemas detectados, com maior freqüência, pelo Governo indiano referem-se ao término intempestivo dos contratos, mudança de cláusulas contratuais em detrimento dos trabalhadores, atraso no pagamento de salários, violação dos padrões salariais mínimos, descumprimento de termos contratuais relativos a benefícios relacionados com moradia ou tratamento de saúde, retenção de passaportes e não pagamento de horas extras.
[629] Srivastava, Ravi e Giri, Sasikumar. *Op. Cit.*, pp. 2-21.
[630] No caso de queixa contra a agência recrutadora, o procedimento inicia-se por uma audiência pública, com a presença das partes envolvidas. No caso de queixa contra o empregador estrangeiro, o Escritório do Protetor de Emigrantes encaminha, então, o caso para as providências cabíveis por parte da Embaixada ou Consulado da Índia.
[631] Srivastava, *Op. Cit.*, pp. 2-21.
[632] *Idem*.
[633] *Ibidem*.
[634] Telegrama 122, da Embaixada em Nova Délhi para a Secretaria de Estado,em 11.02.05.
[635] Visaria, Pravin e Visaria, Leela. *Op. Cit.*, pp. 89-114.
[636] Cohen, *Op. Cit.*, pp. 154-175.
[637] Pandey, Abhishek, Aggarwal, Alok, Devane, Richard, e Kuznetsov, Yevgeny. *Op. Cit.*, pp. 71-98.
[638] *Idem*.
[639] Ionescu, Dina. "Engaging diasporas as development partners for home and destination countries: challenges for policymakers", *paper* apresentado na Organização Internacional para Migrações, 2006, p. 23.
[640] Pandey, Abhishek, Aggarwal, Alok, Devane, Richard, e Kuznetsov, Yevgeny. *Op. Cit.*, pp. 71-98.
[641] Kerala, Tamil Nadu, Andhra Pradesh e Punjab.
[642] Para requerer o cartão, é necessário preencher, ao menos, um dos requisitos a seguir: já ter tido um passaporte indiano no passado; ter um dos pais ou um dos avós nascido na Índia; ter um cônjuge indiano. A taxa de inscrição é de cerca de US$ 1,000.00. Os pedidos podem ser encaminhados na Índia ou junto às missões diplomáticas. O cartão tem validade de 20 anos, sujeita à validade do passaporte do portador.
[643] Srivastava, *Op. Cit*, pp. 2-8.

[644] Kapur, *Op. Cit.*, pp. 445-448.
[645] Ballard, *Op. Cit.*, pp. 134-142.
[646] *Idem*.

CAPÍTULO VII

[647] Sonyel, Salahi. "Turkish migrants in Europe". Perceptions: journal of international affairs, volume V, n. 3, setembro/novembro, 2000. pp. 1-8.
[648] *Idem*.
[649] *Ibidem*.
[650] *Ibidem*.
[651] Em 1960, o número de estrangeiros na Alemanha era de aproximadamente 700 mil, em sua maioria, italianos.
[652] Trabalhadores hóspedes.
[653] Sob o chamado princípio de rotatividade, a maioria dos migrantes masculinos entraram na Alemanha por um período de um ou dois anos e foram solicitados a retornar a seus países de origem para dar lugar a outros trabalhadores hóspedes. Essa política visava a evitar a fixação desses migrantes na Alemanha e a dar treinamento em atividades industriais ao maior número possível de trabalhadores estrangeiros.
[654] Sen, Faruk, "Turkish communities in Western Europe", in Mastny, Vojtech e Nation, Craig (ed.) *Turkey between East and West: new challenges for a rising regional power*. Boulder: Westview Press, 1996, p.233.
[655] Aydin, Mehmet. "Some Reflections on the Turkish Diaspora". *Paper* apresentado na Conferência Internacional sobre Relações Estado-diáspora, de 18 a 22 de outubro de 2004,na cidade do México,pp.1-4.
[656] Soysal, Levent. "Turkish Diaspora in Europe: past, present and future". *Paper* apresentado na Conferência Internacional sobre Relações Estado-diáspora, de 18 a 22 de outrubro de 2004, na cidade do México, pp. 1-4.
[657] Oezcan, Veysel. **"Germany: Immigration in Transition".** Centro de Ciências Sociais de Berlim, julho de 2004, pp. 1-9.
[658] Soysal, *Op. Cit.*, pp. 1-4.
[659] A propósito, cerca de 30% da comunidade originária da Turquia estabelecida em países da UE é de etnia curda. Não se pode afirmar, no entanto, que a migração curda seja motivada apenas por perseguições políticas, nem que a migração turca se deva exclusivamente a motivos econômicos. Há diversos casos de curdos que chegaram ao mercado de trabalho europeu como trabalhadores hóspedes, assim como há muitos casos de turcos que chegaram como refugiados políticos.

[660] Østergaard-Nielsen, Eva. *Transnational politics: Turks and Kurds in Germany*. Nova York: Routledge, 2003, pp. 3-11.
[661] Martin, Philip. Relatório de Seminário sobre Migração e Desenvolvimento: Foco na Turquia. Istambul, 15.07.02, pp 1-4.
[662] Focus Migration - Country Profile: Turkey. Nr. 5, abril de 2006. www.focus-migration.de.
[663] Na Dinamarca, em 2002, para citar um outro exemplo, detectou-se que 80% das mulheres e 90% dos homens, entre os migrantes com mais de 10 anos de residência, casaram-se com pessoas trazidas da Turquia.
[664] Østergaard-Nielsen, Eva. "Turkey and the Euro Turks: Overseas Nationals as an Ambiguous Asset", *Op. Cit.*, pp. 77-98.
[665] Østergaard-Nielsen, Eva. *Transnational politics: Turks and Kurds in Germany*, *Op. Cit.*, pp. 1-13.
[666] Telegrama 60 da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 28.01.05.
[667] Dados de 2002, pp. 2-8. Relatório do Governo turco. Ministério dos Negócios Estrangeiros. www.mfa.gov.tr.
[668] Göçmen, Elvan. "International Remittance Experience of Turkey". *Paper* apresentado na 2ª. Conferência Internacional sobre Remessas de Migrantes. Londres, 13.11.06, pp. 4-6.
[669] Østergaard-Nielsen, Eva. *Transnational politics: Turks and Kurds in Germany*. *Op. Cit.*, pp. 70-84.
[670] Østergaard-Nielsen, Eva. "Turkey and the Euro Turks: Overseas Nationals as an Ambiguous Asset", *Op. Cit.*, pp. 77-98.
[671] Østergaard-Nielsen, Eva. *Transnational politics: Turks and Kurds in Germany*. *Op. Cit.*, pp. 3-112.
[672] Segundo dados de 2002. Relatório do Governo turco. Ministério dos Negócios Estrangeiros. www.mfa.gov.tr, pp. 2-8.
[673] Mastny, *Op. Cit.*, p. 236.
[674] *Idem*, p. 262.
[675] Pesquisa conduzida pelo Centro de Estudos Turcos na Alemanha.
[676] Mastny, *Op. Cit.*, p. 252.
[677] Aydin, *Op. Cit.* , pp. 1-3.
[678] Centro de Estudos Turcos. Relatório sobre estudantes turcos na Alemanha. 1993.
[679] Um exemplo da capacidade de mobilização de associações curdas na Alemanha foi dado por ocasião da prisão do líder curdo Abdullah Öcalan no Quênia em fevereiro de 1999. Em poucas horas, foram organizados protestos

diante de várias embaixadas e consulados turcos na Europa. O protestos foram coordenados por fax, internet e também por intermédio do canal de televisão curdo *Medya TV*.

[680] Østergaard-Nielsen, Eva. *Transnational politics: Turks and Kurds in Germany*. *Op. Cit.*, pp. 70-84.

[681] I*dem*.

[682] A sigla formada pelo original *Milli Ishhbarat Te°kilati*.

[683] Em 1990, o programa *Panorama*, do canal de televisão alemã *ARD*, denunciou a presença de 30 agentes do MIT trabalhando disfarçados como funcionários de consulados turcos na Alemanha. Como resultado da crise diplomática desencadeada por essa denúncia, foram expulsos 15 funcionários da rede consular turca, sob a justificativa de que estariam engajados em atividades não relacionadas com sua missão. Há também rumores de que os imãs turcos dispersos pelas mesquitas na Alemanha coletariam informações sobre as atividades de associações consideradas subversivas por Âncara.

[684] Østergaard-Nielsen, Eva. *Transnational politics: Turks and Kurds in Germany*. *Op. Cit.*, pp. 70-84.

[685] Uma corrente moderada do islamismo.

[686] Østergaard-Nielsen, Eva. *Transnational politics: Turks and Kurds in Germany*. *Op. Cit.*, pp. 3-112.

[687] Telegrama 1476 da Embaixada em Berlim para a Secretaria de Estado, em 04.09.03.

[688] *Idem*, pp. 77-98.

[689] Østergaard-Nielsen, Eva. "Turkey and the Euro Turks: Overseas Nationals as an Ambiguous Asset", *Op. Cit.*, pp. 77-98.

[690] Trata-se, aqui, do desejo do Governo turco de contrapor-se à atuação de simpatizantes de sistemas políticos banidos na Turquia, como é o caso do Partido Comunista, além de ativistas sindicais e militantes curdos. As autoridades turcas preocupam-se, naturalmente, com grupos de curdos que apóiam correntes de oposição dentro da Turquia e, sobretudo, procuram influenciar os Governos dos países de acolhimento, relatando-lhes sua versão dos conflitos políticos internos na Turquia.

[691] Nesses casos, a Turquia costuma também queixar-se junto aos próprios Governos dos países de acolhimento, acusando-os de abrigar forças contrárias ao Estado turco, tolerando o separatismo curdo e ignorando as preocupações turcas com a integridade política e territorial do país.

[692] Com o envolvimento direto do Governo, os jornais turcos de maior circulação na Europa têm exortado seus leitores nos países de acolhimento a enviar

mensagens de protesto a políticos responsáveis pela formulação de críticas à situação dos direitos humanos na Turquia, à questão curda ou às relações da Turquia com a UE. A própria imprensa turca tem também sido instada pelo Governo turco a monitorar a atuação de parlamentares de ascendência turca eleitos em países europeus, com o objetivo de aferir o grau de afinidade com as prioridades da Turquia.

693 Østergaard-Nielsen, Eva. *Transnational politics: Turks and Kurds in Germany*. Nova York: Routledge, 2003, pp. 85-106.

694 *Idem*, pp. 3-112.

695 Adanal, *Op. Cit.*, p. 1-4.

696 Soysal, *Op. Cit.*, p. 1-4.

697 Há receios quanto às conseqüências políticas e financeiras da admissão de um país que, em duas décadas, terá população superior à da própria Alemanha, atualmente o Estado mais populoso da UE. Causa apreensão, ademais, o fato de que, com a incorporação daquele país, passaria a UE a ter fronteira com países como o Iraque ou a Síria.

698 Telegrama 430 da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 16.09.03.

699 Østergaard-Nielsen, Eva. "Turkey and the Euro Turks: Overseas Nationals as an Ambiguous Asset", *Op. Cit.*, pp. 77-98.

700 Telegrama 975, da Embaixa em, Âncara para a Secretaria de Estado, em 14.12.06.

701 Telegrama 882 da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado em 09.11.06.

702 Telegrama 964, da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 06.12.06.

703 Oezcan, *Op. Cit.*, pp. 1-9.

704 Telegrama 1466 da Embaixada em Berlim para a Secretaria de Estado, em 14.09.05.

705 A dupla cidadania é concedida somente em casos excepcionais, por exemplo, se o país de origem do requerente não o liberar de sua cidadania.

706 A legislação permite, no entanto, que as crianças dos migrantes que nasceram na Alemanha mantenham sua dupla nacionalidade até os 23 anos.

707 Adanal, Ahmet Hadi. "Immigration and its Contribution to Cultural Wealth". *Paper* apresentado por ocasião da Conferência Internacional de Relações Estado-diáspora, de 18 a 22 de outubro de 2004, na Cidade do México, pp. 1-4.

708 Quando uma coalizão do Partido Social Democrata e do Partido Verde chegou ao poder.

709 Oezcan, *Op. Cit.* pp. 1-9.

[710] *Idem*.

[711] Os filhos de cidadãos turcos não podiam requerer a nacionalidade alemã mesmo que tivessem nascido na Alemanha. Como resultado, até aquela data, menos de um quinto dos turcos com residência permanente tinham adquirido a nacionalidade alemã.

[712] No caso de diminuição do número de trabalhadores, outros 20 mil migrantes poderiam ser direcionados para o país, por um período de cinco anos. Sugeriu medidas para agilizar o processo de concessão de asilo e dificultar, ao mesmo tempo, a formulação de pedidos fraudulentos. A lei permitiu que trabalhadores não-europeus qualificados, tais como cientistas ou gerentes de alto nível, pudessem obter um visto de residência de duração ilimitada. Contudo, as companhias somente poderiam contratar trabalhadores não-europeus, se não houvesse cidadãos da Alemanha ou de outros países da UE disponíveis para o trabalho. Além disso, também seriam bem-vindos todos os que planejassem estabelecer novas empresas. Não haveria um limite estabelecido para tais empreendedores, mas eles seriam obrigados a investir, no mínimo, US$ 1,2 milhão nos seus projetos e criar, pelo menos, 10 novos empregos. De acordo com outros aspectos da legislação, os estudantes estrangeiros poderiam permanecer na Alemanha por um período de um ano, após terminar seus estudos, para procurar trabalho.

[713] Telegrama 60 da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 28.01.05.

[714] Østergaard-Nielsen, Eva. *Transnational politics: Turks and Kurds in Germany*. *Op. Cit.*, pp. 85-106.

[715] *Idem*.

[716] *Ibidem*.

[717] *Ibidem*.

[718] À qual se subordina um Departamento de Turcos no Exterior.

[719] Østergaard-Nielsen, Eva. *Transnational politics: Turks and Kurds in Germany*. *Op. Cit.*, pp. 46-69.

[720] A Comissão constatou um enfraquecimento dos laços com a Turquia por parte da terceira geração de turcos, que estariam oscilando entre a cultura turca e a do país de acolhimento e enfrentando, assim, uma crise de identidade cultural. Com relação à primeira recomendação, o Governo turco nada mais fez que instar os Governos dos países de destino a melhorar a situação dos migrantes turcos. No segundo caso, que permitia uma latitude maior de ação, o Governo passou a adotar medidas especificamente direcionadas à preservaão da cultura e do legado nacional entre os migrantes. Uma dessas medidas foi uma recomendação

para que o canal de televisão pública internacional da Turquia, *TRT-Int*, passasse a adequar não apenas os horários de transmissão, mas também o conteúdo programático aos usos e costumes dos espectadores turcos no exterior. Decidiu também simplificar os procedimentos burocráticos para permitir o envio ao exterior de exposições de artistas turcos. Resolveu igualmente incrementar o número de professores e imãs nas cidades com maior concentração de migrantes, além de passar a conceder apoio material e financeiro às associações e centros culturais turcos no exterior.

[721] Østergaard-Nielsen, Eva. "Turkey and the Euro Turks: Overseas Nationals as an Ambiguous Asset", *Op. Cit.*, pp. 77-98.

[722] Em 1998, foram veiculados anúncios na televisão turca internacional e nos jornais de maior circulação junto à comunidade emigrada sobre a abertura de vagas para integrar a Comissão. O recrutamento foi efetuado pela rede consular. Os candidatos deveriam ostentar sólida formação, preferencialmente em direito, não poderiam estar desempregados ou serem dependentes de algum tipo de assistência social nos países de destino. Tampouco poderiam já ter sofrido alguma condenação penal. Quando se deu início ao processo seletivo para a escolha dos 45 representantes de migrantes que integrariam a Comissão Consultiva de Turcos, apenas 468 cidadãos apresentaram-se como candidatos. Nesse processo, foram deixadas de lado justamente as associações de migrantes, as quais, durante anos, se haviam batido pela criação da Comissão.

