I CONFERÊNCIA SOBRE AS
COMUNIDADES BRASILEIRAS
NO EXTERIOR

BRASILEIROS NO MUNDO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado	Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral	Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

Secretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior	Embaixador Oto Maia

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente	Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor	Embaixador Carlos Henrique Cardim

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
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior

Brasileiros no Mundo

Rio de Janeiro, 17 e 18 de julho de 2008

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2009

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
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Capa:
Adriano Motta

Equipe Técnica

Coordenação:
Eliane Miranda Paiva
Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2009

I Conferência "Brasileiros no Mundo" / Textos elaborados por autoridades governamentais, acadêmicos, especialistas e brasileiros residentes no exterior para subsidiar os trabalhos e discussões da I Conferência "Brasileiros no Mundo", realizada no Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro em 17 e 18 de julho de 2008, pela Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), do MRE, em parceria com a Fundação Alexandre de Gusmão. - Brasília, 2009. 464p.

ISBN: 978-85-7631-162-1

1. Migração - Brasil. I. Ministério das Relações Exteriores. Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. II. Fundação Alexandre de Gusmão.

CDU 314.15(81)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Fotos do Evento, 9

Apresentação, 17

Discurso de Abertura, 19
Ministro Celso Amorim

1. Brasileiros no Mundo: O ambiente mundial das migrações e a ação governamental brasileira de assistência a seus nacionais no exterior, 25
Oto Agripino Maia

2. Uma Política Governamental para as Comunidades Brasileiras no Exterior, 47
Eduardo Gradilone

3. Exame Comparado de Políticas para Comunidades Nacionais no Exterior, 81
George Torquato Firmeza

4. A Eleição de Representantes de Brasileiros no Exterior para o Congresso Nacional, 105
Carlos Eduardo de Ribas Guedes

5. Atuação Governamental em Relação às Comunidades Brasileiras no Exterior na área de Previdência – Acordos Internacionais de Previdência Social, 147
Helmut Schwarzer

6. Atuação Governamental em Relação às Comunidades Brasileiras no Exterior na área trabalhista, 155
Paulo Sérgio de Almeida

7. Notas sobre a Questão Educacional das Comunidades de Brasileiros no Exterior. A Atuação Governamental e seus Desafios, 173
Cesar Callegari

8. Governabilidade das migrações internacionais e direitos humanos: o Brasil como país de emigração, 187
Neide Lopes Patarra

9. Migração internacional, dinâmica demográfica e desafios para o dimensionamento da comunidade brasileira no exterior, 213
Juarez de Castro Oliveira

10. Controles Migratórios. Inadmitidos: o que fazer? Opções para as pessoas e para os Estados, 241
André Regis

11. Migração e Redes Sociais: a distribuição de brasileiros em outros países e suas estratégias de entrada e permanência, 259
Wilson Fusco

12. Remessas de Brasileiros no Exterior, 279
Luciano Schweizer

13. Imprensa Comunitária Brasileira no Exterior, sobretudo nos EUA: uma abordagem histórica, estatística e referencial daquilo que se sabe sobre a nossa presença, 299
Carlos Borges, Edilberto Mendes e Roberto Lima

14. Cidadãs e Cidadãos Brasileiros no Exterior – O Documento de Lisboa, a Carta de Boston e Documentos de Bruxelas, 317
Rosita Milesi e Orlando Fantazini

15. Entidades de União e de Apoio a Brasileiros e Brasileiras no Exterior, 333
Carmem Lussi

16. Brasileiros na América do Sul, 363
Rosana Baeninger

17. Brasileiros nos Estados Unidos, 383
Teresa Sales

18. Os Brasileiros na Europa: notas introdutórias, 399
Duval Magalhães Fernandes e José Irineu Rangel Rigotti

19. Brasileiros no Japão, 427
Elisa Massae Sasaki

20. A Gestão Migratória e o Paradoxo da Grandeza, 447
Eduardo L. G. Rios-Neto e Ernesto F. Amaral

Fotos do Evento

BRASILEIROS
NO MUNDO
I Conferência das
Comunidades Brasileiras
no Exterior
Palácio Itamaraty,
Rio de Janeiro
17 e 18 de julho de 2008
Ministério das Relações Exteriores
Subsecretaria-Geral das Comunidades
Brasileiras no Exterior
Fundação Alexandre de Gusmão
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

BRASILEIROS
NO MUNDO

BRASILEIROS
NO MUNDO
I Conferência das
Comunidades Brasileiras
no Exterior
Palácio Itamaraty,
Rio de Janeiro
17 e 18 de julho de 2008
Ministério das Relações Exteriores
Subsecretaria-Geral das Comunidades
Brasileiras no Exterior
Fundação Alexandre de Gusmão
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

BRASILEIROS

Américas

BRASILEIROS
NO MUNDO
I Conferência das
Comunidades Brasileiras
no Exterior

Apresentação

Este livro reúne textos elaborados por autoridades governamentais, acadêmicos, especialistas e brasileiros residentes no exterior para subsidiar os trabalhos e discussões da I Conferência "Brasileiros no Mundo", realizada no Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro em 17 e 18 de julho de 2008 pela Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) do MRE, em parceria com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

O evento contou com mais de 400 participantes. Representantes de vários Ministérios, do Parlamento, do Judiciário, da academia e de brasileiros no exterior se reuniram naquela ocasião para debater questões importantes para cerca de 3 milhões de concidadãos que vivem no exterior e remetem ao Brasil anualmente cerca de 7 bilhões de dólares em divisas (dados de 2007).

Com vistas à Conferência, foi criado um diretório de associações brasileiras no exterior e elaborada uma biblioteca de referência de obras sobre brasileiros no mundo para orientar a encomenda de estudos específicos a acadêmicos de renome.

A Conferência foi aberta pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, juntamente com o Ministro Luiz Dulci da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Ministro Joaquim Barbosa do Tribunal Superior Eleitoral e o Senador Cristovam Buarque. O Governo convidou oficialmente 55 representantes de comunidades brasileiras no

exterior. Outra centena veio por outros meios e participou da Conferência em igualdade de condições.

O encontro foi transmitido em tempo real pela Internet e documentado integralmente. O material resultante está disponível em DVD e na Internet, nos sites www.brasileirosnomundo.mre.gov.br e www.funag.gov.br.

Discurso de abertura da Conferência Brasileiros no Mundo

Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores

Rio de Janeiro, 17 de julho de 2008

Bom dia a todos. É realmente com muita emoção que abro esse encontro na presença de amigos e autoridades tão importantes como o Ministro Joaquim Barbosa, o Ministro Luiz Dulci, o Senador Cristovam Buarque, meus colegas Embaixador Oto Maia e Embaixador Jeronimo Moscardo. É com emoção forte por muitos motivos. O primeiro deles é que foi nesta sala que muitos de nós, diplomatas, demos os primeiros passos para passar nos exames do Instituto Rio Branco. Eu mesmo fiz meu exame prévio aqui nesta sala da Biblioteca, que é o Salão Nobre da Biblioteca do Itamaraty. Sala de muitas tradições e que agora dá um passo na renovação dessas tradições abrindo-se mais às populações brasileiras, não só às que vivem no Brasil, mas também, às que vivem fora do País.

É com emoção, também, porque o Governo Lula desde o início teve uma preocupação muito grande em melhorar e aumentar o convívio das autoridades brasileiras com as comunidades brasileiras no exterior. Eu mesmo tive vários contatos, alguns acompanhando o Presidente Lula, em outras ocasiões, na qualidade de Ministro das Relações Exteriores. Lembro-me especialmente de duas ocasiões, ambas em Portugal, muito importantes. Uma, logo no início do Governo, em 2003, quando se conseguiu dar algum passo positivo para ajudar na legalização de brasileiros que lá viviam, numa negociação conduzida pelo Presidente Lula, mas, da qual eu também participei intensamente.

E a segunda ocasião, também em Lisboa, é a que, digamos, está mais imediatamente na origem desse encontro. Em contato com a comunidade brasileira em Lisboa, diante dos reclamos de um maior diálogo com as autoridades, surgiu a idéia de fazer um encontro não apenas com a comunidade brasileira em Lisboa, não apenas com uma outra comunidade, que poderia ser a de Bruxelas, a de Boston, a japonesa ou a do Paraguai, para mencionar as mais numerosas. Mas uma que fosse representativa de todas as comunidades brasileiras no exterior.

Esse encontro em que eu estive, na ocasião, gerou uma promessa, de minha parte, de organizar essa reunião de hoje. E é com grande alegria que vejo que há uma grande presença, uma resposta muito positiva das autoridades. Temos aqui os três poderes muito bem representados, além do próprio Itamaraty. Temos o Ministro Dulci, sempre interessado no contato com a sociedade civil em geral, inclusive com a aquela parcela que está no exterior. Temos o Ministro Joaquim Barbosa, representando o Supremo Tribunal Federal, e também o Eleitoral, exatamente. E temos aqui também o Senador Cristovam Buarque, sempre muito interessado nas questões que afetam todos os nossos concidadãos.

Eu não vou fazer um longo discurso, porque acho que haverá ocasiões para uma discussão mais detalhada de vários aspectos que são de interesse de todos. Eu vou dizer duas ou três coisas que, para nós, são importantes. Primeiro, sobre o fato de que temos uma realidade nova. No Governo Lula eu tive a oportunidade de ser Ministro das Relações Exteriores pela segunda vez. E embora o tempo decorrente entre um período que foi ainda no Governo do Presidente Itamar Franco, e o Governo do Presidente Lula não tenha sido tão longo assim, entre o final de um e o começo do outro, talvez 10 anos. A realidade da presença de brasileiros no exterior mudou qualitativamente. Ela já vinha ocorrendo, mas ganhou uma dimensão muito maior, a tal ponto que nós sentimos a necessidade de tratar de forma diferente.

Quando eu fui Ministro, ainda no Governo Itamar Franco, nós tínhamos um departamento consular que se ocupava de muitas coisas – entre outras da questão das comunidades brasileiras no exterior. Mas o número muito maior de brasileiros fora, a multiplicidade de problemas que nós enfrentamos, levou o Presidente Lula a criar, dentro do Ministério das Relações Exteriores, o que na prática é quase um vice-ministério. No nosso jargão interno da nossa burocracia nós chamamos de Subsecretaria, mas se estivéssemos em muitos outros países, seria chamado de vice-ministério. E é a função que ocupa o

Embaixador Oto Maia, um vice-ministério para tratar das comunidades brasileiras no exterior. Predominantemente, 90% da sua atividade é dedicada a isso. E com uma variedade de situações que é imensa. Desde as questões, digamos de pequenos posseiros, ou pequenos agricultores na Bolívia, até as comunidades brasileiras no Japão, os brasileiros indocumentados, alguns documentados, outros em grande número na Europa e nos Estados Unidos; são situações muito diversas. E justamente o que nós achamos que seria importante era que um encontro como esse possibilitasse uma troca de ideias e de experiências.

Hoje nós teremos hoje um seminário organizado com várias palestras curtas. E amanhã, uma oportunidade para uma discussão mais ampla. Mas o que acho muito importante é que, em todos os seus segmentos, esse encontro seja interativo. Esse não é um encontro tanto para o Governo falar. Claro, o Governo também prestará contas do que tem feito, de como temos procurado atuar para atender as necessidades das comunidades brasileiras. Também, acentuando em alguns casos as limitações que temos. Algumas limitações que são materiais hoje, outras limitações que são até intrínsecas. Porque, às vezes, há expectativas que nós não poderemos cumprir. E é importante, também, que haja clareza sobre isso. Qual o esforço que deveremos fazer para atender ao máximo às necessidades desses nossos concidadãos, e, ao mesmo tempo, ver até onde o Governo pode fazer e o que devem fazer as comunidades, e o que podem fazer interagindo as comunidades e o Governo.

A atenção que nós temos dado a essa questão dos brasileiros se espelha na criação e na recriação de Consulados brasileiros que haviam sido fechados. Nós já criamos ou recriamos cerca de 13 ou 14 Consulados brasileiros desde o início do Governo. E, a cada dia, estamos criando alguns novos, como em Hartford, nos Estados Unidos, por exemplo, em uma área onde há muitos brasileiros que não eram cobertos. E na área de Washington, que é um outro tipo de público, que também tem que ser atendido. Uma grande comunidade ligada às instituições oficiais que lá existem, muitas internacionais, mas não apenas esses. Em Hamamatsu, por exemplo, no Japão, onde também há uma grande presença de brasileiros.

Então, tem havido um esforço realmente grande, dadas todas as limitações que conhecemos, e outras, para melhorar esse atendimento. E, também, muitas vezes, até no espaço físico. Também, no início do Governo, tive ocasião de ir a Roma, e vi o acanhamento das instalações do nosso Consulado. Diante daquele belíssimo Palácio da Piazza Navona, os brasileiros fazendo uma

enorme fila do lado de fora, enfrentando o frio para poder ter atendimento. Eu não sei se resolvemos inteiramente, mas melhoramos muito a situação no Consulado de Roma, que hoje tem um atendimento decente. Além de tentar trabalhar na parte de informática, com ajuda do SERPRO e de outras organizações para minimizar a necessidade de deslocamentos.

O Consulado em Lisboa, também, é outro que está passando por grande reforma. Era uma reivindicação. Então, nós temos procurado atuar amplamente. A situação das comunidades brasileiras no exterior é hoje uma prioridade do Governo do Presidente Lula. É uma prioridade dentro do Ministério das Relações Exteriores. Não creio que no passado não tenha merecido atenção. Mas era um aspecto lateral. Até porque o crescimento do número de brasileiros no exterior foi geométrico, quase exponencial. Então, isso também nos obrigou a uma nova atitude, muito mais aberta. Nós temos procurado ouvir mais as próprias comunidades, e esse é um dos motivos dessa Conferência. Ouvir reivindicações, sugestões, algumas que já foram feitas no passado, como a Carta de Lisboa, a Carta Boston, a Carta de Bruxelas, tudo isso, creio, nós teremos oportunidade de discutir.

E estamos fazendo isso, também, em cooperação com vários órgãos da administração federal. O Ministério do Trabalho, da Previdência, da Justiça, enfim vários órgãos estão envolvidos nesse processo. Eu vejo que há sugestões até na área de ciências e tecnologias também. Utilizar a presença dos brasileiros no exterior como fator de enriquecimento para o desenvolvimento, mas, certamente na área cultural também haverá muito que ser feito, pois acho que uma das dimensões da nossa atividade cultural no exterior, além da promoção da cultura brasileira, é manter esse sentido da identidade nacional, que é tão caro aos brasileiros.

Não vou me estender. Vou fazer apenas um comentário, Embaixador Oto Maia, Embaixador Moscardo, se me permitem, porque eles foram os principais organizadores do evento. Eu acho que no evento da tarde há muitas palestras interessantes. Agora, eu acho que elas deviam ser de alguma maneira curtas para permitir que haja uma interação. Por mais doutas que elas sejam, o objetivo aqui é o diálogo. Tanto, ou, talvez, mais ouvir do que falar. É apenas uma sugestão que eu faço a partir da leitura do próprio programa.

Último comentário. Essa reunião se dá num momento especialmente delicado, em função das atitudes que vários países desenvolvidos, eu diria que especialmente na Europa, têm adotado em relação à questão da imigração em geral, e que afeta a todos. Afeta aqueles que já vivem no país e aqueles

que estão viajando, a título de turismo, estudos, etc. Todos conhecem o episódio recente que tivemos com a Espanha, o esforço que foi feito para, se não resolver de todo, pelo menos enquadrar a situação. Obviamente, há situações que caem dentro da soberania de cada país, do ponto de vista jurídico, mas há alguns aspectos que têm que ser considerados.

Um é de natureza de direitos humanos. O bom tratamento, independentemente de qualquer situação. Independentemente do direito ou não. O estrangeiro, no caso o brasileiro que ficar num país, deve ser bem tratado em qualquer condição. Segundo, a questão política, que não pode ser desprezada. Ontem mesmo, o Presidente Lula lembrava ao Presidente da Lituânia que está aqui – aliás, país que tem 250 mil descendentes vivendo no Brasil, e que é hoje membro da União Européia – lembrava o acolhimento que o Brasil deu a todos esses refugiados, que vieram nas situações mais diversas. Uns, movidos por guerras; outros, movidos por perseguições políticas ou raciais. Mas outros também, que vieram simplesmente por questões econômicas, que vieram, digamos, ganhar a vida, e ao ganhar a vida, contribuíram muito com o desenvolvimento nacional. A nossa visão é que o mesmo tratamento deve ser dado aos brasileiros que se encontram fora do País.

Então, o que eu quero dizer com isso é que, em função dessas últimas medidas, inclusive, da União Europeia, não só ela, mas em função dessas últimas medidas, a questão da imigração se tornou um problema de política externa. Não é apenas um problema do Ministério das Relações Exteriores enquanto encarregado de aspectos consulares ou de proteção dos brasileiros no exterior, mas é um problema de política externa. É um problema de diplomacia também. Não é à-toa que, quando nós tivemos a questão na Espanha não foi apenas o Consulado-Geral que tratou, mas a nossa Embaixada teve que tratar. Os Ministros tiveram que se envolver.

E agora, na reunião do G-8, à qual o Presidente Lula foi convidado, participando daquele segmento G-8 ampliado, com cinco países em desenvolvimento, o Presidente Lula fez questão de fazer desse tema um dos temas importantes da suas alocuções em todos os momentos, inclusive nos contatos bilaterais que teve com alguns Presidentes ou Primeiros-Ministros, como foi o caso, por exemplo, do Primeiro-Ministro da Itália. Então, digo que o tema da imigração, do tratamento dos nacionais, do respeito aos direitos humanos dos nossos compatriotas no exterior é um tema, hoje, que tem um alto perfil na política externa brasileira, na diplomacia do Presidente Lula.

Eu queria dizer que essa reunião será histórica, parafraseando aqui uma frase do Presidente Lula, com a permissão do Ministro Dulci, que às vezes colabora nos discursos do Presidente: nunca antes na história deste País houve uma reunião desse tipo, que envolvesse representante de todas as comunidades brasileiras, muitos deles convidados pela Fundação Alexandre de Gusmão, à qual agradecemos, mas, muitos, também, que vieram por meios próprios.

Acho que é uma boa mistura. É uma mistura de trabalhos acadêmicos, de trabalhos científicos, de depoimentos de pessoas que viveram essa situação, de apresentações governamentais, e, sobretudo, de contribuição daqueles que estão fora do Brasil e que necessitam dessa presença do Governo brasileiro. Porque a mesma lealdade que eles sempre demonstram ao Brasil, seja torcendo nos jogos de futebol, seja defendendo a nossa imagem quando ela é atacada ou agredida de alguma maneira, seja mesmo quando eles estão honestamente tratando de ganhar a vida e contribuindo para o desenvolvimento dos países em que eles estão, a nossa retribuição é dar a eles o melhor tratamento possível. Algumas medidas não dependem apenas de nós. Por isso, a presença aqui também dos outros Poderes da República.

Enfim, quero que nessa reunião funcione não apenas a razão, mas, também o coração, porque é realmente uma reunião para encontrar soluções, propostas novas, mas, sempre dentro de um espírito de solidariedade e de plena consciência da responsabilidade que tem o Governo, e que o Presidente Lula demonstrou desde o início, mesmo na sua campanha, ao escrever uma carta aos brasileiros no exterior, ainda em 2002.