[723] Østergaard-Nielsen, Eva. "Turkey and the Euro Turks: Overseas Nationals as an Ambiguous Asset", *Op. Cit.*, pp. 77-98.

[724] Telegrama 60, da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 28.01.05.

[725] AKP, pelas iniciais da denominação original turca.

[726] Telegrama 60, da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 28.01.05.

[727] Cortina, Jerónimo, Garza, Rodolfo, e Ochoa-Reza, Enrique. "Remesas: límites al optimismo". *Foreign Affairs en Español*, julho-setembro, 2005, p.3-4.

[728] Fonte: Banco Central da Turquia.

[729] Cortina, *Op. Cit.*, pp. 3-4.

[730] *Idem*.

[731] Göçmen, *Op. Cit.*, pp. 4-6.

[732] Martin, *Op. Cit.*, pp. 1-4.

[733] Teitelbaum, Michael e Martin, Philip. "Está Turquía preparada para Europa?" *Foreign Affairs en Español*, julho/setembro, 2003, pp. 97-111.

[734] Teitelbaum, *Op. Cit.*, pp. 97-111.

[735] *Idem*.
[736] *Ibidem*.
[737] Barisik, Ayfur; Erayin, Ayda; Gedik, Ayse. "Turkey", in Serow, *Op. Cit.*
[738] Teitelbaum, *Op. Cit.*, pp. 97-111.
[739] *Idem*, pp. 97-111.
[740] Østergaard-Nielsen, Eva. "Turkey and the Euro Turks: Overseas Nationals as an Ambiguous Asset", in *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*. Londres: Palgrave MacMillan Ltd., 2003, pp. 77-98.
[741] Massey, Douglas (et al). *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. *Op. Cit.*, pp. 174-200.
[742] Com base em entendimentos mantidos com o Governo alemão, a Turquia tem doado livros didáticos, em língua turca, para utilização nas escolas, como apoio ao trabalho desenvolvido por professores turcos.
[743] Telegrama 60, da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 28.01.05.
[744] Estima-se que haja cerca de meio milhão desses livros em bibliotecas de escolas alemãs.
[745] Ostergaard-Nielsen, Eva. "Turkey and the Euro Turks: Overseas Nationals as an Ambiguous Asset", *Op. Cit.*, pp. 77-98.
[746] Telegrama 60, da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 28.01.05.
[747] Telegrama 29, da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 13.01.05.
[748] *Idem*.
[749] Østergaard-Nielsen, Eva. "Turkey and the Euro Turks: Overseas Nationals as an Ambiguous Asset", *Op. Cit.*, pp. 77-98.
[750] De 1982.
[751] Østergaard-Nielsen, Eva. "Turkey and the Euro Turks: Overseas Nationals as an Ambiguous Asset", *Op. Cit.*, pp. 77-98.
[752] Barisik, Ayfur; Erayin, Ayda; Gedik, Ayse. "Turkey", in Serow, *Op. Cit.*, pp. 301-324.
[753] Massey, Douglas (et al). *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. *Op. Cit.*, pp. 174-200.

CAPÍTULO VIII

[754] *Viagens*.

[755] Em especial, de cidades como Nova York, Boston e Filadélfia.
[756] Taunay, Raul. "O fenômeno da emigração brasileira: o fluxo norte-italiano". MRE, IRBr, XXXII Curso de Altos Estudos, julho de 1996, p.28.
[757] Gabaccia, Donna. *Italy's many diasporas*. Seattle: University of Washington Press, 2000, p.7.
[758] Fonte: Relatório do Governo italiano. Ministério dos Negócios Estrangeiros. 2006. www.esteri.it.
[759] Fonte: *Global Economic Prospects: Migration and Remittances Datasets*, documento do Banco Mundial. 2006.
[760] Fonte: Documento da Embaixada da Itália em Brasília. "Linhas Programáticas da Atividade do Governo Italiano para os Italianos Residentes no Exterior", 2004, pp. 1-3.
[761] Ministério dos Negócios Estrangeiros.
[762] Criado pela Lei n. 368, de 06.11.1989, alterada pela Lei n. 198, de 18.06.98, e disciplinada pelo Regulamento n. 329, de 14.09.98.
[763] Fonte: Relatório do Governo italiano. Ministério dos Negócios Estrangeiros. 2006. www.esteri.it.
[764] *Idem*.
[765] *Ibidem*.
[766] 2001-2006.
[767] Telegrama 12, da Embaixada em Roma para a Secretaria de Estado, em 07.01.05.
[768] *Idem*.
[769] Segundo o Decreto relativo à instituição e organização interna do Ministério para os Italianos no Mundo, este encarregar-se-ia das funções de natureza político-administrativas voltadas para as comunidades italianas. Estruturalmente, o Ministério dividia-se em quatro seções, encarregadas: da promoção cultural e da informação das comunidades italianas no exterior; da promoção e tutela dos direitos civis e políticos dos italianos residentes em outros países; da intervenção coordenada do Estado e das Regiões em favor das comunidades italianas; e das políticas gerais referentes às comunidades italianas no exterior.
[770] Fonte: Documento da Embaixada da Itália em Brasília. "Linhas Programáticas da Atividade do Governo Italiano para os Italianos Residentes no Exterior", 2004, pp. 1-3.
[771] Lei 459/2001.
[772] Os candidatos teriam de fornecer comprovação de residência legal no exterior.
[773] Rivera, Rachel. "Expatriate Italians win new voice in Rome". Associated Press Writer. 12.04.06.

[774] A previsão é a de que os Parlamentares eleitos pela diáspora trabalharão em Roma, recebendo passagens para retornar periodicamente a suas bases eleitorais.
[775] David, Ariel. "Overseas vote proves decisive, and divisive, in Italian election". www.cbc.ca. 11.04.06.
[776] *Idem*.
[777] Partido Associações Italianas na América do Sul.
[778] Um Deputado e um Senador.
[779] Europa, 38,45%; América Latina, 51,54%; América do Norte, 37,32%; África-Ásia-Oceania, 44,07%.
[780] David, *Op. Cit.*
[781] Após a contagem dos votos, 4 das 6 cadeiras de Senadores pela diáspora foram para a coalizão de centro-esquerda de Prodi, cujo bloco chegou ao patamar de 158 cadeiras no Senado, contra 156 para a coalizão de centro-direita de Berlusconi. Recorde-se que Berlusconi havia sido justamente o responsável pela aprovação, em 2001, da legislação que concedeu o direito de voto e de representação no Parlamento aos italianos residentes no exterior, bem como pela criação de um Ministério para os Italianos no Mundo.
[782] Para o cargo, foi nomeado o Senador Franco Danieli.
[783] Discurso do Vice-Ministro para Italianos no Exterior, Franco Danieli, em 04.10.06.
[784] Funciona com base em uma estrutura composta por 7 divisões, que se ocupam, em linhas gerais, das seguintes atribuições: (a) formulação de políticas para as comunidades emigradas, projetos de lei sobre os direitos dos italianos no exterior e relações com os Comitês de Cidadãos mundo; (b) iniciativas para difusão da língua e cultura italianas junto às comunidades emigradas e coordenação com a RAI (rádio e televisão) Internacional; (c) prestação de assistência consular; (d) assuntos jurídicos; (e) política migratória e concessão de asilo; (f) concessão de vistos; (g) implementação do direito de voto para italianos no exterior (eleições gerais para o Parlamento italiano, eleições para o Parlamento europeu, eleição dos membros do Conselho-Geral de Italianos no Exterior).
[785] Telegrama 12, da Embaixada em Roma para a Secretaria de Estado, em 07.01.05.
[786] Suas funções são subdivididas em: (a) Fase de normalidade, com observação e análise, através da resenha de notícias provenientes dos postos no exterior, da imprensa ou de outras fontes, de áreas específicas de tensão ou de conflito onde exista um perigo para a comunidade ou para interesses italianos; levantamento e atualização de informações concernentes a países incluídos em tais áreas (em particular aquelas relativas a telecomunicações, transporte, consistência e

deslocamento das comunidades italianas); troca de informações sobre áreas de crise com outros Ministérios italianos e com chancelarias da União Européia e dos países envolvidos; recomendações de viagem; (b) Fase de crise, com análise, planificação e atuação de ações diretas no teatro da crise (envio de militares, fornecimento de gêneros de primeira necessidade, socorro e evacuação de nacionais).

[787] Provê assistência em casos de emergência, a exemplo da busca de familiares e de traslado de corpos. Entre os serviços oferecidos aos residentes na circunscrição consular estão: elaboração e transcrição de atos de estado civil; publicação e celebração de matrimônios; emissão e renovação de passaportes; atos inerentes à cidadania; atos inerentes ao serviço militar; funções concernentes à navegação marítima nacional no exterior; atos notariais e testamentos, autenticação de firmas, traduções e legalizações; certificações alfandegárias ligadas à repatriação; atos inerentes ao serviço eleitoral; subsídios em dinheiro e contribuição para tratamento médico de cidadãos desvalidos; e práticas relativas à aposentadoria e à assistência social.

[788] Telegrama 12, da Embaixada em Roma para a Secretaria de Estado, em 07.01.05.

[789] Ministério do Bem-Estar Social, Ministério do Trabalho e de Políticas Sociais, Instituto Nacional de Previdência Social e Instituto Nacional de Seguro dos Acidentes de Trabalho.

[790] Telegrama 12, da Embaixada em Roma para a Secretaria de Estado, em 07.01.05.

[791] *Idem*.

[792] Danieli, Franco. Discurso. Vice-Ministro para Italianos no Exterior. Roma: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 04.10.06.

[793] Conferência de imprensa para apresentação da VI Semana de Língua Italiana no Mundo. Roma: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 12.10.06.

[794] Danieli, Franco. Discurso. Vice-Ministro para Italianos no Exterior. Roma: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 04.10.06.

[795] *Idem*.

[796] *Ibidem*.

[797] Desse total, a Argentina recebeu mais de 1,5 milhão.

[798] Pérez, Nieves. "**España: Hacia una nueva política migratoria". U**niversidad de Granada. Fevereiro, 2003, pp. 2-7.

[799] Com a crise econômica internacional, os mercados de trabalho na Alemanha, França e Suíça tiveram de reduzir os níveis de absorção de mão-de-obra estrangeira.

[800] Pérez, *Op. Cit.*, pp. 2-7.

[801] Telegrama 1058, da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 30.11.04.

[802] *Idem*.

[803] Fonte: Relatório do Governo espanhol. Ministério dos Assuntos Exteriores e Cooperação. 2006. www.mae.es.

[804] Fonte: Global Economic Prospects: Migration and Remittances Datasets, documento do Banco Mundial. 2006.

[805] De proteção dos espanhóis no exterior, responsável pela formulação e implementação de políticas para as comunidades emigradas; de assuntos jurídicos consulares; de assuntos sociais, responsável, entre outros temas, pela participação eleitoral dos espanhóis no exterior e pela gestão do sistema de registro de matrículas consulares; de assuntos de estrangeiros, que se ocupa da política migratória espanhola; de assuntos Schengen, encarregada do acompanhamento dos grupos de avaliação Schengen da UE, bem como da aplicação das diretrizes comunitárias na área consular.

[806] Em 2003, o valor global dos recursos para assistência consular do Ministério de Assuntos Exteriores e Cooperação foi de cerca de 1.167.000 euros. A verba destinada pelo Governo espanhol para gastos com assistência consular no Brasil, por exemplo, foi de 120 mil euros naquele mesmo ano. A totalidade dos recursos destinados à manutenção da rede consular e despesas correlatas provém da dotação orçamentária do Ministério de Assuntos Exteriores e Cooperação ou, em alguns poucos casos (assistência a ex-combatentes de guerra, antigos exilados políticos), do orçamento de outros ministérios como Defesa e Trabalho e Assuntos Sociais. O volume de recursos arrecadados na rubrica da renda consular deve ser recolhido, por determinação legal, diretamente ao Tesouro espanhol.

[807] Segundo a lei espanhola apenas a primeira geração nascida no estrangeiro pode pleitear automaticamente a nacionalidade.

[808] Cabe às repartições consulares avaliar as condições do sistema penitenciário do país de reclusão e relatar os casos ao Ministério de Assuntos Exteriores e Cooperação. Na maioria dos casos, tais condições são consideradas mais precárias do que as vigentes na Espanha e procede-se então ao fornecimento de auxílios materiais e financeiros (com limite de 100 euros mensais para cada preso) cujo montante atingiu, em 2003, a cifra de 614 mil euros, para um total de 1.600 presos espanhóis em todo o mundo.

[809] Telegrama 1058, da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 30.11.04.

[810] Inclusive com o Brasil.

[811] Dados de 2006. Ministério dos Assuntos Exteriores e Cooperação. www.mae.es.

[812] Somente na Argentina, esse número chega a 60, segundos dados de 2006, do Ministério dos Assuntos Exteriores e Cooperação. www.mae.es.
[813] Telegrama 1058, da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 30.11.04.
[814] Além dos espectadores com acesso à programação por meio de antenas parabólicas, uma vez que a TVE Internacional oferece essa possibilidade.
[815] Rocha-Trindade, Maria B. "História das migrações portuguesas", disponível em www.janusonline.pt, pp. 1-5.
[816]Malheiros, Jorge. "**Portugal Seeks Balance of Emigration, Immigration."** Centro de Estudos Geográficos. Universidade de Lisboa. Dezembro, 2002, pp. 2-8.
[817] Financial Times. "Emigrant banking: a mainstay of the economy", 20.10.04, p. 3.
[818] Em 1974, registra-se a partida de 80 mil migrantes portugueses.
[819] De 1932 a 1968.
[820] Malheiros, *Op. Cit.*, pp. 2-8.
[821] Rocha-Trindade, Maria B. "História das migrações portuguesas", disponível em www.janusonline.pt, pp. 1-5.
[822] Malheiros, *Op. Cit.*, pp. 2-8.
[823] *Idem*.
[824] Financial Times. "Emigrant banking: a mainstay of the economy", 20.10.04, p. 3.
[825] Por exemplo, a exigência de um período de residência menor para fins de solicitação da cidadania portuguesa.
[826] Fonte: Relatório do Governo português. Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas. 2006. www.min-nestrangeiros.pt/mne.
[827] Fonte: Global Economic Prospects: Migration and Remittances Datasets, documento do Banco Mundial. 2006.
[828] Chamada justamente de Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas.
[829] Entrevista com o Embaixador Júlio Cézar Zelner Gonçalves, Cônsul-Geral em Lisboa, em 10.01.07.
[830] Foi criado pela Lei 48/96 de 4 de setembro de 1996 e alterado pela Lei 21/2002 de 21 de agosto de 2002.
[831] Mensagem do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, Lisboa, 10.08.04.
[832] Conferência de Imprensa do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas sobre Reestruturação da Rede Consular Portuguesa, Lisboa, 23.12.02.

[833] A partir de 2004, foram criados um Consulado em Manchester, inaugurado em junho de 2006, e um Escritório Consular na Córsega, inaugurado em setembro de 2005, tendo igualmente sido iniciado o processo de ampliação dos postos da rede emissora de carteiras de matrícula consular, passando a incluir Luxemburgo, Venezuela, EUA, Alemanha e França.

[834] No âmbito do programa de informatização global do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

[835] Mensagem do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas por ocasião do Dia de Portugal, de Camões e das Comunidades Portuguesas, Lisboa, 09.06. 2005.

[836] Rádio e Televisão de Portugal.

[837] A **RTPi** transmite em sinal aberto, sem codificação, e promove sua retransmissão através de sistemas de TV a cabo e por satélite. Tem penetração nas redes de cabo, mantendo relações contratuais com distribuidores locais em todos os continentes. O potencial de assinantes que diariamente recebem a **RTPi, por TV a cabo**, atingiu, em 2006, perto de 20 milhões de assinantes no exterior. A RTPi criou, ademais, canais específicos para a África, Açores e Madeira.