Então, eu queria dizer da grande alegria que eu tenho, que o Governo tem, que o Itamaraty tem, de receber a todos aqui, e tenho certeza de que será uma reunião histórica.

Muito obrigado, a todos.

Brasileiros no mundo: o ambiente mundial das migrações e a ação governamental brasileira de assistência a seus nacionais no exterior

Oto Agripino Maia

"Give me your tired, your poor,
Your huddled masses yearning to breathe free,
The wretched refuse of your teeming shore.
Send these, the homeless, tempest-tost to me,
I lift my lamp beside the golden door!"(*)

Emma Lazarus, *The New Colossus* (1883)

O quadro normativo das migrações

Os versos famosos da poetisa americana, filha de judeus portugueses, inscritos em bronze no pedestal da estátua da Liberdade, à entrada do porto de Nova York, soam aos ouvidos contemporâneos como o eco distante de um mundo que não existe mais: o mundo em que o imigrante perseguido pela adversidade era bem-vindo no país próspero.

(*) "Dai-me vossas massas informes de pobres exauridos/ Que anseiam por respirar a liberdade/ Dai-me o refugo desditoso das vossas margens numerosas/ Mandai-me todos, os desabrigados, varridos pela tempestade/ Eu ergo minha lâmpada junto ao portão dourado!" (Traduzido com a ajuda de Francisco Alvim)

A imigração, em outras épocas reconhecida como fonte de dinamismo social e fertilização cultural, parece ter-se convertido, em nossos dias, em uma das mais intratáveis questões da agenda internacional. Nos anos que se seguiram à II Guerra Mundial, a comunidade das nações estabeleceu normas de direito internacional sobre o intercâmbio de mercadorias e serviços, sobre fluxos financeiros e até mesmo sobre complexas situações de crise política. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT – sucedido pela Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional, a Organização das Nações Unidas, entre outros, ofereceram, a partir de então os foros onde os governos de todas as nações passaram a buscar a resolução de diferenças ao abrigo de um quadro jurídico comumente aceito. O mesmo não aconteceu, entretanto, com as situações relacionadas com a migração. Não lograram as grandes conferências do pós-Guerra criar regras sobre a movimentação de pessoas entre países, nem sobre a radicação dessas pessoas em território estrangeiro, confirmando a dificuldade sempre experimentada pelas sociedades humanas em lidar com o tema do êxodo. Isso gerou o paradoxo atual de ter um país como queixar-se do tratamento injusto eventualmente atribuído às suas mercadorias quando exportadas para outro país – e obter a correção da injustiça –, mas de não poder contar com o mesmo recurso para reclamar da inadmissão de um seu nacional em território estrangeiro.

São muito genéricas as normas aplicáveis aos deslocamentos humanos. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, celula mater de todas as normativas modernas nesse terreno, limita-se a dizer que toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras do seu país, e que essa mesma pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o seu, e a ele regressar. Nada quiseram – ou nada puderam – dizer os redatores desse texto seminal sobre o direito dessa mesma pessoa a entrar em outro país ou nele morar. Tributários da grande Declaração de 1948, sete tratados da ONU conferem força legal aos direitos da pessoa humana nela proclamados, regulando especificamente a discriminação racial, a discriminação contra as mulheres, os direitos da criança, os direitos civis e políticos, os direitos econômicos, sociais e culturais, a tortura, e, finalmente, pela Convenção de 1990, os direitos dos trabalhadores migrantes. Esse instrumento estende aos seus destinatários todos os direitos humanos protegidos pelos demais tratados, mas não os faz titulares do direito à cidadania em outro país.

Outro ato, a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, garante a toda pessoa em território estrangeiro o direito de receber assistência da repartição consular do seu país, devendo, porém, tal assistência obedecer aos mandamentos da ordem jurídica local. Convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT –disciplinam relações de trabalho entre empregadores e imigrantes, sem distinguir entre regulares e irregulares, mas, tal como a Convenção da ONU, de 1990, não proporcionam os meios legais da regularização migratória, que é o problema fundamental desses mesmos trabalhadores. O que prevalece em todos os casos, excetuados aqueles em que clamorosas violações de direitos humanos possibilitam o apelo a tribunais, inclusive internacionais, é a prerrogativa soberana que tem cada país de aplicar sua política imigratória aos viajantes a ele aportados. Esse princípio é válido inclusive para o Brasil, que aplica seu Estatuto do Estrangeiro para regular a entrada e permanência de estrangeiros no território nacional. As derrogações admitidas de soberanias nacionais nesse domínio são aquelas feitas no âmbito de organismos regionais, como o Mercosul e a União Européia. Mesmo aí, porém, a lógica do comércio não se projeta sempre de forma equivalente no plano migratório, como bem demonstra a situação vigente no NAFTA, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, onde a integração econômica coexiste com a dramática separação migratória entre os Estados Unidos e o México.

Essa insuficiência de quadro legal sobre a circulação e radicação de pessoas em território estrangeiro foi reconhecida por uma Comissão Global sobre Migração Internacional, criada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas em 2003, a qual declarou, textualmente, em seu relatório, apresentado em 2005, que “a comunidade internacional fracassou em realizar o pleno potencial da migração e não se mostrou à altura das múltiplas oportunidades e desafios por ela propostos”. As trinta e três recomendações feitas ao final do documento de noventa páginas evidenciaram a existência de uma reflexão amadurecida sobre a questão e de perfeita consciência dos caminhos a serem trilhados numa grande negociação multilateral que venha eventualmente a realizar-se.

Logo a seguir, em 2006, o Secretário-Geral, Kofi Annan, pediu a Peter Sutherland, ex-diretor-geral do GATT e da OMC, que preparasse, para apresentação à Assembléia Geral da organização, um balanço dos estudos e análises de todos os aspectos da relação entre as migrações e o desenvolvimento econômico. Daí resultou a convocação do Fórum Global

de Migrações e Desenvolvimento, conhecido como Fórum de Bruxelas, que, sem chegar a ser um marco negociador intergovernamental pleno, é certamente, hoje, o mais importante processo de consulta multilateral na matéria. O Fórum não é uma conferência formal da ONU, mas está aberto à participação de todos os Estados-membros, agências da organização e outros organismos internacionais e regionais. Sua primeira reunião teve lugar em Bruxelas, em julho de 2007, e a próxima se realizará em Manila, em outubro de 2008. Os debates até agora travados entre os participantes vêm demonstrando a dificuldade de construir uma agenda consensual entre os países emissores e receptores, em especial no que diz respeito à inclusão de temas relacionados com aos direitos humanos, principal princípio transnacional capaz de embasar um código mínimo para as migrações internacionais. A posição das delegações brasileiras nas reuniões do Fórum, coerente com a posição histórica do país, tem sido a de, em coordenação com outros países emissores, considerar o conceito de migração internacional como ligado de forma indissociável à proteção dos direitos humanos e ao conceito de desenvolvimento econômico.

O ambiente político das migrações

A acolhida do imigrante nos países desenvolvidos, ostensiva ou tacitamente positiva, em décadas de crescimento econômico da segunda metade do século passado, deu lugar, no atual, a atitudes crescentemente negativas. Somam-se aí três fatores adversos: desaceleração da atividade econômica em alguns países e conseqüente saturação dos mercados de trabalho; choques culturais; e a ameaça terrorista. Os dois primeiros fatores operam, geralmente, em conjunto, quando os trabalhadores vindos de fora, além de serem vistos pelos locais como competidores por empregos e por assistência social, são também rejeitados em função das diferenças étnicas, religiosas e culturais que carregam. Os grandes atentados terroristas em Nova York, Londres e Madri – condenados por todos os países civilizados, entre eles o Brasil –, agravaram consideravelmente esse quadro, ao gerarem a percepção do viajante estrangeiro – sobretudo aquele de determinadas procedências – como ameaça potencial à segurança pública, e ao transformar os controles de imigração em órgãos policiais independentes, crescentemente desvinculados dos ministérios responsáveis pelas relações exteriores.

O problema da imigração clandestina elevou-se na agenda da política interna dos Estados Unidos, de vários países europeus e das instituições supranacionais da União Européia. Tornou-se tema de campanha eleitoral nos EUA, e no debate que precedeu algumas eleições gerais na Europa a posição dos candidatos sobre o assunto foi considerada decisiva para o julgamento final do eleitorado. Os partidos socialistas e social-democratas da região, tradicionais aliados dos imigrantes, confrontados com a nova sensibilidade do assunto e alarmados com o crescimento de movimentos xenófobos de direita, evoluíram para posições mais restritivas, e, quando no poder, passaram a praticar políticas de controle mais severas. De um modo geral, a percepção do fenômeno tornou-se sombria. Texto divulgado pela União Européia por ocasião do cinqüentenário dos Tratados de Roma citou a imigração ilegal – ao lado do terrorismo e do crime organizado! – como ameaça a ser enfrentada conjuntamente por todos os europeus. Às vésperas de assumir a presidência de turno francesa da União Européia, em 2008, o Presidente da França, Nicolas Sarkozy, depois de declarar que "a França, como a Europa, não vai aceitar toda a miséria do mundo", anunciou que a prioridade do seu mandato será a aprovação de um plano de combate à imigração ilegal, capaz de, entre outras coisas, proibir as regularizações em massa do tipo realizado em anos anteriores pela Espanha e pela Itália. Acolhendo proposta da presidência francesa, os ministros europeus da Justiça, do Interior e da Imigração já aprovaram, em junho de 2008, a adoção de um "Pacto Europeu sobre a Imigração", que prevê o endurecimento do combate à imigração ilegal.