[838]Malheiros, *Op. Cit.*, pp. 2-8.

[839] Entrevista com o Embaixador Júlio Cézar Zelner Gonçalves, Cônsul-Geral em Lisboa, em 10.01.07.

[840] Mensagem do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, Lisboa, 10.08.04.

[841] Mensagem do Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas aos Portugueses residentes no estrangeiro, Lisboa, 22.12.04.

[842] Esse apoio assume a forma de concessão de subsídios eventuais, destinados a despesas de funcionamento, reforma de instalações e aquisição de equipamentos.

[843] Sobretudo, idosos e portadores de necessidades especiais.

[844] Dados disponíveis de 2003 indicam gastos mensais da ordem de 230.000,00 euros com esse programa.

CAPÍTULO IX

[845] *Vou-me embora pra Pasárgada*.

[846] Barros, Sebastião do R. "O Itamaraty e os brasileiros no exterior", in *Política Externa*, vol. 5, nr. 3, dezembro de 1996, p. 107.

[847] Barros, Sebastião do R. "A execução da política externa brasileira: um balance dos últimos 4 anos," in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42, nr. 2, 1998, p. 24.
[848] Carvalho, José e Campos, Marden. "A variação do saldo migratório internacional do Brasil". Estudos avançados, vol. 20, no. 57, 2006, pp. 55-58.
[849] *Idem*.
[850] Segundo dados de 2006 do Ministério da Justiça, haveria cerca de 830 mil estrangeiros regulares no Brasil. O número de migrantes irregulares é estimado entre 300 mil e 400 mil. Entre estes, o maior grupo é representado pelos bolivianos, com, no mínimo, 60 mil pessoas.
[851] Barreto, Luiz Paulo. "Considerações sobre a imigração no Brasil contemporâneo", in *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*, Brasília: CNPD, 2001, p. 66.
[852] Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, DCJ, 2000.
[853] Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2005, pp. 1-4.
[854] Mais precisamente, 1.291.813 brasileiros em situação migratória regular e 1.335.591 em situação irregular. Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior,2005, pp. 1-4.
[855] Dados de 2006. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. *Op. Cit.*, pp.21-30.
[856] Nos anos 1990, surgiram novos contingentes no Brasil, principalmente asiáticos e sul-americanos. A indústria de confecção em São Paulo, por exemplo, vem sendo, em parte, administrada por coreanos, que, por sua vez, contratam bolivianos, peruanos e colombianos, boa parte deles em situação irregular.
[857] Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. *Op. Cit.*, pp. 21-30.
[858] Estimativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento.
[859] Patarra, Neide. "Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas," in São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 3, julho-setembro, 2005, p. 30.
[860] Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. *Op. Cit.*, pp. 167-183.
[861] De modo geral, os custos das remessas dos migrantes nos EUA têm sido reduzidos, passando, em média, de 8% do valor total em 1996 para 2% em 2006.
[862] Em pouco tempo, passou a cobrar taxa de 2,5%, mais baixa que a prevalecente no mercado em 2005-2006.

[863] Governador Valadares, 14%, Ipatinga, 5%, São Paulo, 4%, Goiânia, 4%, Vitória, 3%, Belo Horizonte, 3%, Criciúma, 2%, Curitiba, 2% e Sorocaba (2%).
[864] Ajuda para família, 76%; aquisição de imóveis, 25%; pagamento de dívidas, 6%; ajuda a entidades no Brasil, 4%.
[865] Martes, Ana e Weber, Soares. "Remessa de recursos dos imigrantes". Estudos avançados, vol. 20, no. 57, 2006, pp. 41-54.
[866] *Idem*.
[867] *Ibidem*.
[868] Patarra, Neide. "Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas," in São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 3, julho-setembro, 2005, p. 25.
[869] *Idem*, p. 27.
[870] *Ibidem*.
[871] *Ibidem*.
[872] Telegrama 342 do Consulado-Geral em Londres para a Secretaria de Estado, em 06.09.04.
[873] Em sua maioria, esses nacionais brasileiros ingressaram no Reino Unido com vistos de turista ou estudante.
[874] Bassanesi, M. Silvia e Bógus, Lucia M. M. "Brasileiros na Itália: movimentos migratórios e inserção social." Paper apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, 31.10.98, Caxambu, Minas Gerais, pp. 1-10.
[875] *Idem*.
[876] Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2005, pp. 1-4.
[877] Os números informados pelos Consulados-Gerais derivam dos registros de prestação de serviços consulares.
[878] Além do fato de que uma parte dos brasileiros está em situação migratória irregular.
[879] Bassanesi, *Op. Cit.*, pp. 1-10.
[880] Taunay, Raul. "O fenômeno da emigração brasileira: o fluxo norte-italiano". MRE, IRBr, XXXII Curso de Altos Estudos, julho de 1996, p.74.
[881] Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2005, pp. 1-4.
[882] De engenheiros e acadêmicos a faxineiras e babás.
[883] Telegrama 1664 da Embaixada em Berlim para Secretaria de Estado, em 05.10.04.
[884] Entre 2000 e 2003, o número de PACOMs emitidos cresceu 225% e os registros de nascimento, 60%.

[885] Telegrama 1466 da Embaixada em Berlim para a Secretaria de Estado, em 14.09.05.
[886] *Idem*.
[887] Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2005, pp. 1-4.
[888] Telegrama 446, da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 20.05.05.
[889] Machado, Igor. "Imigração em Portugal" in *Estudos avançados*, vol 20, no. 57, São Paulo, 2006, pp. 119-135.
[890] Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2005, pp. 1-4.
[891] Telegrama 125 do Consulado no Porto para a Secretaria de Estado, em 15.04.04.
[892] Entrevista com o Embaixador Júlio Cézar Zelner Gonçalves, Cônsul-Geral em Lisboa, em 10.01.07.
[893] Guimarães Jr, Rubem. Relatório da Divisão de Assistência Consular, abril de 2005, p. 7.
[894] *Idem*.
[895] Machado, Igor, *Op. Cit*., pp. 119-135.
[896] Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, DCJ, 1995.
[897] Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2005, pp. 1-4.
[898] Gepp, Michael. "Diplomacia consular: assistência e proteção a nacionais". XXXIV Curso de Altos Estudos, IRBr, MRE, julho de 1997, p. 57.
[899] O número de brasileiros na jurisdição do Consulado-Geral em Boston é estimado em 250 mil.
[900] Telegrama 510, do Consulado-Geral em Boston para a Secretaria de Estado, em 22.12.04.
[901] *Idem*.
[902] Telegrama 185, da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 26.01.05.
[903] Patarra, Neide. "Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas," in São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 3, julho-setembro, 2005, p. 27.
[904] No sul da Flórida, por exemplo, ao redor do mercado representado pela comunidade, surgiram 16 veículos de mídia impressa, com tiragem acumulada de 185 mil exemplares.
[905] Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2005, pp. 1-4.

[906] Reis, M. Edileuza F. *Brasileiros no Japão: o elo humano das relações bilaterais*. São Paulo, Kaleidus-Primus, 2001, p. 13.
[907] Sasaki, Elisa. "A imigração para o Japão", Op. Cit, pp. 99-117.
[908] Entrevista com o Embaixador Renato Guimarães, Cônsul-Geral em Tóquio, em 30.11.06.
[909] Dada a grande presença de brasileiros no Japão, diminui a necessidade de os novos migrantes saberem falar a língua japonesa.
[910] Aqueles que não têm ancestralidade japonesa passam a ter os mesmos direitos que os cônjuges de origem nipônica e são igualmente classificados como *nikkeijin*.
[911] Sasaki, Elisa. "A imigração para o Japão", *Op. Cit.*, pp. 99-117.
[912] Telegrama 520, da Embaixada em Tóquio para a Secretaria de Estado, em 04.05.05.
[913] *Idem*.
[914] *Ibidem*.
[915] Sasaki, Elisa. "A imigração para o Japão", Op. Cit, pp. 99-117.
[916] *Idem*.
[917] Na província de Aichi, com quase 60 mil brasileiros, a oferta de empregos advêm, sobretudo, das fábricas que fornecem autopeças para Toyota e Mitsubishi. Na província de Shizuoka, com mais de 40 mil brasileiros, as oportunidade de emprego estão ligadas às fábricas de motocicletas da Yamaha, Suzuki e Honda. Outros setores com grande concentração de operários brasileiros são os de produtos eletrônicos, de alimentos, de maquinária de precisão e de vidros.
[918] Guimarães Jr, *Op. Cit.*, p. 7.
[919] *Idem*, p. 7.
[920] Sprandel. Marcia. "Brasileiros na fronteira com o Paraguai". *Estudos avançados*, vol.20, no.57, São Paulo, maio/agosto, 2006, pp. 137-156.
[921] Baeninger, Rosana. "O Brasil na rota das migrações internacionais recentes Jornal da Unicamp", edição 226, 25.08.03, pp. 1-4.
[922] Telegrama 355 do Consulado-Geral em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 10.06.04.
[923] Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2005, pp. 1-4.
[924] Tachinardi, Maria Helena. "Expansão da agropecuária brasileira na América do Sul: integração e conflito", disponível em www.iconebrasil.org.br, 2006, pp. 1-6.
[925] *Idem*.

926 Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2005, pp. 1-4.
927 Sprandel. Marcia. "Brasileiros na fronteira com o Paraguai". *Estudos avançados*, vol.20, no.57, São Paulo, maio/agosto, 2006, pp. 137-156.
928 *Idem*.
929 Como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM).
930 Sprandel, Marcia. "Brasileiros na fronteira com o Paraguai", *Op. Cit.*, pp. 137-156.
931 1954-1989.
932 Tachinardi, Maria Helena. "Expansão da agropecuária brasileira na América do Sul: integração e conflito", disponível em www.iconebrasil.org.br, 2006, pp. 1-6.
933 *Idem*.
934 Não existem estatísticas oficiais sobre a comunidade brasileira residente no Departamento de Pando, na fronteira com o sul do Estado do Acre, por exemplo.
935 Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2005, pp. 1-4.
936 Tachinardi, Maria Helena. "Expansão da agropecuária brasileira na América do Sul: integração e conflito", disponível em www.iconebrasil.org.br, 2006, pp. 1-6.
937 Telegrama 697 da Embaixada em La Paz para a Secretaria de Estado, em 17.05.06.
938 Tachinardi, Maria Helena. "Expansão da agropecuária brasileira na América do Sul: integração e conflito", disponível em www.iconebrasil.org.br, 2006, pp. 1-6.
939 Telegrama 889 da Embaixada em Paramaribo para a Secretaria de Estado, em 11.07.06.
940 Rodrigues, Francilene. "Migração transfronteiriça na Venezuela", in *Estudos avançados*, 2006, vol. 20, no. 57, pp. 203.
941 Entrevista com o Embaixador Ricardo Borges, Embaixada em Paramaribo, 10.11.06.
942 *Idem*.
943 Entrevista com o Embaixador Arthur V.C. Meyer, Embaixador em Georgetown, em 05.12.06.
944 Pereira, Mariana. "Processos migratórios na fronteira Brasil-Guiana" in *Estudos avançados*, 2006, vol. 20, no. 57, São Paulo, pp. 209-219.

[945] Telegrama 267, da Embaixada em Georgetown para a Secretaria de Estado, em 17.05.05.
[946] Entrevista com o Embaixador Arthur V.C. Meyer, Embaixador em Georgetown, em 05.12.06.
[947] Telegrama 267, da Embaixada em Georgetown para a Secretaria de Estado, em 17.05.05.
[948] Relatório consular, Estimativa de Brasileiros Residentes no Exterior, Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2005, pp. 1-4.
[949] Telegrama 47, do Consulado-Geral em Caiena para a Secretaria de Estado, em 17.02.04.
[950] Telegrama 233, do Consulado-Geral em Caiena para Secretaria de Estado, em 24.06.04.
[951] Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. *Op. Cit.*, pp. 274-320.
[952] Mas tem havido dificuldades pelo valor dos emolumentos cobrados para a instauração do processo, bem como pela exigência de apresentação de prova de entrada na Bolívia.
[953] Telegrama 698, da Embaixada em La Paz para a Secretaria de Estado, em 17.05.06.
[954] Entrevista com o Embaixador Ricardo Borges, Embaixada em Paramaribo, 10.11.06.
[955] Entrevista com o Ministro Carlos Augusto Carvalho, Cônsul-Geral em Caiena, em 12.12.06.
[956] *Idem*.
[957] *Ibidem*.
[958] Telegrama 2692, de Brasemb Washington para a Secretaria de Estado, em 14.11.06.
[959] Os chamados coiotes (ou *polleros* ou *pateros*) e cônsules são as peças-chave no fluxo migratório brasileiro irregular pela fronteira México-EUA. Numa travessia que se pode estender por até cinco dias, os coiotes indicam a cidade mexicana de transição, corrompem autoridades, definem data e horário da partida, lideram a caminhada e estabelecem os pontos para a travessia do Rio Grande. Os cônsules são os financiadores dessa migração. O custo situa-se entre US$ 10.000,00 e US$ 12.000,00. Há relatos de que os migrantes brasileiros, após a chegada aos EUA, costumam levar até mais de um ano para conseguir completar o pagamento do valor tomado emprestado para a viagem.
[960] Fonte: Departamento de Segurança Interna (DHS) dos EUA.

[961] Telegrama 554, do Consulado em Houston para a Secretaria de Estado, em 27.10.06.
[962] Entrevista com o Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, Luiz Paulo Barreto, em 26.11.06.
[963] O Governo brasileiro reciprocou.
[964] Entrevista com o Embaixador Fernando Barreto, Embaixador em Camberra, ex-Cônsul-Geral em Londres, em 29.10.06.
[965] Cerca de 1.200.
[966] Telegrama 342 do Consulado-Geral em Londres para a Secretaria de Estado, em 06.09.04.
[967] Em 22 de julho de 2005, uma sexta-feira, às 10h06 da manhã, o brasileiro Jean Charles de Menezes, eletricista, 27 anos, situação migratória irregular, foi executado com sete tiros na parte anterior da cabeça e um no ombro, por membros da Polícia Metropolitana Londrina, dentro de vagão do metrô parado na estação de Stockwell, em Londres. Desde 20 minutos antes da morte, ao deixar o edifício em que morava, Jean Charles estava sendo seguido por policiais, que o confundiram com terrorista buscado pelos atentados de 7 de julho, no metrô de Londres. O brasileiro foi seguido dentro do ônibus que tomou para levá-lo a Stockwell, e dentro da estação e do próprio vagão, onde foi abordado, dominado e executado. Dois dias depois, chegou a Londres o Ministro Celso Amorim. Manteve entrevista com Lorde Triesman, encarregado da América Latina no *Foreign Office*, para tratar da morte do brasileiro. No dia seguinte, reuniu-se com Jack Straw, para falar sobre o assunto. Após ouvir que o Governo britânico enviaria representante para apresentar desculpas à família de Jean Charles, comentou que, quando soube da morte de um inocente, tinha ficado preocupado do ponto de vista dos direitos humanos, mas quando soube que o morto era um brasileiro inocente, tinha ficado chocado, consternado e perplexo. Aduziu que havia estado com familiares de Jean Charles, e mais perplexo havia ficado, por se tratar da morte de um cidadão do Brasil, país sobre cujos nacionais não pesa nenhuma acusação de terrorismo. O pedido de desculpas à família era, pois, bem-vindo, mas faltariam também desculpas ao Governo e ao povo brasileiros. Lembrou que, quando houve execuções sumárias perpetradas pela polícia brasileira, o Governo chamou o representante da ONU para direitos humanos ao País para permitir que a comunidade internacional obtivesse esclarecimentos. Indicou que faltava, porém, menção à indenização, motivo de alívio para a família. Straw respondeu que a responsabilidade legal pela indenização seria tratada pelo Governo britânico com rapidez, o que, de fato, aconteceu. Posteriormente, o Itamaraty coordenou o envio de duas missões a Londres

para averiguar o andamento dos trabalhos de investigação, além de haver dado apoio a uma missão da CPMI da Emigração, chefiada pelo Senador Marcello Crivella. O processo judicial relativo ao caso continua em andamento, sendo acompanhado pelo Consulado-Geral em Londres.