Essas preocupações todas se refletem em políticas de combate à imigração irregular que se vêm tornando cada dia mais intransigente. O exemplo mais recente foi a Diretiva aprovada em junho de 2008 pelo Parlamento Europeu sobre a repatriação de imigrantes irregulares, que criminalizou a condição desses residentes, os quais, quando identificados, poderão ser detidos por um prazo de até 18 meses. O Governo brasileiro reagiu prontamente, através de nota de protesto do Ministério das Relações Exteriores, e os países sul-americanos, emissores no presente de emigrantes para países da Europa, e receptores históricos de nacionais europeus, mobilizaram-se para manifestar seu repúdio à decisão e reivindicar sua revisão. Essa mobilização produziu manifestações coletivas de rejeição da Diretiva por parte dos países latino-americanos no quadro da Organização dos Estados Americanos e do Mercosul.

Mas os residentes estrangeiros irregulares não são os únicos a sofrer nesse ambiente de controles exacerbados e sentimentos xenófobos. Também os viajantes de passagem, turistas, estudantes provenientes de "áreas de risco", ou seja, nacionais de países com presença irregular estatisticamente comprovada ou presumida naquela área, podem ser retidos nos pontos de entrada e ter sua admissão negada, com a conseqüência de detenções – privações de liberdade às vezes de alguns dias – capazes de configurar punições de fato, sem que tenham cometido qualquer espécie de infração. O caso recente da inadmissão de três estudantes brasileiros, retomada adiante, e o tratamento por eles sofrido no aeroporto de Madri ilustrou essa tendência. Paradoxalmente, foi na Espanha, país que pratica uma política imigratória que deve ser reconhecida como uma das mais generosas da União Européia, que ocorreu esse episódio infeliz – hoje superado – na área da circulação de pessoas. Deve-se aí atentar para as diferenças que podem existir, na Europa, entre retórica e realidade. Não é na Itália – de onde partem atualmente as manifestações verbais mais estridentes contra os imigrantes – onde são praticadas as políticas de controle mais rígidas, e sim em países como o Reino Unido, onde o discurso oficial é moderado e benigno.

Essa elevação do tom nos países receptores de imigrantes conduz, inevitavelmente, a reações por parte dos países emissores, entre os quais o Brasil. Embora não pertença ao grupo de países onde a emigração é um movimento demográfico significativo, como Filipinas, México, Turquia ou mesmo Equador, Peru e Uruguai, e para quem medidas restritivas nessa área podem ter impacto econômico estrutural, o Brasil vem-se manifestando em todas as situações onde vê ameaçados os direitos fundamentais ou a dignidade dos seus nacionais. A questão entrou para a agenda política do País, seja em termos bilaterais, como se exemplificará adiante, seja em foros regionais e multilaterais.

A emigração brasileira

Há apenas vinte anos essas questões interessavam ao Brasil de maneira muito diferente da que se impõe em nossos dias. O Estatuto do Estrangeiro, de 1980, é uma lei de país de imigração, defensiva em alguns pontos, e centrada na proteção do mercado de trabalho doméstico e – preocupação política da época – na defesa da segurança nacional. Nessa mesma década

de 80, porém, o fator externo representado pelo aumento das facilidades de informação, comunicação e transporte intercontinental decorrente da aceleração da globalização, conjugou-se a um quadro doméstico de estagnação e desemprego, colorido de desencanto, para desencadear o início de correntes emigratórias que se prolongam até nossos dias. Voltadas inicialmente para a costa leste dos Estados Unidos e para alguns países da Europa Ocidental, elas se estenderam, posteriormente, a outras áreas. Já na década anterior, políticas de fomento à ocupação de terras agrícolas promovidas pelo Governo do Paraguai haviam atraído algumas dezenas de milhares de fazendeiros gaúchos, paranaenses e catarinenses para o sul daquele País. E ao longo dessas décadas, iniciou-se ainda outro fluxo importante, de características diferentes dos demais, em que descendentes dos imigrantes japoneses no Brasil fizeram o caminho de volta para trabalhar no país de origem de seus pais e avós. Essas diversas correntes somaram-se para cristalizar o primeiro exemplo de uma diáspora brasileira no exterior. Gradualmente, o País se deu conta de que, distanciando-se da condição histórica de destino de imigrantes de praticamente todos os continentes do globo, tornara-se também um país de emigração.

Com exceção dos Estados Unidos, os principais destinos da emigração brasileira são constituídos por países que em séculos anteriores tinham originado fluxos, em alguns casos significativos, destinados ao Brasil. Essa circunstância, aliada a condições econômicas favoráveis naqueles países, todos a demandarem mão-de-obra de baixo custo, crescentemente adventícia, facilitou, nesse período inicial, a inserção dos brasileiros recém-chegados nos mercados de trabalho. Estudos produzidos para a conferência "Brasileiros no Mundo" sugerem como se processou tudo isso nas quatro grandes áreas de assentamento dos brasileiros no exterior – Estados Unidos, Europa, América do Sul e Japão.

As estatísticas referentes às comunidades brasileiras no exterior são aproximativas, com exceção daquelas relativas ao contingente radicado no Japão, onde, em função dos rigorosos controles ali praticados, todos os imigrantes têm visto de permanência e contrato de trabalho, sendo, portanto, objeto de dados oficiais precisos. A base de tais estatísticas para todos os segmentos da população brasileira "fora de casa" é o levantamento realizado periodicamente pelo Ministério das Relações Exteriores, que pede às repartições da sua rede consular que informem o número de nacionais brasileiros em suas jurisdições, acrescendo ao número de residentes

regulares, obtido das autoridades locais, a estimativa do universo de irregulares, ou seja, pessoas cuja permanência no país não está coberta por um visto adequado, green card, permis de séjour, documento ou autorização oficial equivalente. A primeira cifra é, naturalmente, precisa, e a segunda, hipotética em grau que pode, em algumas jurisdições, configurar elevada imprecisão.

Esses levantamentos, apesar de sua reconhecida imperfeição, são até hoje a base sobre a qual trabalham o Governo brasileiro, o Congresso Nacional, pesquisadores e organizações não-governamentais, e muito provavelmente continuarão a sê-lo até que se possam realizar censos com metodologia adequadamente científica. Aliás, isso já começa a ser feito, de forma localizada, como indica o projeto de cooperação, em curso, entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – e a Dirección General de Estadisticas, Encuestas y Censo – DGEEC – do Paraguai, para recenseamento das populações dos dois países nas respectivas faixas de fronteira. Estender o trabalho a outras áreas, como os Estados Unidos e a Europa, onde se concentram os maiores contingentes não mapeados, é tarefa importante, mas de sabida dificuldade, dado o caráter elusivo do residente irregular, geralmente avesso a todo tipo de cadastramento. A importância do recenseamento dos brasileiros fora do país é inquestionável, e foi exemplificada recentemente pelo caso de nossos compatriotas moradores na faixa de fronteira norte da Bolívia. Diante da decisão do Governo Evo Morales de promover seu desalojamento em cumprimento de dispositivo constitucional que proíbe a presença de estrangeiros naquele perímetro, foi necessário efetuar uma contagem para fins de um estudo de reassentamento. As estimativas correntes variavam enormemente, chegando, uma delas, a admitir a presença de 60.000 nacionais na área, cifra que tornaria extremamente difícil, se não inviável, qualquer esforço de transferência. Entretanto, uma vez realizados os censos por órgãos governamentais bolivianos, com metodologia apropriada e pessoal especializado, chegou-se à conclusão de que o universo de brasileiros no departamento do Pando resumia-se a 243 famílias, ou seja, algo em torno de 1.000 pessoas no total.

O levantamento do MRE para o universo da diáspora já chegou a mencionar, no passado recente, agregados em torno de 4 milhões de pessoas. O último exercício desse tipo, referente ao ano de 2007, a ser

igualmente tomado com as cautelas devidas a um cálculo parcialmente empírico, acusou a cifra total de 3.135.000 brasileiros, dos quais 1.460.000 documentados (46% do total) e 1.675.000 (54% do total) estariam em situação irregular. Desse total, estima-se que 1.245.000 estejam radicados nos Estados Unidos, 909.000 na Europa, 534.000 na América do Sul e 329.000 no Japão. Cerca de 115.000 localizam-se em outras áreas: Ásia (exceto Japão), Oceania, África e Oriente Médio. Em seguida aos 1.2 milhão dos Estados Unidos, a maior concentração de brasileiros localiza-se no Paraguai (estimativas que vão de 200 a 400 mil), seguindo-se, em ordem sempre aproximativa, o Japão, Portugal (190.000), o Reino Unido (150.000), a Itália (120.000), a Espanha (110.000) e outros. Há, entre essas cifras, algumas que poderão estar super-estimadas. Tal é o caso, quase certamente, do Paraguai, onde há indícios de que um censo poderá apontar números consideravelmente mais baixos, como ocorreu no caso da faixa da fronteira norte da Bolívia. Em outras áreas, o mesmo poderá ocorrer, tendo em conta que os cálculos empíricos até hoje empreendidos tendem – por motivos ainda não bem conhecidos – a produzir cifras inflacionadas.

A motivação da emigração dos brasileiros é predominantemente econômica, ainda que na decisão de partir entrem em linha de conta, de forma consciente ou não, outros fatores de ordem cultural ou mesmo psicológica. A nova inserção social desses emigrantes varia segundo a escolha do país, e nessa escolha já estão geralmente incorporados muitos condicionamentos do novo modo de vida. De saída, singulariza-se o contingente no Japão pela maior uniformidade face aos demais: 83 por cento do total é de descendentes de japoneses, e quase 70% deles trabalham como operários, dispondo, mais de 94 %de visto permanente, ou temporário de longa duração. Mais de 4 %detêm dupla nacionalidade. Por essa razão, é a comunidade mais estudada e mais bem conhecida. No outro extremo estão os expatriados nos Estados Unidos e na Europa. Aí reina uma grande diversidade de situações. No caso europeu, uma parcela deles pode ter parentes no novo país de morada (sendo isso mais visível nos casos da Itália, Espanha, Alemanha e Portugal), somando-se esse fator, na decisão de emigrar, às expectativas relacionadas com o mercado de trabalho. Tanto nos Estados Unidos como na Europa é extensa a lista de ocupações buscadas pelos brasileiros, situando-se a maioria delas, entretanto, em atividades de baixa qualificação.