[968] Bassanesi, *Op. Cit.*, pp. 1-10.

[969] Também as expulsões registraram expressivo aumento em 2004 e 2005, devido sobretudo ao elevado número de brasileiras que exercem a prostituição na Espanha e são amiúde detidas e expulsas.

[970] Telegrama 446, da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 20.05.05.

[971] Entrevista com o Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, Luiz Paulo Barreto, em 26.11.06.

[972] *Idem*.

[973] Telegrama 125, do Consulado no Porto para a Secretaria de Estado, em 15.04.04.

[974] O que não pôde ser confirmado por averiguações empreendidas pela Embaixada em Paramaribo.

[975] Entrevista com o Embaixador Ricardo Borges, Embaixada em Paramaribo, 10.11.06.

[976] Telegrama 295, da Embaixada em Georgetown para a Secretaria de Estado, em 07.07.04.

[977] Telegrama 446, da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 20.05.05.

[978] Telegrama 520, da Embaixada em Tóquio para a Secretaria de Estado, em 04.05.05.

[979] Trata-se de número reduzido se comparado ao total da comunidade brasileira residente no país, mas expressivo quando inserido no contexto carcerário. Os brasileiros constituem hoje o segundo maior contingente de presos estrangeiros no Japão.

[980] À frente dos coreanos e atrás apenas dos chineses.

[981] Telegrama 520, da Embaixada em Tóquio para a Secretaria de Estado, em 04.05.05.

[982] Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. *Op. Cit.*, pp. 203-273.

[983] Da mesma forma que o sistema brasileiro, a Previdência Social no Japão engloba a aposentadoria e o seguro de saúde pública. O pagamento da contribuição mensal à previdência também é responsabilidade conjunta de trabalhadores e empregadores.

[984] Responsáveis por cerca de 70% da produção de soja no Paraguai.

[985] Telegrama 595 da Embaixada em Assunção para a Secretaria de Estado, em 26.04.06.
[986] Introduziram novas técnicas agrícolas e mecanização onde cultivam soja, trigo e milho, entre outros. Construíram estradas, escolas, igrejas e em alguns casos, até infra-estrutura para abrigar a polícia local.
[987] Telegrama 595 da Embaixada em Assunção para a Secretaria de Estado, em 26.04.06.
[988] Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. *Op. Cit.*, pp. 274-320.
[989] *Idem*.
[990] *Ibidem*.
[991] Telegrama 698, da Embaixada em La Paz para a Secretaria de Estado, em 17.05.06.
[992] Tachinardi, Maria Helena. "Expansão da agropecuária brasileira na América do Sul: integração e conflito", disponível em www.iconebrasil.org.br, 2006, pp. 1-6.
[993] Martes, Ana. "A emigração brasileira e os pequenos empresários", in *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*, Brasília: CNPD, 2001, p. 386.
[994] Entrevista com o Embaixador Fernando Barreto, Embaixador em Camberra, ex-Cônsul-Geral em Londres, em 29.10.06.

CAPÍTULO X

[995] *Canção do exílio*.
[996] Gepp, *Op. Cit.*, p. 152.
[997] No âmbito da Divisão de Assistência Consular.
[998] Pelo Decreto 5032, de 5 de abril daquele ano.
[999] Para prestar assistência consular, o MRE dispõe de uma rede de 144 postos , dos quais 88 Embaixadas, 34 Consulados-Gerais, 8 consulados e 14 Vice-consulados, a grande maioria localizados em regiões de concentração de brasileiros.
[1000] Elevado à categoria de Consulado-Geral em 2005.
[1001] Circular telegráfica 62486/1970, da Secretaria de Estado aos postos, em 22.12.06.
[1002] Iaundê (Camerun), Dar-es-Salaam (Tanzânia), Doha (Catar), Belmopan (Belize), Zagreb (Croácia), Malabo (Guiné Equatorial), Cartum (Sudão), Cotonou (Benin), Nassau (Bahamas), Colombo (Sri Lanka), Lomé (Togo), Astana

(Cazaquistão), Conacri (República da Guiné), Lusaca (Zâmbia) e Gaborone (Botsuana).

[1003] Junto à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Lisboa) e junto à Agência Internacional de Energia Atômica (Viena).

[1004] Telegrama 457, da Embaixada em Pretória para a Secretaria de Estado, em 11.08.04.

[1005] *Idem*.

[1006] Telegrama 2306, da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 30.09.05.

[1007] Em janeiro de 2007, o acordo estava sob exame da Casa Civil.

[1008] Além do setor consular da Embaixada em Washington.

[1009] Telegrama 40, do Consulado-Geral em Tóquio para a Secretaria de Estado, em 31.01.06.

[1010] O Consulado-Geral em Los Angeles, por exemplo, em cuja jurisdição há estimados 50 mil brasileiros, conta com um cônsul honorário em San Diego. Trata-se de uma região de fronteira, ao sul da Califórnia, onde é crescente a detenção de brasileiros indocumentados. É possível que, no futuro, se faça necessária a abertura de um consulado em San Diego.

[1011] Telegrama 289 do Consulado-Geral em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 14.05.04.

[1012] Telegrama 295 do Consulado-Geral em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 18.05.04.

[1013] Entrevista com o Embaixador Júlio Cézar Zelner Gonçalves, Cônsul-Geral em Lisboa, em 10.01.07.

[1014] *Idem*.

[1015] Barros, Sebastião do R. "O Itamaraty e os brasileiros no exterior", in *Política Externa*, vol. 5, nr. 3, dezembro de 1996, p. 108.

[1016] Não há despesas com aluguel de equipamentos ou de salas, cedidos gratuitamente pelos proprietários dos lugares onde as missões são realizadas. Restam, portanto, as despesas de passagens e diárias. Normalmente, integram as missões um diplomata, um oficial de chancelaria e um auxiliar administrativo, com o dispêndio de duas diárias e meia para cada um, diplomata (nível de conselheiro), US$ 360, oficial de chancelaria, US$ 320, e auxiliar administrativo, US$ 250. As passagens aéreas para os funcionários do quadro, pela agência licitada pelo MRE, custam, cada uma, cerca de US$ 800. Os auxiliares administrativos compram suas passagens pela internet, ao custo aproximado de US$ 250.

[1017] Telegrama 183 do Consulado-Geral em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 21.03.06.

[1018] Circular Telegráfica 58680, de 17.03.06.
[1019] Entrevista com o Embaixador Ricardo Borges, Embaixada em Paramaribo, 10.11.06.
[1020] *Idem*.
[1021] Carta datada de 24.08.06 dirigida ao Secretário-Geral da ONU pelo Representante Permanente do Brasil, sobre o tratamento da questão migratória no âmbito do Mercosul, como contribuição ao Diálogo de alto Nível sobre a Migração Internacional e Desenvolvimento.
[1022] Entrevista com o Embaixador Júlio Cézar Zelner Gonçalves, Cônsul-Geral em Lisboa, em 10.01.07.
[1023] *Idem*.
[1024] *Ibidem*.
[1025] Circular Telegráfica 57849, de 12.01.06.
[1026] Telegrama 240, do Consulado-Geral em Boston para a Secretaria de Estado, em 15.06.04.
[1027] Por via aérea ou, se a partir de país de fronteira, por via terrestre.
[1028] Tome-se, como exemplo da utilidade desse reativação do CAN, um vôo de maio de 2005 de Paramaribo a Macapá, possibilitando a repatriação de quinze cidadãos brasileiros, entre os quais, mulheres grávidas, um doente com Leichmaniose, um acidentado desvalido, vários migrantes irregulares deportados e um bebê ferido no rosto por cobra.
[1029] Dados de 2005. Fonte: Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior.
[1030] Telegrama 458 da Embaixada em Pretória para a Secretaria de Estado, em 11.08.04.
[1031] *Ibidem*.
[1032] Realizada em Washington em 29.09.05.
[1033] Telegrama 2306, da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 30.09.05.
[1034] Nota nr. 160, de 30.09.04, da Embaixada em Washington ao Departamento de Estado.
[1035] Circular telegráfica 61551/1392, da Secretaria de Estado aos postos, em 11.10.2006.
[1036] *Idem*.
[1037] *Ibidem*.
[1038] Manual do Serviço Consular e Jurídico, Portaria de Emolumentos e anexos "Regulamento para Emprego de Estampilhas e Cobranças dos Emolumentos Consulares" e "Tabela de Emolumentos Consulares", Portaria de Jurisdições Consulares e Regulamento de Documentos de Viagem.

[1039] Circular telegráfica 61551/1392, da Secretaria de Estado aos postos, em 11.10.2006.
[1040] *Idem*.
[1041] Circular telegráfica 61628/1423, da Secretaria de Estado aos postos, em 18.10.2006.
[1042] Telegrama 457, da Embaixada em Pretória para a Secretaria de Estado, em 11.08.04.
[1043] Fonte: Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior. 2006.
[1044] Estimada em 30 mil pessoas.
[1045] Telegrama 435, do Consulado-Geral em São Francisco para a Secretaria de Estado, em 06.09.06.
[1046] *Idem*.
[1047] Exibição de filme brasileiro; palestra sobre iniciativas do Governo brasileiro de interesse para as comunidades no exterior, como exames supletivos, reconhecimento de escolas, negociação de acordos previdenciários, facilitação de vistos para professores; premiação dos alunos de escolas brasileiras ganhadores de concursos de redação e desenho; atividades e jogos infantis; venda de comida típica; e apresentação de bandas de música brasileira.
[1048] Consulados itinerantes, disque-saúde, atendimento jurídico profissional gratuito, atendimento em feriados.
[1049] Entrevista com a Embaixadora Thereza Quintella, Cônsul-Geral em Los Angeles, em 02.11.06.
[1050] Telegrama 815, da Embaixada em Paramaribo para a Secretaria de Estado, em 28.06.06.
[1051] Nesse sentido, desde 2002, a Secretaria de Estado tem feito um esforço sistemático para dotar todos os postos de um sítio na internet, bem como para aperfeiçoar os já existentes.
[1052] Um exemplo é o guia produzido pela Embaixada em Washington (*Viajar para os EUA Hoje: Guia Prático*).
[1053] Para orientação de migrantes na eventual abertura de pequenos negócios no Brasil.
[1054] O Banco Interamericano de Desenvolvimento investirá, ao longo de quatro anos, US$ 1,5 milhão. O Sebrae comprometeu-se a investir o mesmo valor.
[1055] Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. Brasília: Congresso Nacional, 2006, pp. 203-273.
[1056] Telegrama 520, da Embaixada em Tóquio para a Secretaria de Estado, em 04.05.05.
[1057] Gepp, *Op. Cit.*, p. 134.

[1058] Entrevista com o Embaixador Fernando Barreto, Embaixador em Camberra, ex-Cônsul-Geral em Londres, em 29.10.06.
[1059] Telegrama 295 da Embaixada em Georgetown para a Secretaria de Estado em 07.07.04.
[1060] Telegrama 40, do Consulado-Geral em Tóquio para a Secretaria de Estado, em 31.01.06.
[1061] Telegrama 240, do Consulado-Geral em Boston para a Secretaria de Estado, em 15.06.04.
[1062] Entrevista com o Embaixador Ricardo Carvalho, Cônsul-Geral em Chicago, em 08.12.06.
[1063] Sprandel, Marcia. "Migrações internacionais e a sociedade civil brasileira" in *Migrações Internacionais: contribuições para políticas,* CNPD, pp. 547-562.
[1064] *Idem*.
[1065] *Ibidem*.
[1066] Circular telegráfica 59014, em 12.04.06.
[1067] Listam-se, a seguir, algumas das propostas emanadas desse Encontro: criação de uma instância interministerial para coordenar as políticas para as comunidades; criação de uma Secretaria no âmbito do Ministério da Justiça e do Ministério das Relações Exteriores para os assuntos de emigração; criação de mecanismos de representação dos migrantes junto ao Estado brasileiro; implementação de subcomissões permanentes nas Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para tratar de questões específicas de interesse dos brasileiros no exterior; criação de um Estatuto do Brasileiro no Exterior; envolvimento direto das embaixadas nas questões políticas, sociais, jurídicas e econômicas relacionadas aos emigrantes; reforço dos consulados; ampliação dos consulados itinerantes; instituição de um plantão consular permanente no primeiro domingo de cada mês; implementação de serviço jurídico local de apoio aos emigrados; criação pelo Estado brasileiro de um *call center* para atendimentos e registros de casos urgentes envolvendo brasileiros no exterior; criação de um observatório da emigração, que reúna informações sobre os emigrantes; realização de um censo da emigração; isenção de taxa bancária em remessas de até US$ 500,00 dólares mensais; criação de produtos financeiros específicos para migrantes, a fim de viabilizar o acesso ao crédito para a aquisição da casa própria no Brasil; promoção pelo SEBRAE de ações de formação dirigidas a funcionários de embaixadas brasileiras, orientadas para pequenos empresários emigrantes, ou a criação de balcões do SEBRAE ou

outra entidade similar nas embaixadas; ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares; e ampliação de acordos bilaterais de troca de presos entre o Brasil e cada um dos países de acolhida.

[1068] Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. *Op. Cit.*, pp. 52-54.

[1069] Relacionam-se, a seguir, as principais reivindicações: abertura de novos consulados, de acordo com a distribuição geográfica dos brasileiros; aumento da frequência dos consulados itinerantes; expansão do papel dos consulados, de maneira que atuem como órgãos de apoio comunitário; reestruturação do corpo organizacional dos consulados brasileiros, de maneira que haja uma pessoa diretamente responsável por relações com a comunidade; criação de uma política de Estado para lidar com os interesses e necessidades das comunidade; apoio a organizações não-governamentais representativas da comunidade; e intensificação da defesa dos direitos humanos e de cidadania dos migrantes brasileiros.

[1070] Entrevista com o Embaixador Fernando Barreto, Embaixador em Camberra, ex-Cônsul-Geral em Londres, em 29.10.06.

[1071] Entrevista com o Embaixador Virgilio Andrade, ex-Cônsul-Geral em Munique, em 14.12.06.

[1072] Entrevista com o Embaixador Júlio Cézar Zelner Gonçalves, Cônsul-Geral em Lisboa, em 10.01.07.

[1073] *Idem*.

[1074] *Ibidem*.

[1075] *Ibidem*.

[1076] Entrevista com o Embaixador Renato Guimarães, Cônsul-Geral em Tóquio, em 30.11.06.

[1077] *Idem*.

[1078] Sprandel. Marcia. "Brasileiros na fronteira com o Paraguai", *Op. Cit.*, pp. 137-156.

[1079] Telegrama 531, do Consulado-Geral em São Francisco para a Secretaria de Estado, em 15.11.2006.

[1080] Entrevista com a Embaixadora Thereza Quintella, Cônsul-Geral em Los Angeles, em 02.11.06.

[1081] *Idem*.

[1082] Entrevista com o Embaixador Ricardo Carvalho, Cônsul-Geral em Chicago, em 08.12.06.

[1083] *Idem*.