As migrações para países vizinhos constituem um capítulo à parte, pois se relacionam em sua maior parte com movimentações ligadas ao uso da terra. No caso paraguaio, já mencionado, o elemento de atração inicial de brasileiros foi a oferta de glebas de alta qualidade, que gerou um núcleo de exploração agrícola moderno, indutor, a seu turno, de outras formas de imigração pela importação de força de trabalho brasileira. Na Bolívia, a entrada de brasileiros, numericamente menos significativa, obedece a dois padrões diferenciados: no norte, ao longo da faixa de fronteira com o Acre e Rondônia, região onde é comum a transumância, em razão da exploração de recursos naturais da floresta, observa-se a presença de famílias que tiram o sustento da coleta da castanha-do-Pará e do látex, ou de pequenas propriedades agrícolas. Na região oriental da Media Luna predominam os proprietários – pequenos, médios e grandes – que se dedicam à agropecuária comercial, sendo o cultivo da soja e a criação de gado de corte as principais atividades. Caso à parte é o dos brasileiros na Guiana Francesa e no Suriname. Sua presença na mineração ilegal do ouro de aluvião – muitas vezes explorados por empregadores tão irregulares quanto eles próprios – gera fortes reações nas administrações locais e tende a transformar a questão do garimpeiro brasileiro em item polêmico da agenda política bilateral.

A diáspora brasileira, com seus aproximados três milhões de pessoas, interessa hoje ao seu país de origem, aí incluídos o Governo e instituições privadas, a vários títulos. Em primeiro lugar, é ela uma extensão da cidadania além-fronteiras, e por essa razão procura o Estado estender-lhe os direitos e obrigações cabíveis em território estrangeiro. No que diz respeito ao exercício do voto à distância, apenas 86.202 brasileiros no exterior inscreveram-se nas 94 zonas eleitorais instaladas nos consulados nas últimas eleições presidenciais. Esse número, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, cresceu hoje para quase 105 mil eleitores inscritos, correspondentes a 0,082 por cento do eleitorado nacional de 127 milhões de cidadãos aptos a votar. O interesse ainda baixo por esse vínculo com a vida política do país de origem coexiste com a formação de núcleos que vêm promovendo o debate de temas de interesse das comunidades em que vivem, e que funcionam como canais de transmissão dessas idéias ao Governo brasileiro. As formas de associação das comunidades no exterior não podem deixar de refletir as condições da inserção econômica e social dos seus integrantes em cada país. Em áreas de assentamento relativamente mais antigo, como os Estados Unidos e alguns países da Europa, elas são mais numerosas e diversificadas,

projetando, por vezes, os modelos locais de associativismo. Verdadeiro fenômeno nesse contexto foi o crescimento da mídia para brasileiros no exterior, impressa e audiovisual, sobretudo nos Estados Unidos, ligada ou não a associações cívicas ou culturais. Ali contam-se, hoje, cerca de 300 veículos de comunicação de vários tipos. É nos Estados Unidos que está em criação uma entidade de âmbito nacional, a Associação dos Brasileiros na América – ABA. Mas não é apenas nos EUA que crescem os projetos associativos de alcance mais amplo. Está também em pauta a criação de uma Rede de Brasileiros na Europa, e outra iniciativa, intitulada Estado dos Imigrantes, almeja congregar representantes de brasileiros em todo o mundo.

Por outro lado, o interesse pela questão das comunidades no exterior atingiu a maioridade no Congresso Nacional quando a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Emigração Ilegal apresentou seu relatório, em 2006. As seiscentas páginas desse importante documento ofereceram à opinião pública brasileira a mais completa panorâmica da questão até então realizada, transcendendo os limites inscritos na denominação da própria CPMI.

Além de sua dimensão política, a diáspora se manifesta também no plano econômico, e de várias formas. Ao lado da faceta comercial propriamente dita, de mercado para produtos brasileiros, e, talvez, no futuro, plataforma para promoção desses produtos no meio local, cresce em importância a financeira, baseada nas remessas para casa (estima o BID que foram enviados cerca de USD 7.1 bilhões em 2007) e que desperta o interesse de instituições bancárias governamentais e privadas. A televisão a cabo e por satélite, explorada por duas grandes redes brasileiras e diversas empresas de distribuição, é outra atividade econômica que se desenvolve no âmbito das comunidades brasileiras, e que está aumentando a abrangência planetária do audiovisual lusófono.

A assistência aos brasileiros no exterior

A assistência a nacionais fora do seu território é feita, na quase totalidade dos países, pelas redes consulares subordinadas aos órgãos responsáveis pelas relações exteriores. As relações consulares têm natureza diferente das diplomáticas, sendo cada uma delas regida por convenção própria, num reconhecimento dos diferentes planos do direito internacional em que se realizam. No caso brasileiro, a rede é constituída por 48 consulados

gerais e simples, mais as seções consulares de embaixadas em 105 capitais e 14 vice-consulados, postos menores voltados para os problemas típicos do ambiente fronteiriço, perfazendo um total de 167 repartições. Em alguns países com quem mantemos relações diplomáticas, apenas a seção consular da embaixada é o ponto de apoio disponível, em outros pode chegar a vários postos. Nos Estados Unidos, onde se concentra o maior contingente de brasileiros do planeta, o Brasil tem oito consulados, estando mais dois em vias de abertura.

O Ministério das Relações Exteriores vem procurando expandir a rede de repartições consulares e reforçar aquelas onde as solicitações de serviços aumentaram – em alguns casos explodiram – em função do crescimento do número de brasileiros na área. O Consulado-Geral em Lisboa, por exemplo, atendeu 14.000 pessoas no mês de junho de 2008, numa média diária de quase 900 usuários. Entre 2005 e 2008, foram criados e instalados 12 novos consulados em várias partes do mundo, e expandidas as instalações e aumentado o pessoal em muitos outros. Numa tentativa de fazer chegar o atendimento a áreas mais distantes das suas sedes, são também organizados os consulados itinerantes. A primeira dessas experiências ocorreu no Paraguai, em 1993, na região rural dos brasiguaios de Santa Rita, e hoje elas ocorrem em praticamente todos os continentes, tendo adquirido regularidade e se tornado indispensáveis nas grandes concentrações da costa leste dos Estados Unidos e no Japão, mas também em toda a faixa de fronteira terrestre, onde as expedições organizadas pelos vice-consulados adentram regiões rurais para oferecer seus serviços.

O atendimento consular clássico se baseia nas funções cartoriais de registro civil e emissão de documentos de viagem, acrescidas de outras relativas ao exercício da cidadania à distância, em que o posto atua também como agente do Serviço Militar, da Justiça Eleitoral, da Receita Federal e de outros órgãos do Estado. É essa a primeira instância da assistência, a ser complementada por outras, ainda ligadas direta ou indiretamente aos direitos básicos do cidadão, como a assistência jurídica em questões de direito de família, a detentos, nacionais acidentados ou em situações de risco. No sentido imigratório, são os consulados responsáveis pela concessão de vistos a cidadãos estrangeiros que demandam o Brasil. A capacidade do Ministério das Relações Exteriores de atuar em situações de emergência foi testada em 2006, no episódio de evacuação de nacionais brasileiros do Líbano, quando mais de 3.600 pessoas foram transportadas

para fora do País em estado de conflagração. Em escala menor, mas com presteza igualmente reconhecida, o Consulado-Geral em Houston fez-se presente no apoio a brasileiros atingidos, na região de New Orleans, pelo furacão Katrina. Embora os consulados não possam assumir diretamente causas ligadas à proteção do interesse de nacionais brasileiros, podem eles assessorar essas pessoas em dificuldades. Mais de trinta repartições dispõem de advogados contratados para prover tal apoio. Em Ciudad del Este, por exemplo, onde são numerosos os problemas criados pelo crime organizado, por um lado, e por conflitos fundiários, por outro, dispõe o Consulado-Geral de três profissionais em regime de tempo integral.

A evolução da estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores voltada para o atendimento à diáspora tem uma história, a qual, no passado recente, começa com a transferência da subordinação do Departamento Consular e Jurídico diretamente para o Secretário-Geral da pasta, em 1994, e se segue com o lançamento, em 1995, do Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior. Esse programa incluíu medidas como a criação do Núcleo de Assistência a Brasileiros, call center que em regime de plantão permanente, conta, hoje, com uma equipe de funcionários treinada e dotada de meios para prestar assistência a nacionais fora do país, e que diariamente localiza brasileiros desaparecidos, encaminha casos de denegação de entrada em outros países, detenção em aeroportos, auxílio a enfermos e desvalidos e apoio humanitário a presos. Em 2004, a Subsecretaria criada no Itamaraty para os Assuntos de Cooperação CCmercial e Cultural – a SGEC – incorporou também o DCJ, já aí com nova ênfase na assistência às comunidades brasileiras.