[1084] Telegrama 531, do Consulado-Geral em São Francisco para a Secretaria de Estado, em 15.11.2006.
[1085] Telegrama 640, do Consulado em Miami para a Secretaria de Estado, em 12.09.06.
[1086] Listem-se, entre as principais, as seguintes associações: BAUA (Brazilian American United Association) de Newark, NJ, que reúne número expressivo de associados; Brazcon (Conselho Comunitário Brasileiro de Connecticut), de Danbury - CT; ABE (Associação Brasil-Estados Unidos) de Hartford, CT; BFA (Brazilian Foundation of America) de Long Island, NY; Centro Cultural Shaheen, Hartford, CT; Civic Center, de Mount Vernon, NY; Conselho de Brasileiros da Pensilvânia, PA; Conselho de Cidadãos de Nova York.
[1087] Entrevista com o Embaixador José Alfredo Graça Lima, Cônsul-Geral em Nova York, em 03.11.06.
[1088] Telegrama 240, do Consulado-Geral em Boston para a Secretaria de Estado, em 15.06.04.
[1089] Em parte, esses avanços foram uma reação a movimentos antiimigrantes. Na cidade de Framingham, no entorno de Boston, por exemplo, surgiu um movimento organizado por cidadãos norte-americanos contra a presença dos brasileiros: *Concerned Citizens and Friends of Immigration Law Enforcement*. Tal movimento antiimigração pode ser, por suas vez, decorrente da maior visibilidade e organização dos migrantes brasileiros nos últimos anos.
[1090] Sales, Teresa. "ONGs Brasileiras em Boston". *Estudos avançados*, 2006, vol. 20, no. 57, pp. 75-91.
[1091] No Centro do Imigrante Brasileiro, há um projeto com jovens na area de saúde e segurança no trabalho. No Grupo Mulher Brasileira, é desenvolvido um projeto de formação de uma cooperativa de faxineiras.
[1092] Sales, *Op. Cit*, pp. 75-91.
[1093] *Idem*.
[1094] *Ibidem*.
[1095] *Ibidem*.
[1096] Marinucci, Roberto. "A Pastoral dos Brasileiros no Exterior". CNBB, 2003, pp. 1-4.
[1097] Dornelas, Sidnei. "Aspectos da migração brasileira no início do século XXI". São Paulo: Centro de Estudos Migratórios, 06.04.05, pp. 1-5.
[1098] Freston, Paul. "A Igreja universal do reino de Deus na Europa". Universidade Federal de São Carlos, outubro de 1997, pp. 1-21.
[1099] Cosso, Roberto. "Igrejas evangélicas auxiliam imigrantes ilegais". Folha de São Paulo, caderno cotidiano, 15.08.03.

[1100] Teresa, Sales. "ONGs Brasileiras em Boston", *Op. Cit.*, pp. 75-91.
[1101] *Idem*.
[1102] O início da expansão internacional da Universal do Reino de Deus data de 1985, quando abre uma igreja no Paraguai. Em 1986, instalou-se nos EUA e, em 1989, na Argentina, no Uruguai e em Portugal. O ritmo começou a acelerar-se a partir dos anos 1990. Em 1995, o número de templos instalados no exterior foi estimado em 221. Em 2001, já tinha chegado a mil. Em 2004, a Deus é Amor, já estava instalada em 136 países, a Universal, em mais de 80, a Renascer em Cristo, em 11 países, a Internacional da Graça de Deus, em 7 países. Adeptos da Assembléia de Deus criaram filiais em países como Portugal, EUA, Inglaterra, Suíça, Holanda e Liechtenstein. Nenhuma delas revela o valor arrecadado no exterior. No ano 2000, a Assembléia de Deus abriu sua primeira igreja em Londres, com três pessoas. Em 2002, já tinha seis igrejas.
[1103] Nascimento,Gilberto e Gil, Felipe. "Exportação da fé". Revista Istoé. 22.09.04.
[1104] Oro, Ari P. "A presença religiosa brasileira no exterior: o caso da Igreja Universal do Reino de Deus". Estud. Av. , São Paulo, v.18, n. 52, 2004, pp. 139-155.
[1105] Freston, *Op. Cit.*, pp. 1-21.
[1106] Oro, *Op. Cit.*, pp. 139-155.
[1107] Para funcionar a contento, essa articulação depende de uma intensa colaboração entre as igrejas de origem e de chegada das correntes migratórias. Trata-se aqui do princípio da co-responsabilidade pastoral.
[1108] Marinucci, *Op. Cit.*, pp. 1-4.
[1109] *Idem*.
[1110] Originou-se de uma sugestão da Conferência Episcopal Americana, no sentido de estabelecer uma cooperação para melhor atender os emigrados brasileiros nos EUA. Vinculou-se à Comissão Episcopal para a Ação Missionária e Cooperação Intereclesial.
[1111] Um aspecto da programação da Pastoral é a visita do Bispo responsável por esta área, pelo menos em duas comunidades por ano. São freqüentes também as visitas de outros missionários que, em articulação com a Pastoral, respondem a solicitações para missões temporárias.
[1112] A Pastoral busca desenvolver um trabalho de articulação junto aos atores sociais que podem ajudar, de alguma maneira, os brasileiros no exterior, considerando que seria estéril um serviço pastoral alicerçado exclusivamente no envio de missionários. As parcerias incluem atores eclesiais, governamentais e da sociedade civil. Um exemplo concreto de atividade em parceria foi a realização do I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior realizado em maio de 2002, em Portugal.

[1113] Com orçamento anual de US$ 15 milhões.
[1114] www.icmc.net.
[1115] Ajudou a fundar, em 2005, a Plataforma Internacional de ONGs pela Convenção da ONU sobre Trabalhadores Migrantes de 1990, uma coalizão dedicada a promover sua ratificação, divulgação e implementação. Lançou, ademais, as publicações Como incrementar a proteção dos trabalhadores migrantes valendo-se dos tratados internacionais de direitos humanos e o Guia para ONGs sobre a aplicação da Convenção de 1990. Tem atuado também diretamente na assistência a migrantes, com ações de repatriação em casos humanitários e assistência a migrantes em situação de extrema vulnerabilidade.
[1116] *Ibidem*, p. 116.
[1117] Sprandel, Marcia. "O Parlamento e as Migrações Internacionais", *Op. Cit.*, p. 99.
[1118] *Idem*.
[1119] Paraguai, Japão, Reino Unido, Espanha, Portugal, Estados Unidos.
[1120] PL/47 de 09.03.06.
[1121] Em junho de 2006.
[1122] Entrevista com o Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, Luiz Paulo Barreto, em 26.11.06.
[1123] Entrevista com Duval Fernandes, ex-Coordenador do Grupo de Trabalho sobre Migrações do Conselho Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD), em 26.10.06.
[1124] Sprandel. Marcia. "Brasileiros na fronteira com o Paraguai". *Estudos avançados*, vol.20, no.57, São Paulo, maio/agosto, 2006, pp. 137-156.
[1125] Entrevista com o Embaixador Renato Guimarães, Cônsul-Geral em Tóquio, em 30.11.06.
[1126] Em junho de 2006.
[1127] Califórnia, Texas, Arizona e Illinois.

CAPÍTULO XI

[1128] *Opiário*.
[1129] Foi o que a Secretaria de Estado fez quando implantou o Plano Comunidade Brasil em São Francisco em 2005.
[1130] Papastergiadis, Nikos. *The turbulence of migration*. Cambridge: Polity Press, 2004, p. 123.
[1131] O Museu contaria com expaço expositivo, arquivos, biblioteca, centro de pesquisa e auditório para eventos.

[1132] *Expert Meeting on Migration Museums*, Roma, 23 a 25 de outubro de 2006.
[1133] A Rede de Ensino contava em 2006 com cerca de 30 mil alunos em 16 CEBs, 8 Institutos Culturais, 45 Leitorados e 4 Núcleos de Estudos Brasileiros.
[1134] Nesse sentido, em Washington, o BACI (Brazilian-American Cultural Institute) iniciou, em 2006, cursos para filhos de brasileiros.
[1135] Entrevista com a Embaixadora Thereza Quintella, Cônsul-Geral em Los Angeles, em 02.11.06.
[1136] *Brazilian-American Cultural Institute* (BACI), em Washington, DC.
[1137] Pereira, *Op. Cit.*, p.3.
[1138] No caso das Filipinas, não parece haver o risco de que o volume de remessas venha a diminuir a curto prazo, dada a elevada circularidade dos fluxos migratórios. No que se refere ao México, o fato de que seus nacionais emigrados se estão instalando permanentemente nos EUA poderá levar a uma diminuição do volume de remessas. Quanto à Turquia, esse fenômeno já vem ocorrendo, como se pôde verificar no capítulo VII, ao comparar as remessas de 2005 com aquelas dos anos 1990. De cerca de US$ 4,5 bilhões em meados dos anos 1990 as remessas turcas caíram para US$ 1 bilhão em 2005.
[1139] Muitos brasileiros ainda temem terem problemas com o fisco, no Brasil, se efetuarem remessas pela rede bancária.
[1140] Há exigências bancárias cada vez mais estritas em todos os países em razão de terrorismo e lavagem de dinheiro.
[1141] Pereira, Manoel G. "Algumas reflexões sobre as remessas de emigrantes". *Paper* apresentado em seminário organizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento em 24.06.2005, p.3.
[1142] *Idem*.
[1143] *Ibidem*, pp. 13-62.
[1144] Justiça, Trabalho e Emprego, Relações Exteriores, Finanças, Interior, entre outros.
[1145] Skeldon, *Op. Cit.*, p. 9.
[1146] Entrevista com o Embaixador Osmar Chohfi, delegação do Brasil junto à OEA, em 13.12.06.
[1147] *Idem*.
[1148] No caso das Filipinas, as tentativas de impor padrões trabalhistas mínimos para seus migrantes em um determinado mercado de trabalho aumentam o custo da mão-de-obra, tornando o país menos competitivo neste particular, em relação a outros países emissores, como Bangladesh ou Paquistão.
[1149] A realizar-se após o do Marrocos, previsto para 2007.
[1150] O respectivo processo de ratificação está em curso no Congresso Nacional.

[1151] Entrevista com o Senhor Nilton Freitas, Presidente do Conselho Nacional de Imigração, em 17.12.06.
[1152] Economic Resource Center for Overseas Filipinos (ERCOF).
[1153] Já há projetos de lei em tramitação em ambas as Casas Legislativas sobre a ampliação dessa faculdade eleitoral para outros cargos eletivos.
[1154] Sprandel, Marcia. "O Parlamento e as Migrações Internacionais", *Op. Cit.*, p. 115.
[1155] De autoria do Senador Cristovam Buarque.
[1156] Entrevista com a Embaixadora Thereza Quintella, Cônsul-Geral em Los Angeles, em 02.11.06.
[1157] Tachinardi, Maria Helena. "Atrair de volta a inteligência" in Gazeta Mercantil, 26.03.97, pp. 01 e A-4.
[1158] *Idem*.
[1159] Conselho é normativo e também endereça recomendações para órgãos de Estado. Avalia a aplicação das suas normas e recomendações por meio das instituições vinculadas aos seus representantes de Estado (como a fiscalização do trabalho, receita federal, polícia federal, vigilância sanitária), com a ajuda da capilaridade dos representantes da sociedade (sindicatos de trabalhadores e associações empresariais de comércio, agricultura, indústria). Reúne especialistas de diversas áreas de Governo (saúde, educação, cultura, trabalho, direitos, etnias e diversidade).
[1160] Sendo representado pela DIM, DTS e DNU.
[1161] Criado pela Lei n. 368, de 06.11.1989, alterada pela Lei n. 198, de 18.06.98, e disciplinada pelo Regulamento n. 329, de 14.09.98.
[1162] Fonte: Relatório do Governo italiano. Ministério dos Negócios Estrangeiros. 2006. www.esteri.it.
[1163] Os outros 29 Conselheiros, de um total de 94, são nomeados pelo Governo. É composto por uma Comissão da Presidência, 7 Comissões Temáticas, 3 Comissões Continentais, uma Assembléia Plenária e diversos Grupos de Trabalho.
[1164] Circular telegráfica 62307/1649, de 08.12.06.
[1165] A Subsecretaria-Geral compõe-se do Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, integrado pela Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior e pela Divisão de Documentos de Viagem, e do Departamento de Estrangeiros, que reúne a Divisão Jurídica, a Divisão de Atos Internacionais e a Divisão de Imigração.
[1166] Mencionem-se, ainda, a elaboração constante de subsídios para assegurar a aprovação de recursos compatíveis com a necessidade de implementação de

objetivos de políticas para comunidades; a adequação de ações do Itamaraty às especificidades de cada diáspora em seus países de acolhimento; a identificação de parceiros específicos na diáspora e o reconhecimento de suas próprias agendas; o estímulo à formação de redes de diáspora; o incentivo à criação de unidades para assuntos de migrantes em Governos estaduais e municipais no Brasil, com elevado contingente migratório; e a busca de coerência entre iniciativas de órgãos legislativos e executivos, nas esferas federal, estadual e municipal.

[1167] Na experiência brasileira, algumas iniciativas nesse sentido já estão em andamento. Na Embaixada em Tóquio, funciona já um Setor de Comunidades Brasileiras. No Consulado-Geral em Miami, existe a proposta de criação de um Núcleo de Apoio à Comunidade Brasileira.

[1168] Entrevista com o Conselheiro Paulo Tarrisse da Fontoura, ex-chefe do Setor de Comunidades na Embaixada do Brasil em Tóquio, atualmente lotado na Embaixada em Manila, em 08.12.06.

[1169] *Idem*.

[1170] *Ibidem*.

[1171] No caso de Guanajuato, o orçamento anual desse escritório alcançou US$ 850 mil em 2002.

BIBLIOGRAFIA

1. Documentos básicos

- Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, 1990.
- Opinião Consultiva no. 18 da Corte Inter-americana de Direitos Humanos, 2003.
- Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. Brasília, Congresso Nacional, 2006.

2. Relatórios e documentos diversos

- Documento da Embaixada da Itália em Brasília, Linhas Programáticas da Atividade do Governo Italiano para os Italianos Residentes no Exterior, 2004.
- Report of the High Level Committee on the Indian Diaspora. Nova Délhi: Governo da Índia, 2002.
- Banco Mundial. *Global Economic Prospects*, 2006.
- OEA. Relatório do Governo mexicano sobre a implementação de atividades específicas opcionais contidas no Programa Inter-americano para a Promoção dos Direitos Humanos dos Migrantes e de suas Famílias. 16.03.06.
- OIT. "An ILO Briefing Note for the OAS. Consultation on Migrants Workers Rights",Washington, DC, 16.03.06.
- Resolução 1404 (XXVI-O/96), parágrafo 20, 07.06.96.
- Informe da Relatoria sobre Trabalhadores Migrantes no Hemisfério, OEA, Washington, 2005.
- Relatório da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA, Washington, 2006.
- MRE. México. Relatório do Governo mexicano sobre foros internacionais de discussão do tema migratório. www.sre.gob.mx.
- Relatório da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA, Washington, 2006.
- Relatório da Organização Internacional para Migrações, por ocasião de Sessão Especial da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA, Washington, 2006.
- Carta datada de 24.08.06 dirigida ao Secretário-Geral da ONU pelo Representante Permanente do Brasil, sobre o tratamento da questão migratória no âmbito do Mercosul, como contribuição ao Diálogo de alto Nível sobre a Migração Internacional e Desenvolvimento.

- OIT. "Discusión general sobre trabajadores migrantes basada en un enfoque integrado". Genebra, Setor de Proteção Social da OIT, 2006.
- Decisão do Conselho de Mercado Comum Nº 37/04 que aprova os Acordos contra o Tráfico Ilícito de Migrantes de 16 de dezembro de 2004 (Mercosul/ CMC/DEC N° 37/04).

3. TELEGRAMAS E DESPACHOS TELEGRÁFICOS

- Telegrama 1476, da Embaixada em Berlim para a Secretaria de Estado, em 04.09.03.
- Telegrama 430, da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 16.09.03.
- Telegrama 37, da Embaixada em Georgetown para a Secretaria de Estado, em 28.01.04.
- Telegrama 47, do Consulado-Geral em Caiena para a Secretaria de Estado, em 17.02.04.
- Telegrama 125, do Consulado no Porto para a Secretaria de Estado, em 15.04.04.
- Telegrama 289,do Consulado-Geral em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 14.05.04.
- Telegrama 295,do Consulado-Geral em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 18.05.04.
- Telegrama 240, do Consulado-Geral em Boston para a Secretaria de Estado, em 15.06.04.
- Telegrama 355,do Consulado-Geral em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 10.06.04.
- Telegrama 233, do Consulado-Geral em Caiena para a Secretaria de Estado, em 24.06.04.
- Telegrama 295, da Embaixada em Georgetown para a Secretaria de Estado, em 07.07.04.
- Telegrama 457, da Embaixada em Pretória para a Secretaria de Estado, em 11.08.04.
- Telegrama 458, da Embaixada em Pretória para a Secretaria de Estado, em 11.08.04.
- Telegrama 2323 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 19.08.04.
- Telegrama 342, do Consulado-Geral em Londres para a Secretaria de Estado, em 06.09.04.

- Telegrama 1664, da Embaixada em Berlim para Secretaria de Estado, em 05.10.04.
- Telegrama 342, do Consulado-Geral em Los Angeles para a Secretaria de Estado, em 22.11.04.
- Telegrama 1058, da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 30.11.04.
- Telegrama 510, do Consulado-Geral em Boston para a Secretaria de Estado, em 22.12.04.
- Telegrama 1666, da Embaixada em La Paz para a Secretaria de Estado, em 28.12.04.
- Telegrama 1753, da Embaixada no México para a Secretaria de Estado em 30.12.04.
- Telegrama 1761, da Embaixada no México para a Secretaria de Estado em 30.12.04.
- Telegrama 12, da Embaixada em Roma para a Secretaria de Estado, em 07.01.05.
- Telegrama 29 da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 13.01.05.
- Telegrama 171, da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 25.01.05.
- Telegrama 185, da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 26.01.05.
- Telegrama 60 da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 28.01.05.
- Telegrama 520, da Embaixada em Tóquio para a Secretaria de Estado, em 04.05.05.
- Telegrama 267, da Embaixada em Georgetown para a Secretaria de Estado, em 17.05.05.
- Telegrama 446, da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 20.05.05.
- Telegrama 1451 de Delbrasgen para a Secretaria de Estado em 26.05.05.
- Telegrama 349, da Embaixada em Paramaribo para a Secretaria de Estado, em 26.05.05.
- Telegrama 2094 de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 25.07.05.
- Telegrama 1680 da Embaixada em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 29.07.05.
- Telegrama 1466 da Embaixada em Berlim para a Secretaria de Estado, em 14.09.05.

- Telegrama 2582 de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 27.09.05.
- Telegrama 2306, da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 30.09.05.
- Telegrama 2784, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 07.10.05.
- Telegrama 3027, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 04.11.05.
- Telegrama 3255, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 25.11.05.
- Telegrama 40, do Consulado-Geral em Tóquio para a Secretaria de Estado, em 31.01.06.
- Telegrama 287 de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 10.02.06.
- Telegrama 246 de Brasemb Lima para a Secretaria de Estado em 13.02.06.
- Telegrama 299, da Embaixada em Bogotá para a Secretaria de Estado, em 03.03.06.
- Telegrama 183 do Consulado-Geral em Buenos Aires para a Secretaria de Estado, em 21.03.06.
- Telegrama 847 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 12.04.06.
- Telegrama 595 da Embaixada em Assunção para a Secretaria de Estado, em 26.04.06.
- Telegrama 697, da Embaixada em La Paz para a Secretaria de Estado, em 17.05.06.
- Telegrama 698, da Embaixada em La Paz para a Secretaria de Estado, em 17.05.06.
- Telegrama 27, da Secretaria de Estado para o Secretário-Geral Ibero-americano, em 19.05.06.
- Telegrama 1081 de Brasemb Lima para a Secretaria de Estado em 07.06.06.
- Telegrama 1700, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 26.06.06.
- Telegrama 815, da Embaixada em Paramaribo para a Secretaria de Estado, em 28.06.06.
- Telegrama 889, da Embaixada em Paramaribo para a Secretaria de Estado, em 11.07.06.
- Telegrama 859 da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 20.07.06.
- Telegrama 435,do Consulado-Geral em São Francisco para a Secretaria de Estado, em 06.09.06.
- Telegrama 640, do Consulado em Miami para a Secretaria de Estado, em 12.09.06.
- Telegrama 1622 de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 21.09.06.

- Telegrama 2267, da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 22.09.06.
- Telegrama 2432 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, em 12.10.06.
- Telegrama 554, do Consulado em Houston para a Secretaria de Estado, em 27.10.06.
- Telegrama 3137, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 02.11.06.
- Telegrama 882 da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado em 09.11.06.
- Telegrama 531,do Consulado-Geral em S. Francisco para a Secretaria de Estado, em 15.11.06.
- Telegrama 964, da Embaixada em Âncara para a Secretaria de Estado, em 06.12.06.
- Telegrama 975, da Embaixa em, Âncara para a Secretaria de Estado, em 14.12.06.
- Telegrama 1764, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 03.07.06.
- Telegrama 881 da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 26.07.06.
- Telegrama 1622 de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 21.09.06.
- Telegrama 2949, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 17.10.06.
- Telegrama 3137, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 02.11.06.
- Telegrama 3138, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 02.11.06.
- Telegrama 3139, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 02.11.06.
- Telegrama 2852, de Delbrasgen para a Secretaria de Estado, em 06.11.06.
- Telegrama 2692, de Brasemb Washington para a Secretaria de Estado, em 14.11.06.
- Telegrama 3618, de Delbrasonu para a Secretaria de Estado, em 20.12.06.
- Despacho telegráfico 75 da Secretaria de Estado para Brasaladi, em 17.03.06.
- Despacho telegráfico 212, da Secretaria de Estado para a Emb. em Assunção, em 28.04.06.
- Despacho telegráfico 230 da Secretaria de Estado para a Embaixada em La Paz, em 12.05.06.
- Despacho telegráfico 1104, da Secretaria de Estado para Delbrasonu, em 05.10.05.

4. Circulares telegráficas

- Circular telegráfica 53167, de 03.01.05.
- Circular Telegráfica 57849, de 12.01.06.

- Circular Telegráfica 58680, de 17.03.06.
- Circular telegráfica 59014, de 12.04.06.
- Circular telegráfica 61551, de 11.10.06.
- Circular telegráfica 61628, de 18.10.06.
- Circular telegráfica 62307, de 08.12.06.

5. LITERATURA

- Barreto, António (ed.). *Globalização e migrações*. Lisboa: ICS, 2005.
- Berquó, Elza (ed). *Migrações Internacionais: contribuições para políticas.* Brasília: CNPD, 2001.
- Castro, Rafael e Dominguez, Jorge. *Sócios o Adversários? Mexico-EUA Hoy*. Cidade do México: Editorial Oceano, 2001.
- Cohen, Robin. *Migration and its enemies: Global Capital, Migrant Labour and the Nation-State*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2006.
- Gabaccia, Donna. *Italy's many diasporas*. Seattle: University of Washington Press, 2000.
- Gandhi, M.K. *An autobiography or the story of my experiments with truth*. Boston: Beacon Press, 1993.
- Kuznetsov, Yevgeny (ed). *Diaspora networks and the international migration of skills*. Washington: WBI Development Studies, 2006.
- Lien, Pei-Tei. *The making of Asian America through political participation*. Philadelphia: Temple University Press, 2001.
- Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouauchi, Ali; Pellegrino, Adela; e Taylor, Edward. *Worlds in Motion: understanding international migration at the end of the millennium*. -
- Massey, Douglas e Taylor, J. Edward (eds). *International migration: prospects and policies in a global market.* Nova York: Oxford University Press, 2004.
- Mastny, Vojtec e Nation, Craig (eds). *Turkey between East and West: new challenges for a rising regional power*. Boulder: Westview Press, 1996.
- Maimbo, Samuel e Ratha, Dilip (eds). *Remittances: Development Impact and Future Prospects*. Washington: the World Bank, 2005.
- Oishi, Nana. *Women in Motion: globalization, state policies, and labor migrations in Asia*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- Østergaard-Nielsen, Eva (ed). *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.

- Østergaard-Nielsen, Eva. *Transnational Politics: Turks and Kurds in Germany. Londres: Routledge, 2003.*
- Papastergiadis, Nikos. *The turbulence of migration*. Cambridge: Polity Press, 2004.
New York: Clarendon Press-Oxford, 2005.
- Reis, M. Edileuza F. *Brasileiros no Japão: o elo humano das relações bilaterais*. São Paulo, Kaleidus-Primus, 2001.
- Samonte, Elena et al (eds). *Issues and concerns of overseas Filipinos: an assessment of the Philippine government's response*. Quezon City: The University of the Philippines Press, 1995.
- Serow, William *et al* (eds). *Handbook on International Migration*. Londres: Greenwood Press, 1990.
- Tigno, Jorge. "Migration, the market and society: issues in Philippine labor flows to Japan", in *Understanding Filipino migration*. Manila: University of the Philippines Press, 1993.

6. ARTIGOS E TESES ACADÊMICAS

- Adanal, Ahmet Hadi. "Immigration and its Contribution to Cultural Wealth". *Paper* apresentado por ocasião da Conferência Internacional de Relações Estado-diáspora, de 18 a 22 de outubro de 2004, na Cidade do México.
- Alba, Francisco. "México: un Difícil Cruce de Caminos." El Colégio de México. Março de 2004.
- Alcid, Mary. "Overseas Filipino workers: sacrificial lambs at the altar of deregulation" in Østergaard-Nielsen, Eva (ed). *International Migration in Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.
- Amaral, Ernesto **e** Fusco, Wilson. "**Shaping Brazil: The Role of International Migration".** University of Texas at Austin, Universidade Estadual de Campinas, 2005.
Sales, Teresa. "Hard-working newcomers" in Barreto, António (ed.). *Globalização e migrações*. Lisboa: ICS, 2005.
- Anderson, James. "A Gendered Diaspora: filipinos in Japan". Departmento de Antropologia, University de California, Berkeley, 2003.
- Asis, Maruja. ***Philippines'Culture of Migration*.** Scalabrini Migration Center-Filipinas, Manila, janeiro de 2006.

- Aydin, Mehmet. "Some Reflections on the Turkish Diaspora". *Paper* apresentado na Conferência Internacional sobre Relações Estado-diáspora, de 18 a 22 de outubro de 2004, na Cidade do México.
- Ayón, David. "El Voto Latino en la Política Estadounidense", in Foreign Affairs en Español. Primavera de 2001.
- Baeninger, Rosana. "O Brasil na rota das migrações internacionais recentes Jornal da Unicamp", edição 226, 25.08.03.
- Baer, Delal. "Mexico at an impasse". Foreign Affairs, janeiro/fevereiro, 2004, pp. 110-111.
- Bagasao, I.F. "Migration and Development: the Philippine Experience" in Ratha, Dilip e Maimbo, Samuel (eds). *Remittances: development impact and future prospects*. Washington: The World Bank, 2005.
- Ballard, Roger. "Remittances and economic development in India and Pakistan" in Ratha, Dilip e Maimbo, Samuel (eds). *Remittances: development impact and future prospects*. Washington: The World Bank, 2005.
- Barros, Sebastião do R. "O Itamaraty e os brasileiros no exterior", in Política Externa, vol. 5, nr. 3, dezembro de 1996, p. 107.
- Barros, Sebastião do R. "A execução da política externa brasileira: um balance dos últimos 4 anos," in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42, nr. 2, 1998- Basok, Tanya. "Human rights and citizenship: the case of Mexican migrants in Canada". *Working paper* no. 72, University of California, San Diego, abril de 2003.
- Bassanesi, M. Silvia e Bógus, Lucia M. M. "Brasileiros na Itália: movimentos migratórios e inserção social." Paper apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, 31.10.98, Caxambu, Minas Gerais.
- Battistella, Graziano. "Philippine migration policy: dilemmas of a crisis", in Sojourn, vol. 14, no. 1, 1999.
- Borges, Ricardo. "Colonização do leste paraguaio: a participação do agricultor brasileiro." XX Curso de Altos Estudos.
- Bhat, C.S, Narayan, K. Laxmi e Sahoo, Sadananda. "Indian Diaspora: a Brief Overview". Hyderabad: Centre for the Study of Indian Diaspora, 2002.
- Candazo, Romeo."A critique of the Philippine Overseas Employment Program". Relatório da Comissão Especial sobre Trabalhadores Migrantes. Manila: Câmara dos Deputados, 2001.
- Cardoso, Arnaldo. "Migrações internacionais: os blocos regionais e a mobilidade mundial de mão-de-obra", in São Paulo Perspec., São Paulo, v.16, n. 2, 2002.
- Carvalho, José e Campos, Marden. "A variação do saldo migratório internacional do Brasil". Estudos avançados, vol. 20, no. 57, 2006.

- Castro, Mary Garcia. “Migrações Internacionais e Políticas: algumas experiências internacionais”, in *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*, CNPD.
- Castro, Rafael. “Seguridad y migración: un nuevo paradigma”, Foreign Affairs en Español, vol. 6. no. 4, outubro-dezembro, 2006.
- Chávez, Ernesto. “Frontera sur y política migratoria en México”, in Foreign Affairs en Español, outubro-dezembro, 2006.
- Cibulka, Frank. “The Philippine Foreign Policy of the Ramos Administration: the quest for security of a weak state”, in Asian Journal of Political Science, vol. 7, no. 1, junho de 1999.
- Córdova, Ernesto. “Globalization, migration and development: the role of Mexican migrant remittances”. *Paper*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 01.10.04.
- Cortina, Jerónimo, Garza, Rodolfo, e Ochoa-Reza, Enrique. “Remesas: límites al optimismo”. *Foreign Affairs en Español*, julho-setembro, 2005.
- Cosso, Roberto. “Igrejas evangélicas auxiliam imigrantes ilegais”. Folha de São Paulo, caderno cotidiano, 15.08.03.
- David, Ariel. “Overseas vote proves decisive, and divisive, in Italian election”. www.cbc.ca. 11.04.06.
- Dornelas, Sidnei. “Aspectos da migração brasileira no início do século XXI”. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios, 06.04.05.
- Freston, Paul. “A Igreja universal do reino de Deus na Europa”. Universidade Federal de São Carlos, outubro de 1997.
- Garreau, Joel. “The Nine Nations of North America.” Palestra apresentada em Kansas City, Missouri, 10.09.81.
- Gepp, Michael. “Diplomacia consular: assistência e proteção a nacionais.” XXXIV Curso de Altos Estudos, IRBr, MRE, julho de 1997.
- Gobato, Victor. “Os garimpeiros na fronteira sul da Venezuela: características e conteúdo político da sua presença.” XXX Curso de Altos Estudos.
- Göçmen, Elvan. “International Remittance Experience of Turkey”. *Paper* apresentado na 2ª. Conferência Internacional sobre Remessas de Migrantes. Londres, 13.11.06.
- Griego, Manuel, Weeks, John, e Chande, Roberto. “Mexico”, in *Handbook on International Migration*. Londres: Greewood Press, 1990.
- Guimarães Jr, Rubem. Relatório da Divisão de Assistência Consular, abril de 2005.
- Gupta, Amit. “The Indian Diaspora’s political efforts in the United States”. Observer Research Foundation, 2004.