A SGEB

A mudança estrutural mais importante veio em 2007, quando foi instalada no MRE a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. Ganhou, assim, o tema, autonomia dentro da Chancelaria brasileira, em nível político que permite ao seu titular relacionar-se com altas autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – o que tem ocorrido na prática com grande freqüência. A criação da SGEB, dentro do descrito processo evolutivo interno que acompanhou no tempo a tomada de consciência do MRE, e do Governo Federal em geral, da importância crescente do assunto, levou igualmente em conta a recomendação contida

no relatório da CPMI sobre Emigração Ilegal, que recomendara a criação no organograma do Executivo de uma instância de nível político adequado, exclusivamente voltada para o tratamento das questões relacionadas com as comunidades brasileiras no exterior. Dotada de unidades funcionais novas, que a capacitaram a desempenhar funções na área da imigração (estrangeiros no Brasil) e da cooperação judiciária internacional, a SGEB incorporou, também, à sua estrutura, uma Ouvidoria, que deverá operar como o ombudsman da área, com mandato para receber comentários e críticas de todas as procedências e fazer recomendações visando a corrigir situações de prestação inadequada de serviços.

Logo se defrontou a nova Subsecretaria com a percepção de que dois pontos de sua agenda se impunham como prioritários: o prosseguimento ou, quando fosse o caso, início de tratativas políticas com governos de países receptores de contingentes de imigrantes brasileiros, e a continuação e aprofundamento de projetos em curso de modernização do atendimento. Já se disse anteriormente que situações a envolverem questões migratórias, dificilmente negociáveis – ou mesmo inegociáveis –entre governos, podem ser encaminhadas positivamente no contexto de organismos regionais, onde eles existem e concebem a migração como parte do processo de integração. Tal seria o caso dos países fronteiriços membros do Mercosul, onde se localizam brasileiros em situação vulnerável e onde compromissos multilaterais oferecem a moldura legal para a realização de negociações entre os governos. Num reconhecimento da natureza política do mandato conferido à SGEB, duas situações em países vizinhos consideradas mais sensíveis se impuseram no MRE como as primeira missões negociadoras da subsecretaria: a dos brasileiros na Bolívia e no Paraguai.

Negociações políticas intergovernamentais

No primeiro caso, decisão governamental boliviana havia colocado em posição vulnerável os brasileiros residentes na faixa de fronteira norte do país. Com a finalidade de discutir fórmulas para o encaminhamento dos problemas decorrentes daquela decisão, foram iniciadas, em 2006, negociações no âmbito de dois grupos de trabalho, respectivamente sobre questões migratórias e fundiárias. Após missão da SGEB à região, e contatos com representantes dos brasileiros (entrando, inclusive, na Amazônia para encontrá-los) e com altas autoridades bolivianas, em La

Paz e em Cobija, capital do departamento do Pando, epicentro do problema, decidiu-se propor à parte boliviana o desenvolvimento de um projeto bilateral agropecuário capaz de receber camponeses brasileiros e bolivianos, dando àqueles, se efetivamente desalojados, uma opção de reassentamento. Os entendimentos sobre a natureza e localização do projeto prosseguem, e até o momento o Governo Morales – às voltas com problemas internos que se avolumam – não materializou a anunciada retirada dos brasileiros.

A situação dos brasileiros no Paraguai – os brasiguaios – não evidencia propriamente sinais de crise, mas demanda providências capazes de normalizar as condições de residência e trabalho desse numeroso contingente de compatriotas. O mérito principal dos dois mecanismos de negociação criados com o Paraguai, um para questões migratórias e o outro para temas fundiários, foi o de criar um canal de diálogo franco em que os problemas são reduzidos à sua dimensão real, sem a coloração que por vezes lhe empresta a cobertura jornalística. Ao mesmo passo que apresenta reivindicações específicas sobre o status legal de seus nacionais em solo paraguaio, não tem perdido de vista a delegação brasileira, nesses foros, o reconhecimento da acolhida preponderantemente amistosa que vêm eles recebendo no país vizinho. Na visão brasileira, esses grupos de trabalho devem ser utilizados para isolar e equacionar problemas que de outra maneira poderiam contaminar negativamente o relacionamento político bilateral. Após entendimentos mantidos nos dois foros, o Executivo paraguaio deliberou enviar ao Congresso, para ratificação, o Acordo de Residência do Mercosul, que dependia dessa providência, há alguns anos, para entrar em vigor. Por esse instrumento, que se aplica em termos de plena reciprocidade aos quatro Estados-membros, mais os dois países associados, criam-se as condições para a regularização migratória, ou seja, a documentação de milhares de brasileiros no Paraguai, em igualdade de tratamento com os nacionais dos outros países do bloco. Terão eles também acesso ao direito de residência. Já tendo sido aprovado pelo Senado paraguaio, depende agora o Acordo de idêntica aprovação pela Câmara dos Deputados. Além desse avanço no campo da ampliação da cidadania, outros foram obtidos em relação a conflitos fundiários envolvendo proprietários brasileiros. Sete focos foram selecionados, e, em alguns deles, progressos foram obtidos graças ao trabalho do consulado na área e ao espírito de cooperação de autoridades paraguaias.

A migração transfronteiriça cria problemas também na Guiana Francesa e no Suriname, onde se localizam hoje contingentes de brasileiros indocumentados, vulneráveis a acusações de vários tipos ligadas ao exercício de ocupações irregulares ou ilícitas, principalmente a mineração informal. No Suriname, a assinatura de um acordo de regularização migratória com o Brasil abre a porta para que esses compatriotas venham a se integrar à vida normal do país. Empenha-se o Governo brasileiro, no momento, para que esse ato seja ratificado e implementado. Já na Guiana, as preocupações do Governo francês com o combate ao garimpo ilegal caminham paralelas ao empenho brasileiro em dissociar a imagem local do brasileiro da atividade ilegal do garimpo, e estabelecer com as autoridades francesas um mecanismo de diálogo sobre imigração. Em reunião realizada em junho de 2008, em Caiena, a delegação brasileira, conduzida pelo SGEB, e a francesa, pelo Secretário de Estado responsável pelo Ultramar, chegaram a um consenso sobre a necessidade de cooperar no combate a atividades ilícitas – aí incluída o garimpo em áreas proibidas – e a conveniência, por outro lado, de abrir um canal de comunicação rápida capaz de equacionar e neutralizar crises no campo migratório. A circunstância de se aplicarem na Guiana Francesa, Département d' Outremer, as mesmas regras sobre imigração do Tratado de Schengen aplicadas na metrópole, acrescidas da exigência de visto de entrada, cria um obstáculo adicional para os brasileiros que ali desejam adquirir sua documentação regular.

Mas como já foi dito, não são as comunidades radicadas as únicas a sofrerem no novo clima de controles imigratórios nos países do Hemisfério Norte. Os viajantes brasileiros, simples turistas ou estudantes em trânsito, em números crescentes, também podem viver situações difíceis em aeroportos europeus e norte-americanos. Um caso recente ocorreu em Madri, onde três jovens brasileiros, em momentos diferentes, foram impedidos de ingressar no país e submetidos a situações vexatórias. Ao receber ampla condenação por parte do Governo, do Congresso e da imprensa no Brasil, esse episódio transformou-se em crise de proporções políticas com a Espanha, abrindo caminho, após esgotados os recursos consulares, à atuação diplomática. O Itamaraty agiu com firmeza, e as negociações então levadas a cabo entre os dois países conduziram a uma fórmula que criou um mecanismo capaz de evitar a repetição de episódios da mesma natureza. Esse mecanismo, que inclui uma linha direta entre o

Consulado em Madri e funcionários graduados do Serviço de Imigração espanhol, iniciou também a cooperação entre as polícias de imigração dos dois países. Já está ele produzindo resultados concretos em termos de melhora da informação de parte a parte e de contato rápido em situações de emergência, e pode oferecer um modelo de tratamento do assunto com outros países da União Européia. Foi ele a referência do arranjo proposto à França para facilitar a comunicação no trato de problemas migratórios com a Guiana Francesa.

A mesma preocupação com problemas dessa natureza, a afetarem os viajantes brasileiros, levou o SGEB, em abril de 2008, à sede da Frontex, em Varsóvia. Já vinha o Itamaraty, através da sua Embaixada na capital polonesa, mantendo contatos com a Agência Européia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Européia – esse é o nome completo da Frontex – desde que, sob coordenação daquele órgão, haviam sido desencadeadas, em 2007 e 2008, as operações Amazon I, II e III, voltadas, explícitamente, para o controle de entrada de viajantes sul-americanos em aeroportos europeus. Durante o encontro com os dirigentes da Frontex foi patenteada a preocupação brasileira com o problema das inadmissões e com os episódios de maus tratos, e ouvidas explicações pormenorizadas sobre os métodos de trabalho da agência. Foi também assegurado à parte brasileira que não existe orientação discriminatória contra brasileiros nas iniciativas européias. Ao final, propôs a Frontex a celebração de um acordo bilateral de cooperação. Esse instrumento já está sendo examinado pelas autoridades brasileiras encarregadas do controle da imigração e poderá abrir um canal de comunicação e informação capaz de aproximar os dois lados e evitar problemas no futuro. Dentro das diversas iniciativas de cooperação bilateral criadas pelo Governo brasileiro com países receptores (e no futuro, eventualmente, com a Frontex) com o propósito de proteger seus nacionais em trânsito ou radicados, existe também espaço para o estabelecimento de compromissos sobre a repressão de atividades criminosas que acompanham a migração, como o tráfico de pessoas e de drogas. Sendo tais atividades consideradas ilícitas pela lei brasileira e combatidas como tais no território nacional, nada mais natural que esse combate se projete ativamente no plano da cooperação internacional.

Atualização e reforma do atendimento e dos métodos de trabalho

A outra dimensão da assistência às comunidades no exterior é aquela representada pelo atendimento consular individual em suas várias formas. A primeira delas é a função notarial, responsável pelo processamento e emissão de quase 1,5 milhão de documentos por ano, entre os quais 260 mil passaportes, 366 mil legalizações, 80 mil procurações, etc. Dada a natureza personalizada de cada um desses documentos, exige a atividade notarial, em condições normais, uma grande quantidade de pessoal qualificado nos balcões de atendimento dos consulados. Com o objetivo de automatizar e abreviar suas rotinas, e de assim liberar pessoal para a prestação de outros tipos de assistência, o setor está passando por um processo de modernização tecnológica que, quando completado, situará o serviço consular brasileiro entre os mais avançados do mundo. Utilizando hardware de última geração e programas produzidos em cooperação com o SERPRO, o novo Sistema Consular Integrado, que já está funcionando em caráter experimental nos consulados em Santiago do Chile, São Francisco e Chicago, interligará, no futuro próximo, todos os postos da rede consular à Secretaria de Estado em Brasília em tempo real. Por meio de um Portal Consular já instalado na Internet (www.abe.mre.gov.br), os usuários poderão obter informações e requerer serviços. O mesmo Portal terá uma face de acesso restrito em cada repartição no exterior, e funcionará como estação de serviço para a produção automatizada de documentos. Para montar o novo sistema e sua rede, foi necessária a aquisição de equipamentos sofisticados e seu envio e instalação em 160 postos ao redor do mundo. Registros, certidões, procurações e atestados, que hoje são preparados de maneira artesanal, e com variações físicas de apresentação, terão a base material e o conteúdo uniformizados. O mais importante desses documentos, o passaporte, já está tendo sua caderneta substituída por novo modelo que segue o padrão da Organização da Aviação Civil Internacional – OACI – e será também produzido pelo novo sistema, proporcionando aos viajantes brasileiros uma credencial de viagem moderna, de mais fácil trânsito e aceitação nos serviços de imigração estrangeiros. Graças a convênios de compartilhamento de bancos de dados celebrados entre o Itamaraty e o Ministério da Defesa, o Departamento da Polícia Federal, a Receita Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, a verificação de dados pessoais,

hoje muitas vezes complicada por exigências de ordem burocrática, poderá ser feita online, de maneira instantânea.

Foi ainda o uso da tecnologia moderna que permitiu a introdução de um recurso que poderá ser de grande utilidade para os brasileiros radicados no Estados Unidos: a Carteira de Matrícula Consular. O problema fundamental do imigrante irregular, como se sabe, é seu estado de indocumentação legal. Munido apenas do passaporte – onde consta a data do seu ingresso no país –, encontra ele dificuldades para praticar atos do dia-a-dia, tais como fazer compras a crédito ou obter acesso a serviços públicos. A Carteira de Matrícula Consular, que já está sendo emitida experimentalmente no Consulado em Chicago, oferecerá, gratuitamente, a todos os compatriotas que desejem registrar-se no consulado (não lhes sendo pedida prova de regularização de residência, mas tão somente um documento de identidade) um cartão de identificação de características modernas, com registro de dados pessoais. Com ele poderá sair seu portador do estado de indocumentação completa. A CMC foi apresentada formalmente pela Embaixada em Washington às autoridades do Departamento de Estado e do Departamento de Segurança Interna, que a examinaram e fizeram sugestões de aperfeiçoamento, e tão logo seja sua concessão estendida a toda a rede consular nos EUA, ela será objeto de gestões junto a autoridades estaduais e municipais, bancos e hospitais públicos, a fim de que sua aceitação seja a mais ampla possível. Alguns bancos privados e autoridades municipais já adiantaram sua disposição de aceitá-la como forma de identificação válida para acesso a seus serviços.

Tendo-se lançado à modernização tecnológica dos seus serviços, não podia a SGEB deixar de voltar sua atenção também para a atualização dos métodos de trabalho. Paralelamente à implantação do sistema informatizado, está também em curso na Subsecretaria um processo de revisão de todos os procedimentos de trabalho hoje adotados na Secretaria de Estado em Brasília e na rede de postos. Para tanto, foram todos os consulados solicitados a comentar as deficiências das práticas atuais e formular sugestões de aperfeiçoamento. A resposta à consulta foi entusiástica, e o conjunto caudaloso de comentários, críticas e sugestões recebido em Brasília foi consolidado e está sendo digerido por grupos de trabalho constituídos na Subsecretaria. Ao todo, são 51 temas, que vão de "Agências consulares" a "Voluntários", passando por "Crises", "Ouvidoria", "Presos", etc. Uma vez concluída essa tarefa de triagem e síntese, disporá o MRE dos elementos

para elaboração de um Plano Diretor de Reforma Consular, e o Governo Federal de subsídios para a formulação de um programa de trabalho atualizado e abrangente nessa área.

Complementando essa operação de consulta à distância, procurou também o Itamaraty ouvir diretamente os chefes de suas repartições nas áreas de maior concentração da diáspora – Estados Unidos e Europa. As reuniões de coordenação realizadas em 2007 nas embaixadas em Washington e Madri, reunindo num caso 8 e no outro 13 cônsules, foram contribuições importantes para a formação de um quadro completo das necessidades dos postos de maior movimentação.

Encontram-se em adiantado processo de revisão os três volumes do Manual de Serviço Consular e Jurídico, que são o repositório de todas as rotinas da burocracia consular. Como esse instrumento de trabalho tem natureza dinâmica, precisa ser constantemente atualizado, e seu uso requer muitas vezes a consulta das alterações avulsas, o que conduz a erros e perda de tempo. O novo MSCJ, além de posto em dia, será incluído na internet e ganhará caráter interativo, com um sistema de atualização permanente. O objetivo de todas essas reformas da atividade notarial é duplo: tornar o atendimento consular mais rápido e mais eficiente, e, ao mesmo tempo, liberar recursos humanos para outras modalidades de assistência aos brasileiros no exterior.

É para essas novas formas de assistência, em verdade, que se dirige hoje o foco do Governo Federal. Já há mais de dez anos vem o Ministério da Previdência Social celebrando acordos com governos de outros países, pelos quais os dois lados entram em entendimento para proporcionarem reciprocamente proteção previdenciária aos seus nacionais. Tem hoje o Brasil instrumentos desse tipo com 9 países, estando em negociações com mais 5, entre os quais receptores importantes de trabalhadores brasileiros, como os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão. Além disso, é o Brasil signatário de compromissos multilaterais sobre previdência social com os quatro Estados- membros do Mercosul e com os vinte e um membros da União Ibero-Americana. O Ministério do Trabalho e Emprego, através do Conselho Nacional de Imigração, vem também buscando desenvolver iniciativas de apoio aos trabalhadores no exterior e nas áreas de fronteira. A cartilha Brasileiras e Brasileiros no Exterior, elaborada pelo MTE em conjunto com o MRE e outros ministérios, proporciona hoje aos brasileiros que viajam ao exterior, ou que lá moram, um utilíssimo repertório de

informações. Importante frente de ação é aquela representada pela educação. Aí, já tem o Ministério da Educação e Cultura experiências bem sucedidas de aplicação do exame supletivo de segundo grau no Japão e na Suíça, estando em estudos a extensão dessa prática aos Estados Unidos. Avançam, também, no MEC – outro objeto de debate durante a conferência "Brasileiros no Mundo", no Rio de Janeiro – estudos para utilização, no exterior, de métodos de ensino à distância já utilizados no Brasil, bem como projetos de ensino do português à distância e treinamento de professores para ensino do idioma no exterior. A atividade no plano do ensino e da cultura já vem entrando, também, na agenda de alguns consulados, sobretudo aqueles localizados nas grandes concentrações de residentes brasileiros nos Estados Unidos. A institucionalização de tais ações – e outras que escapem à rotina atual da assistência – abrirá caminho ao desenvolvimento de consulados "de terceira geração", dotados de meios que os capacitem a estabelecer um relacionamento mais diversificado com a comunidade brasileira em sua área. O principal instrumento para a interação têm sido os Conselhos de Cidadãos, que reúnem lideranças e personalidades de relevo da comunidade local em um colegiado que se reúne periodicamente sob a coordenação do cônsul responsável pela jurisdição.

A avaliação de todos os avanços ocorridos e das iniciativas em curso, destinadas a melhorar a assistência aos brasileiros no exterior, vem permitindo ao Ministério das Relações Exteriores chegar a algumas conclusões. A primeira delas, e mais importante, diz respeito à necessidade de elaboração de uma política brasileira em relação aos compatriotas "fora de casa". Existem hoje, além de uma longa tradição de assistência consular no âmbito do MRE, outras iniciativas setoriais, dentro e fora do Governo Federal. Esse conjunto, entretanto, é fragmentário, e não obedece a diretrizes capazes de estabelecer, dentre as ações a serem empreendidas pelo Estado, prioridades e limites.

Por outro lado, representantes de comunidades brasileiras no exterior vêm expressando visões de sua condição e apresentando reivindicações em documentos como a Carta de Lisboa, de 2002, a carta de Boston, de 2005, e a Declaração de Bruxelas, de 2008. Parecem estar maduras, hoje, as condições para que se proceda a um grande balanço das análises acadêmicas do assunto, das políticas governamentais que vêm sendo implementadas ou que se pretende implementar, e do pensamento das diversas comunidades brasileiras sobre seus próprios problemas. Foi com

esse objetivo em mente que o Ministério das Relações Exteriores organizou no Rio de Janeiro "Brasileiros no Mundo", a primeira conferência a reunir representantes de todos os contingentes de expatriados brasileiros nos Estados Unidos, Europa, América do Sul, Ásia, África e Oceania, representantes do Governo Federal, membros do Congresso Nacional, acadêmicos e a mídia, além dos titulares de quase cinqüenta repartições consulares. Estudos sobre os temas mais importantes, de interesse das comunidades expatriadas, serão apresentados e discutidos no Rio de Janeiro. Um cadastro completo de todas as associações e lideranças da diáspora foi levantado pela rede consular, e será oferecido aos participantes como referência básica. Pela primeira vez, brasiguaios poderão conversar com dekasseguis sobre suas realizações e dificuldades, e discuti-los, juntamente com representantes dos demais segmentos das comunidades, em ambiente aberto e democrático, com funcionários do Governo, parlamentares e pesquisadores. Os resultados desse diálogo – espera-se – representarão um subsídio importante para a formulação de uma desejada política governamental brasileira para suas comunidades no exterior.