- Gutiérrez, Carlos González. "Los latinos y la política exterior de EUA", in Foreign Affairs en español. Outono-inverno 2002.
- Ionescu, Dina. "Engaging diasporas as development partners for home and destination countries: challenges for policymakers", *paper* apresentado na Organização Internacional para Migrações, 2006.
- Jacoby, Tamar. "Immigration nation", in Foreign Affairs, novembro-dezembro, 2006, vol. 85, no. 6.
- Jonas, Susanne. "Reflections on the great immigration battle of 2006 and the future of the Americas", in Social Justice, vol. 33, no. 1, 2006.
- Kashiwazaki, Chikako. **"Japan: from Migration Control to Migration Policy?"** Keio University, agosto, 2002.
- Kuznetsov, Yevgeny e Torres, Federico. "Mexico: leveraging migrants' capital to develop hometown communities" in *Diaspora networks and the international migration of skills*. Washington: WBI Development Studies, 2006.
- Lall, Marie. "Mother India's forgotten children" in Østergaard-Nielsen, Eva (ed). *International Migration in Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations.* Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.
- Machado, Igor. "Imigração em Portugal" in *Estudos avançados*, vol 20, no. 57, São Paulo, 2006.
- Makoto, Ogawa. "Current issues concerning foreign workers in Japan". Foreign Workers' Affairs Division, Ministry of Health, Labour and Welfare. Tóquio, 2006.
- Malheiros, Jorge. **Portugal Seeks Balance of Emigration, Immigration.**
Centro de Estudos Geográficos. Universidade de Lisboa. Dezembro, 2002.
- Marinucci, Roberto. "A Pastoral dos Brasileiros no Exterior". CNBB, 2003.
- Martes, Ana. "A emigração brasileira e os pequenos empresários", in *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*, Brasília: CNPD, 2001
- Martes, Ana e Weber, Soares. "Remessa de recursos dos imigrantes". Estudos avançados, vol. 20, no. 57, 2006.
- Martin, Philip L. "El espejismo de los trabajadores huéspede mexicanos", in Foreign Affairs. Volume 80, nº 6. Primavera de 2002.
- Martin, Philip. Relatório de Seminário sobre Migração e Desenvolvimento: Foco na Turquia". Istambul, 15.07.02.
- Martínez-Saldaña, Jesús. "Los olvidados become heroes: the Evolution of Mexico's policies towards citizens abroad", in Østergaard-Nielsen, Eva.

International Migration in Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.

- Massey, Douglas. "The March of Folly: immigration policy after NAFTA." The American Prospect, vol 9, no. 37, março-abril, 1998.
- Mastny, Vojtech e Nation, Craig (ed.) *Turkey between East and West: new challenges for a rising regional power*. Boulder: Westview Press, 1996.
- Nascimento,Gilberto e Gil, Felipe. "Exportação da fé". Revista Istoé. 22.09.04.
- Newland, Kathleen. "**Migration's Unrealized Potential: The Report of the Global Commission on International Migration", in** Migration Policy Institute. 01.11.05.
- Oezcan, Veysel. **"Germany: Immigration in Transition".** Centro de Ciências Sociais de Berlim, julho de 2004.
- Ofreneo, Rene e Samonte, Isabelo. "Empowering Filipino Migrant Workers: Policy Issues and challenges". Social protection sector. Genebra,International Labour Office, International Labour Organization, 2005.
- Oro, Ari P. "A presença religiosa brasileira no exterior: o caso da Igreja Universal do Reino de Deus". Estud. Av. , São Paulo, v.18, n. 52, 2004.
- Østergaard-Nielsen, Eva. "Turkey and the Euro Turks: Overseas Nationals as an Ambiguous Asset", in *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*. Londres: Palgrave MacMillan Ltd., 2003.
- O'Neil, Kevin. **"Consular ID Cards: Mexico and Beyond".** Migration Policy Institute, 01.04.03.
- Pak, Katherine. "Development of national migration regimes: Japan in comparative perspective". *Paper* apresentado no Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, 19.10.04.
- Pandey, Abhishek, Aggarval, Alok, Devane, Richard e Kuznetsov, Yevgeney. "The Indian Diaspora: a unique case?" in Kuznetsov, Yevgeny (ed). *Diaspora networks and the international migration of skills*. Washington: the World Bank, 2006, pp. 71-98.
- Papademetriou, Demetrios. **"The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight.** Migration Policy Institute". 01.09.06.
- Passel, Jeffrey. "**Immigration to the US: The Latest Estimates". 01.03.04.**
- Patarra, Neide. "Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas," in São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 3, julho-setembro, 2005

- Patarra, Neide. "Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais", in Estudos Avançados, v. 20, n. 57, 2006.
- Peixoto, João. "As Teorias Explicativas das Migrações: Teorias Micro e Macro-Sociológicas", publicação seriada n. 11, Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2004.
- Pereira, Manoel G. "Algumas reflexões sobre as remessas de emigrantes". *Paper* apresentado em seminário organizado pelo Banco Inter-americano de Desenvolvimento em 24.06.2005, p.3.
- Pereira, Mariana. "Processos migratórios na fronteira Brasil-Guiana" in *Estudos avançados,* 2006, vol. 20, no. 57, São Paulo.
- Pérez, Nieves. "**España: Hacia una nueva política migratoria". U**niversidad de Granada. Fevereiro de 2003.
- Piper, Nicola e Ball, Rochelle. "Globalisation of Asian migrant labor: re-evaluation of state and regional dynamics in human rights negotiations: the Philippine-Japan connection" in Journal of Contemporary Asia, Manial, 2001, 31 (4).
- Revelli, Philippe. "Mexico, devourer of migrants", in Le Monde Diplomatique, edição inglesa, julho de 2003, disponível em www.mondediplo.com.
- Rivera, Rachel. "Expatriate Italians win new voice in Rome". Associated Press Writer. 12.04.06.
- Rocha-Trindade, Maria B. "História das migrações portuguesas", disponível em www.janusonline.pt.
- Rodriguez, Robyn. "Domestic insecurities: female migration from the Philippines, development and national subject-status". *Paper* apresentado no Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, em março de 2005.
- Russell, Sharon. **"Migration and Development: Reframing the International Policy Agenda".** Russell Massachusetts Institute of Technology. 01.06.03.
- Sales, Teresa. "ONGs Brasileiras em Boston", in *Estudos avançados,* 2006, vol. 20, no. 57.
- Sasaki, Elisa M. e Assis, Gláucia. "Teorias das migrações internacionais", *paper* apresentado no XII Encontro Nacional da ABEP, Caxambu, outubro de 2000.
- Sasaki, Elisa. "A imigração para o Japão" in Estudos avançados, vol. 20, no. 57, São Paulo, maio-agosto, 2006.

- Sen, Faruk, "Turkish communities in Western Europe", in Mastny, Vojtech e Nation, Craig (ed.) *Turkey between East and West: new challenges for a rising regional power*. Boulder: Westview Press, 1996.
- Skeldon, Ronald. "Migration and migration policy in Asia: a synthesis of selected cases". *Paper* apresentado durante a Conferência Regional sobre Migração, Desenvolvimento e Políticas Sociais na Ásia, Dacca, 24.06.03.
- Smith, Robert C. "Migrant membership as an instituted process: comparative insights from the Mexican and the Italian cases". *Paper* apresentado por ocasião da Conferência "Transnational Migration: Comparative Perspectives", Princeton University, 30.06.01.
- Solomon, **M**ichele e Bartsch, Kerstin. **"The Berne Initiative: Toward the Development of an International Policy Framework on Migration".** Migration Policy and Research Programme International Organization for Migration. 01.01.03.
- Sonyel, Salahi. "Turkish migrants in Europe". Perceptions: journal of international affairs, volume V, n. 3, setembro/novembro, 2000.
- Soysal, Levent. "Turkish Diaspora in Europe: past, present and future". *Paper* apresentado na Conferência Internacional sobre Relações Estado-diáspora, de 18 a 22 de outrubro de 2004, na Cidade do México.
- Spencer, Sarah. "Recent Changes and Future Prospects in United Kingdom Migration Policy". Londres, Institute for Public Policy Research, 14.02.05.
- Sprandel, Marcia. "O Parlamento e as Migrações Internacionais", in *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: CNPD, 2001.
- Sprandel. Marcia. "Brasileiros na fronteira com o Paraguai", in *Estudos avançados*, vol.20, no.57, São Paulo, maio/agosto, 2006.
- Sriskandarajah, Dhananjayan e Road, Francesca. **"United Kingdom: Rising Numbers, Rising Anxieties".** Londres, Institute for Public Policy Research. 2005.
- Srivastava, Ravi e Giri, Sasikumar. "An overview of migration in India, its impacts and key issues". *Paper* apresentado durante a Conferência Regional sobre Migração, Desenvolvimento e Políticas Sociais na Ásia, Dacca, 22.06.03.
- Suro, Roberto e Escobar, Gabriel. "La Primavera latina de 2006". Foreign Affairs en español, outubro-dezembro, vol. 6, no. 4, 2006.
- Suzuki, Nobue. "Cross-border marriages and national governance." *Paper* apresentado na Wesleyan University, Nagasaki.
- Tachinardi, Maria Helena. "Atrair de volta a inteligência" in Gazeta Mercantil, 26.03.97.

- Taunay, Raul. "O fenômeno da emigração brasileira: o fluxo norte-italiano". MRE, IRBr, XXXII Curso de Altos Estudos, julho de 1996, p.28.
- Teitelbaum, Michael e Martin, Philip. "Está Turquía preparada para Europa?" *Foreign Affairs en Español*, julho/setembro, 2003.
- Tomas, Patricia. "Filipinos working overseas: opportunity and challenge". World Migration 2005.
- Tuirán, Rodolfo. "México y el debate migratorio en Estados Unidos", in Foreign Affairs en español, outubro-dezembro, vol. 6, no. 4, 2006.
- Visaria, Pravin e Visaria, Leela. "India" in *Handbook on International Migration*. Londres: Greewood Press, 1990, pp. 89-114.
- Waddington, Clare. "International migration policies in Asia". *Paper* apresentado em Conferência Regional sobre Migração, Desenvolvimento e Escolha de Políticas de Inclusão Social na Ásia". Dacca, 22.06.03.
- Yau, Jennifer. "**Promise and Prospects of the UN's Convention on Migrant Workers", in** Migration Policy Institute. 01.03.05.

7. ENTREVISTAS

- Entrevista com o Conselheiro Jacob Prado Gonzalez, Chefe do Setor de Assuntos Hispânicos da
- Embaixada do México em Washington, em 25.10.06.
- Entrevista com o Embaixador Fernando Barreto, Ex-Cônsul-Geral em Londres, em 29.10.06.
- Entrevista com a Embaixadora Thereza Quintella, Cônsul-Geral em Los Angeles, em 02.11.06.
- Entrevista com o Embaixador J. Alfredo Graça Lima, Cônsul-Geral em N.York, em 03.11.06.
- Entrevista com o Embaixador Ricardo Borges, Embaixada em Paramaribo, 10.11.06.
- Entrevista com o Secretário Executivo do M. da Justiça, Luiz Paulo Barreto, em 26.11.06.
- Entrevista com o Embaixador Renato Guimarães, Cônsul-Geral em Tóquio, em 30.11.06.
- Entrevista com o Embaixador Arthur V.C. Meyer,Embaixador em Georgetown, em 05.12.06.
- Entrevista com o Embaixador Carlos Sette Camara, Embaixada em Manila, em 06.12.06.

- Entrevista com o Embaixador Ricardo Carvalho, Cônsul-Geral em Chicago, em 08.12.06.
- Entrevista com a Ministra Ana Lucy Gentil Cabral, Diretora do DHS, em 08.12.06.
- Entrevista com o Conselheiro Paulo Tarrisse da Fontoura, ex-chefe do Setor de Comunidades na Embaixada do Brasil em Tóquio, atualmente lotado na Embaixada em Manila, em 08.12.06.
- Entrevista com o Ministro Carlos Augusto Carvalho, Cônsul-Geral em Caiena, em 12.12.06.
- Entrevista com o Embaixador Osmar Chohfi, Delegação do Brasil junto à OEA, em 13.12.06.
- Entrevista com o Embaixador Virgilio Andrade, ex-Cônsul-Geral em Munique, em 14.12.06.
- Entrevista com Nilton Freitas, Presidente do Conselho Nacional de Imigração, em 17.12.06.
- Entrevista com Duval Fernandes, ex-Coordenador de Populações, Min. do Trabalho, e Emprego, em 26.10.06.
- Entrevista com o Padre Hugo Franca, Paróquia de S. João Batista, El Cerrito, Califórnia, em 19.12.06.
- Entrevista com o Ministro Michael Francis Gepp, Cônsul-Geral em Beirute, em 05.01.07.
- Entrevista com o Embaixador Júlio Cézar Zelner Gonçalves, Cônsul-Geral em Lisboa, em 10.01.07.
- Entrevista com o Conselheiro Ralph Peter Henderson, Chefe da Divisão de Imigração do MRE, em 11.01.07.
- Entrevista com o Cônsul-Geral das Filipinas em Tóquio, Claro S. Cristobal, em 11.01.07.

ANEXOS

ANEXO I
CARTA DE LISBOA

I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior
Documento de Lisboa - Lisboa, 9 a 11 de Maio de 2002

No contexto da economia mundializada, verifica-se hoje grande movimentação de migrantes, nas mais variadas direções. No Brasil, país tradicionalmente de imigrantes, a emigração começa a se acentuar a partir do final da década de setenta. No momento, apesar da inexistência de estatísticas oficiais, por se tratar de fenômeno recente, estima-se que o número de brasileiros e brasileiras no exterior oscile entre dois e três milhões. Segundo as informações disponíveis, os países de maior concentração deste contingente são, pela ordem, Estados Unidos, Paraguai e Japão, aos quais se seguem países da Europa, com relevância para Portugal. Do ponto de vista da economia brasileira, cabe ressaltar que a emigração é responsável pela remessa unilateral de cerca de dois bilhões de dólares anuais para o Brasil, contribuindo significativamente para diminuir o desequilíbrio da balança de pagamentos, e, do ponto de vista social, para inclusão no mercado consumidor das famílias beneficiadas por estas remessas.

Constata-se que, distantes da pátria, os brasileiros e brasileiras têm sua cidadania comprometida. Sejam eles estudantes, trabalhadores, turistas ou detentos, independentemente de sua situação regular ou irregular, de sua condição pessoal ou profissional, enfrentam situações e problemas os mais variados. Há registros de graves violações de direitos humanos, de natureza criminal, com envolvimento de máfias de agenciamento de mão de obra e de prostituição, tráfico de crianças, discriminação, excessos das polícias de fronteira, trabalho escravo,

entre outros casos de flagrante desrespeito à dignidade de brasileiros. É uma realidade que nos desafia a buscar caminhos e soluções do ponto de vista jurídico, econômico, trabalhista, sócio-cultural e religioso.

Sabe-se que o exercício dos direitos civis de brasileiros nos países de acolhimentodepende de sua situação jurídica (regularizado ou não) e do grau de desenvolvimento local dasliberdades democráticas. Espera-se que o Estado brasileiro lhes garanta incondicionalmente seus direitos de cidadania, preferencialmente por meio de políticas públicas voltadas para sua defesa. Como contribuição à elaboração de tais políticas, o I Encontro da Comunidade de Brasileiros no Exterior aprovou as seguinte propostas:

I – FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EMIGRAÇÃO

1. GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL – Criação de uma instância orgânica interministerial para coordenar uma política para atendimento e apoio aos emigrantes brasileiros e incentivo ao seu regresso, integrando esforços de vários Ministérios.

2. SECRETARIA OU DEPARTAMENTO PARA ASSUNTOS DE EMIGRAÇÃO - Criação de uma Secretaria ou Departamento com poderes jurídicos no âmbito do Ministério da Justiça e do Ministério das Relações Exteriores para os assuntos de emigração.

II – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA PARA OS EMIGRANTES BRASILEIROS

3. MECANISMO DE REPRESENTAÇÃO DOS EMIGRANTES BRASILEIROS - Criação de mecanismos de

representação dos emigrantes junto ao Estado brasileiro, a exemplo do que já existe em outros países, como Portugal e Cabo Verde. A base desta representação deveria ser a eleição direta, por emigrantes registrados no consulado, de um conselho de representantes.

4. SUBCOMISSÕES NO CONGRESSO NACIONAL - Implementação de subcomissões permanentes nas Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para tratar das questões específicas de interesse dos brasileiros no exterior, incluindo a sua representação política, a ser estudada. As referidas subcomissões trabalharão articuladas com a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

III – ELABORAÇÃO DO ESTATUTO DO BRASILEIRO NO EXTERIOR

5. ESTATUTO DO BRASILEIRO NO EXTERIOR - Criação de uma legislação específica que contemple os direitos e deveres de brasileiros no exterior, consolidando a regulação jurídica pertinente às suas questões. Para tanto, sugere-se a constituição de um grupo de trabalho, incluindo parlamentares e membros do Ministério Público Federal, a integrar-se ao já criado grupo interministerial do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça, para dar início, o mais rapidamente possível, à elaboração de um anteprojeto de Estatuto do Brasileiro no Exterior, ouvindo as comunidades.

IV – ATUAÇÃO DE CONSULADOS E EMBAIXADAS BRASILEIRAS

6. ATUAÇÃO DAS EMBAIXADAS - Envolvimento direto das embaixadas nas questões políticas, sociais, jurídicas e econômicas relacionadas aos emigrantes.

7. FORTALECIMENTO DA ESTRUTURA DOS CONSULADOS - Reforço das capacidades humanas e financeiras dos consulados para o devido atendimento aos brasileiros no exterior,com a ampliação do número de funcionários, terceirização de mão-de-obra em situações de emergência, identificação das necessidades de capacitação e credenciamento de entidades que possam realizá-la e integração do MRE com órgãos federais competentes (Secretaria da Receita Federal, Justiça Eleitoral, etc.) para identificação das necessidades de treinamento.

8. INSCRIÇÃO CONSULAR - Implementação de um programa de incentivo à inscrição consular informatizada dos emigrantes brasileiros na área de jurisdição de cada consulado, permitindo uma melhor comunicação do Consulado com os emigrantes, consultas censitárias e estudos demográficos.

9. REPATRIAMENTO DE BRASILEIROS - Reforço dos meios financeiros e operacionais para o repatriamento de emigrantes em situação de carência e para traslado de corpos de brasileiros falecidos no exterior. Negociação de protocolo entre o Estado brasileiro e companhias de transporte de passageiros para perdão de multa na revalidação de passagens, pagamento de preços mínimos ou eventual transporte gratuito de repatriados.

10. RECADASTRAMENTO ELEITORAL - Recadastramento eleitoral permanente nos consulados.

11. RELAÇÃO ESTADO/COMUNIDADE - Criação e fortalecimento de instrumentos de mediação entre o Estado e a comunidade de imigrantes brasileiros, principalmente no que se refere à assistência social.

12. CONSULADOS ITINERANTES E PLANTÃO CONSULAR - Implementação e/ou ampliação dos consulados itinerantes, e instituição de um plantão consular permanente no primeiro domingo de cada mês.

13. ASSESSORIA JURÍDICA A EMIGRANTES – Implementação de serviço jurídico local de apoio aos emigrados, prestado preferencialmente por profissionais que trabalhem com associações ligadas à comunidade. Este serviço deverá ser financiado pelo Estado brasileiro, mediante apresentação e aprovação de projetos específicos por entidades ou associações.

V– DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

14. AMPLIAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - Ampliação da dotação orçamentária e da meta de atendimento do programa "Assistência a Cidadãos Brasileiros no Exterior" (PPA 2000- 2003), tendo em vista a existência de mais de 2 milhões de emigrantes brasileiros.

15. NOVA RUBRICA ORÇAMENTÁRIA - Inscrição no orçamento do Ministério das Relações Exteriores, de nova rubrica destinada ao apoio financeiro a entidades de imigrantes brasileiros ou associações de apoio aos mesmos, legalmente existentes, mediante a apresentação de projetos específicos.

16. ISENÇÃO OU REDUÇÃO DE TAXAS BANCÁRIAS PARA O EMIGRANTE – Isenção de taxa bancária por parte do Banco do Brasil em remessas de até US$ 500,00 dólares mensais, ou seu equivalente em euros. Acima disto, a taxa deverá ser a mais baixa do mercado financeiro.

Eventualmente, se necessário, criação de um regulamento do Banco Central que permita ao Banco do Brasil oferecer as condições de envio acima estipuladas.

17. INCENTIVO À REMESSA DE RECURSOS AO BRASIL - Visando atrair a poupança pessoal de emigrantes brasileiros, propõe-se a criação de produtos financeiros específicos, a fim de viabilizar o acesso ao crédito para a aquisição da casa própria no Brasil, inclusive com poupança habitacional.

VII – SEBRAE

18. FORMAÇÃO A PEQUENOS EMPRESÁRIOS - Promoção pelo SEBRAE de ações de formação dirigidas a funcionários de embaixadas brasileiras, orientadas para pequenos

empresários emigrantes. Quando possível criação de balcões do SEBRAE ou outra entidade similar nas embaixadas.

VIII – ACORDOS E NEGOCIAÇÕES DIPLOMÁTICAS

19. POLÍTICAS GERAIS DE PROTEÇÃO - Ampliação e efetivação de acordos bilaterais entre o Brasil e os países de acolhimento com o objetivo de proteger os interesses dos emigrantes brasileiros concernentes a seguridade social, emigração / imigração, reconhecimento de títulos ou de equivalência na educação média e superior, atendimento no sistema de saúde, entre outros.

20. TRATADO DE AMIZADE BRASIL-PORTUGAL - Gestões junto ao Estado português para o cumprimento efetivo dos capítulos 4 e 5 do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta assinado em 22/04/2000, que determina, respectivamente, o reconhecimento de graus e títulos acadêmicos e títulos de especialização e acesso a profissões e seu exercício, e para que os respectivos valores finais ou médias finais de curso constem do documento de reconhecimento.

21. GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE TRABALHADORES MIGRANTES BRASILEIROS -

Recomendação da ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares, aprovada pela Assembléia Geral da ONU, em 18/12/1990, que estabelece normas de tratamento igualitário entre trabalhadores nacionais e estrangeiros e atribui direitos humanos fundamentais a todos os trabalhadores migrantes, legais ou ilegais.

22. REPATRIAÇÃO DE BRASILEIROS PRESOS NO EXTERIOR - Ampliação e efetivação de tratados bilaterais sobre a transferência de presos entre o Brasil e cada um dos países de acolhida, permitindo que os brasileiros condenados no exterior possam cumprir as penas restritivas de liberdade no Brasil, favorecendo a sua reinserção no meio social e familiar.

23. INCENTIVO AO ESTUDO E DIFUSÃO DA LÍNGUA PORTUGUESA - Ampliação e/ou efetivação de acordo bilateral entre Brasil e Portugal, com o objetivo de facilitar o estudo da língua portuguesa aos emigrantes, seus cônjuges estrangeiros e seus descendentes. Poderá ser aproveitada a infra-estrutura portuguesa de ensino já existente no exterior.

24. PROTEÇÃO A BRASILEIROS CONTRA ABUSOS DOS SERVIÇOS DE IMIGRAÇÃO - Ação rigorosa e imediata do Estado brasileiro diante de denúncias de abusos ou práticas degradantes contra brasileiros no exterior, pelos serviços de imigração.

25. AUTORIZAÇÕES DE TRABALHO E DE PERMANÊNCIA EM PORTUGAL - Gestões, por parte do Estado brasileiro, junto aos Ministérios de Administração Interna e do Trabalho de Portugal, no sentido de cumprir as normas legais vigentes de entrada e permanência no território português, tendo em vista os contratos de trabalho já aceitos pelos órgãos competentes em Portugal.

26. EXERCÍCIO DO DIREITO DE VOTO A EMIGRANTES BRASILEIROS NO PAÍS DE ACOLHIMENTO - O Estado brasileiro deve adotar políticas com vistas a apoiar o princípio do direito de voto a emigrantes brasileiros nas eleições municipais no país de acolhimento, assegurando reciprocidade no Brasil.

IX – QUESTÕES CRIMINAIS

27. REPRESSÃO A ATIVIDADES CRIMINOSAS RELACIONADAS À EMIGRAÇÃO - Investigação permanente e adoção de medidas legais cabíveis, por parte do Ministério da Justiça e do Ministério Público Federal, contra empresas ou indivíduos envolvidos em atividades criminosas relacionadas à emigração, como o agenciamento ilegal de mão-de-obra e o tráfico de mulheres. Coordenação entre a Polícia Federal, Consulados e Comunidades de Brasileiros no exterior.

28. CRIMES RELACIONADOS À EMIGRAÇÃO - Análise do enquadramento penal dos crimes relacionados à emigração de brasileiros. Propõe-se a atualização da tipificação desses crimes e agravamento das penas.

X– *CALL CENTER*

29. CRIAÇÃO DE *CALL CENTER* - Criação pelo Estado brasileiro de um *call center* para atendimentos e registros de casos graves e urgentes envolvendo brasileiros no exterior.

XI – REGISTROS CIVIS

30. TRANSCRIÇÃO DE REGISTROS CIVIS CONSULARES - Tendo em vista a função de oficial de registro

civil conferida aos cônsules e vice-cônsules do Brasil pela Convenção de Viena de 1963, propõe-se aos órgãos do Poder Judiciário Brasileiro que seja viabilizada, com a possível dispensa de processo judicial, a transcrição dos registros de nascimento de filhos de brasileiros nascidos no exterior e casamentos celebrados por autoridade estrangeira no exterior.

31. REGISTRO DE NASCIMENTO DE BRASILEIRO NO EXTERIOR - Aprovação urgente pelo Congresso Nacional da PEC 272/00-A (PEC 24/99 no Senado), de autoria do Senador Lúcio Alcântara, que dá nova redação à alínea "c"do inciso I do artigo 12 da Constituição Federal e acrescenta ao artigo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro.

XII – ACESSO À INFORMAÇÃO

32. CARTILHA DE DIREITOS E DEVERES – Elaboração e divulgação de cartilha, a ser disponibilizada também na *Internet*, contendo toda a legislação brasileira e do país de acolhimento que seja considerada de interesse para os brasileiros no exterior. A cartilha deverá ser elaborada por representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Ministério Público Federal e conter, de forma clara e compreensiva, as normas de cada país de acolhimento para orientar os brasileiros que estão saindo do País, sobre seus direitos e deveres em cada um desses territórios, os serviços prestados pelo Consulado e os nomes e endereços das entidades que congregam brasileiros nesses países.

33. OBSERVATÓRIO DA EMIGRAÇÃO- Criação de um *observatório da emigração,* que reuna toda informação oficial, acadêmica e das entidades que atuam com os emigrantes.

XIII – CENSO

34. CENSO DA EMIGRAÇÃO - Realização de um censo que permita o mapeamento sócioeconômico e demográfico dos emigrantes, a ser equacionado pelas entidades competentes na matéria (IBGE e CNPD).

CONCLUSÃO

Alcançados os objetivos traçados para o Encontro, o presente documento contempla as propostas aprovadas, que visam a melhoria das condições de vida e a garantia dos direitos fundamentais dos brasileiros e brasileiras no exterior.

Estas propostas serão encaminhadas às instâncias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Brasil, para que sejam analisadas e se adotem as medidas consideradas necessárias para sua implementação. Às entidades confessionais e da sociedade civil recomenda-se a divulgação dos resultados do presente evento e a adoção, no âmbito de sua atuação, das iniciativas pertinentes.

O I Encontro da Comunidade de Brasileiros no Exterior foi a primeira etapa do Projeto Brasileiros no Exterior. Ciente de que as realidades dos demais países onde vivem brasileiros enriquecerão e ampliarão a pauta de propostas já elaborada, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Distrito Federal dará prosseguimento imediato ao referido Projeto, sendo certo, porém, que caberá ao Estado Brasileiro demonstrar, através de medidas concretas, o seu interesse em garantir aos emigrantes brasileiros a sua condição de titulares de direitos fundamentais.

Anexo II
Carta de Boston (2005)

Em Outubro de 2002, o então candidato a presidente do Brasil pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Luis Inácio Lula da Silva enviou aos brasileiros residentes no exterior a "Carta aos brasileiros que vivem longe de casa." Os brasileiros residentes nos Estados Unidos receberam esta carta com grande esperança de que seus anseios fossem atendidos pelo futuro Governo Lula.

A Carta propunha políticas novas a ser implantadas pela administração do Governo Lula, como por exemplo, o apoio à criação de organismos de representação de emigrantes junto aos Consulados e Embaixadas brasileiras no exterior, a criação de instrumentos no Ministério de Relações Exteriores e da Justiça para coordenar o atendimento e apoio aos imigrantes, e a redução de taxas bancárias para remessa de recursos para o Brasil.

Nos últimos três anos lideranças da comunidade brasileira nos Estados Unidos tem dado passos importantes para organizar seus diversos segmentos em busca de melhores condições de vida e trabalho nos Estados Unidos da América. Em outubro de 2005 foi realizado em Boston o I Encontro de Lideranças Brasileiras nos Estados Unidos. Os participantes deste evento resolveram elaborar a presente *Carta de Boston* para reivindicar a implementação das políticas propostas pela Carta de 2002 e atualizá-las de acordo com as recentes discussões e propostas debatidas neste Encontro.

Diante dos avanços obtidos nos últimos anos no relacionamento entre a comunidade brasileira e o Governo brasileiro, o Comitê

Organizador do I Encontro gostaria de apresentar as seguintes propostas ao Governo Lula e ao Congresso do Brasil:

- Abertura de novos consulados do Brasil nos Estados Unidos de acordo com a distribuição geográfica dos brasileiros residentes neste país.

- Aumento da frequência dos consulados itinerantes para que possam atender um maior número de pessoas que se encontram distantes das sedes consulares.

- Expansão do papel dos consulados, de maneira que os consulados não sejam apenas órgãos emissores de documentos mas atuem como orgão de apoio comunitário para responder as diversas necessidades dos cidadãos brasileiros residentes nos Estados Unidos.

- Reestruturação do corpo organizacional dos consulados brasileiros, de maneira que haja uma pessoa diretamente responsável por relações com comunidades brasileiras.

- Criação de Política de Estado no Brasil para lidar com os interesses e necessidades das comunidades brasileiras residentes no exterior. Esta política deve almejar incluir todos os setores do governo que podem auxiliar a melhoria das condições de vida dos brasileiros emigrados, como os Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Educação, Saúde, Cultura, o Congresso Brasileiro, a Caixa Economica Federal, o SEBRAE, entre outros.

- Abertura de amplo debate e negociação com o governo americano para que este incremente o número de vistos de trabalho e reunificação familiar oferecidos anualmente a

brasileiros que desejem emigrar para os Estados Unidos.

- Apoio às Organizações Não Governamentais (ONGs) representativas da comunidade brasileira residente nos Estados Unidos. Este apoio deve manifestar-se em iniciativas conjuntas com empresas e órgãos governamentais visando fortalecer a organização da comunidade brasileira nos Estados Unidos da América.

- Intensificação dos esforços diplomáticos do Governo brasileiro na defesa dos direitos humanos e de cidadania dos brasileiros emigrantes para os Estados Unidos. Gostaríamos de destacar as centenas de brasileiros que se encontram em prisões americanas a espera de deportação ou de auxílio jurídico por parte da autoridade consular. Além disto, é necessário auxílio financeiro para o traslado para o Brasil dos corpos de brasileiros falecidos em solo americano cujas famílias não possuem recursos financeiros para arcar com as despesas deste traslado.

O rápido aumento do número de brasileiros vivendo no exterior, principalmente nos Estados Unidos, e a mudança no perfil da comunidade brasileira, aliados ao novo tipo de necessidades destas comunidades, exigem que o governo brasileiro mude sua política consular de maneira a tratar os brasileiros residentes no exterior como seres humanos e cidadãos cujos direitos de cidadania e humanos sejam prioridade.

Confiantes na sensibilidade e capacidade do governo brasileiro, nos colocamos ao inteiro dispor das autoridades brasileiras no que for preciso para colocar em prática, o mais rápido possível, as medidas aqui propostas.