Uma Política Governamental para as Comunidades Brasileiras no Exterior

*Eduardo Gradilone**

Introdução

Uma das atribuições mais importantes e de maior visibilidade pública do Ministério das Relações Exteriores é a de prestar serviços consulares: assistência a brasileiros em dificuldades em outros países, expedição de documentos de identificação e viagem, prática de atos notariais e vários outros demandados também por estrangeiros, como a concessão de vistos. Aspecto particular, ou mesmo outro patamar dessa atividade, que margeia os planos de atuação consular e diplomática, é o de apoio às comunidades brasileiras no exterior.

2. Devido às dimensões a que chegaram tais comunidades e às questões que colocam, o Governo brasileiro passou a dar atenção reforçada a essa reconfigurada responsabilidade da política externa brasileira – que se poderia caracterizar como atendimento consular de segunda geração -, e, em dezembro de 2006, promulgou o Decreto n°. 5.979, criando a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEB para se ocupar desses assuntos no âmbito do MRE.

3. Certamente não é nova a preocupação do Governo brasileiro com seus nacionais no exterior, nem é novo o reconhecimento de sua importância para nossa diplomacia. A irradiação de brasileiros foi determinante para a

* Diretor do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior do MRE.

conformação geográfica do Brasil. Sua fixação em bases permanentes em nossa vizinhança, amparada pelo instituto do "uti possidetis", foi elemento-chave da política do Barão do Rio Branco para a negociação de nossas fronteiras. Essa preocupação, porém, adquiriu novos contornos a partir dos anos de 1980, quando o número de brasileiros egressos começou a superar amplamente o de estrangeiros chegados. Com isso, o Brasil – tradicionalmente um país de imigração – passou também à condição de país de emigração. Essa irradiação para fora da América do Sul, e seu crescimento, cujas causas são múltiplas, criaram concentrações expressivas de brasileiros em praticamente todas as regiões do mundo, o que passou a exigir não só a costumeira atenção consular individualizada aos nossos cidadãos, empresas e instituições no exterior, como também aos mesmos enquanto comunidades.

Evolução paralela em outros países

4. Movimentos semelhantes levaram nacionais de outros países, sobretudo em desenvolvimento, a emigrar para nações mais desenvolvidas, muitas vezes – como ocorreu com o Brasil – reproduzindo no sentido inverso fluxos migratórios recebidos anteriormente. Tanto num caso como no outro, e assim como ocorreu ao longo da milenar história das migrações, os governos dos países emissores tiveram que desenvolver políticas específicas para acompanhar ou administrar o êxodo de seus nacionais e cuidar de suas diásporas, em ambientes mais ou menos restritivos e condições de maior ou menor simetria de diálogo com autoridades de países anfitriões. Crescentemente, inclusive em função do refluxo populacional em países industrializados, predomina o direcionamento Sul-Norte. Para lidar com a questão, os países de emigração têm adotado políticas prevendo desde envolvimento estatal discreto até o mais forte dirigismo, consubstanciado em programas e normas de estímulo e direcionamento emigratório, estabelecimento de instituições específicas para cuidar de expatriados e profusa criação de instrumentos, não só para defesa, como também para utilização política, cultural e econômica de nacionais emigrados.

5. Experiências migratórias próprias, causas particulares de emigração, perfis diferentes de emigrados, tendências diversas de concentração no exterior e outros fatores levaram a políticas variadas nesse plano. Comum a todas sempre foi e continua a ser o desafio de lidar com nacionais sujeitos a outras soberanias, por vezes em sociedades pouco receptivas, senão hostis,

a estrangeiros. Especialmente problemática é a formulação e o desenvolvimento dessas políticas por parte dos países em desenvolvimento, pois além das dificuldades impostas pelas assimetrias do relacionamento com economias mais fortes que atraem imigrantes, juntam-se as que decorrem da falta de um direito internacional que estabeleça parâmetros precisos para o exercício da soberania nacional em matéria migratória.

Carências do direito internacional

6. Embora reconhecido como de importância crescente, o tema migratório tem evoluído de forma insatisfatória em foros regionais e multilaterais, condicionado por preocupações nacionais com segurança, temores de perda de empregos domésticos e outras razões. A internacionalização econômica não gerou, quanto ao fluxo de pessoas, regulamentações e instituições de abrangência e efetividade comparáveis às que criou para fluxos de bens e capitais. Nem os avanços na proteção internacional dos direitos humanos e trabalhistas, nem a própria lógica, a dinâmica e a interdependência dos mercados, têm sido suficientes para alterar essa situação. A implementação de regimes imigratórios cada vez mais restritivos em países desenvolvidos tem feito, ao contrário, multiplicar situações de violação daqueles direitos. O terrorismo, o tráfico de pessoas e de drogas, o contrabando e outros crimes transnacionais prejudicam a causa migratória. Falta de regulamentação internacional e políticas soberanas restritivas nesse plano criam novos desafios, sobretudo para países de emigração, como tornou-se hoje o Brasil.

A particularidade brasileira

7. Assim como o Brasil se tornou um *global player* e um *global trader*, o brasileiro já aparece como um "migrante global", se se levar em conta que há hoje número expressivo de brasileiros em todas as regiões do mundo. Nossa presença humana externa reflete nossas particularidades em termos de raça, língua, estilo de vida e outros traços culturais. Por isso, não costumamos integrar as disseminadas "comunidades latinas", e, geralmente, somos singularizados por nosso jeito tipicamente brasileiro. Mesmo que as estatísticas mais recentes venham mostrando tendência crescente de fixação definitiva do brasileiro no exterior, sua ligação com o Brasil é forte, e se não levar mais ao retorno, poderá levar a formas de inserção local marcadamente

brasileiras, como se observa em lugares onde os brasileiros se uniram e criaram associações recreativas, culturais e de ajuda mútua, por meio das quais defendem seus interesses diretamente junto a governos locais com certa autonomia em relação às Embaixadas e Consulados.

Razões e Bases de uma Política Governamental para as Comunidades

8. Independentemente do grau de fixação no exterior, que tem muitas implicações importantes, o certo é que a dimensão e a diversidade das comunidades brasileiras existentes fora do Brasil, por suas demandas e necessidades de todo gênero, por sua importância como extensão cultural e econômica do Brasil e por seu papel como geradora de divisas, além de várias outras razões, está a exigir do governo brasileiro o estabelecimento de uma política governamental mais estruturada para sua diáspora.

9. Como lidar com essa questão? Estimular ou não a emigração de brasileiros? Controlar ou não o processo desde a sua origem? Fiscalizar ou não a regularidade documental dos que viajam ao exterior, para que não tenham problemas com autoridades imigratórias em outros países? O que fazer quando isso acontece? Até que ponto, e com que meios e através de que instituições, estender a atenção estatal aos brasileiros no exterior? Admitir ou não a eles tratamento diferenciado em relação aos que vivem no Brasil? Como conciliar preservação da identidade nacional com inserção harmônica em sociedades estrangeiras? Essas e muitas outras questões devem ser enfrentadas por uma política governamental para expatriados.

10. Naturalmente, algumas dessas interrogações interessam ao serviço consular clássico, que sempre deu atenção particular aos brasileiros no exterior, e estará sempre muito ligado a qualquer política mais ampla que lhes diga respeito, seja para apoiá-la ou até para viabilizá-la. Mas sua atenção é mais individualizada, e seus produtos mais uniformes e padronizados: certidões, passaportes e vistos devem conformar-se a determinados padrões para serem aceitos universalmente. Além disso, a ação do agente consular é regulada internacionalmente, devendo ater-se a parâmetros e limites pré-estabelecidos.

11. Uma política para comunidades tem outro objeto, e para determiná-lo os países têm maior flexibilidade. Para tanto, devem levar em conta suas realidades. Assim, o principal fator a ser considerado para o estabelecimento

de uma política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, além do já mencionado condicionante de ter que se sujeitar ao ordenamento jurídico e aos costumes de outros estados soberanos, é seu perfil.

12. Faltam hoje censos e estudos mais precisos sobre o assunto, embora haja excelentes trabalhos acadêmicos sobre comunidades isoladas. Para a Conferência "Brasileiros no Mundo", promovida pelo Itamaraty no Rio de Janeiro, em 17 e 18 de julho de 2008, foram apresentados valiosos trabalhos sobre brasileiros nas diferentes regiões do mundo, tendências migratórias, remessas e outras questões que contribuem para um melhor conhecimento do perfil de nossas comunidades.

13. De sua parte, com a mesma finalidade, a SGEB tem avaliado informações da rede consular no exterior sobre o dia-a-dia do atendimento consular a brasileiros, tem solicitado às Embaixadas e Consulados dados de outros governos sobre brasileiros em seus territórios, tem analisado estimativas e ensaios de centros de pesquisas, de veículos de comunicação social e de organizações internacionais migratórias, e tem acompanhado a evolução de cifras sobre remessas. "Antenas de observação" importantes têm sido também os Consulados itinerantes que a SGEB promove regularmente em todo o mundo para atender aos brasileiros que vivem longe de repartições consulares, assim como missões *in loco* realizadas em locais de maior concentração de compatriotas na América Latina e reuniões de coordenação consular envolvendo chefias regionais, como ocorreu no segundo semestre de 2007, nos EUA e na Europa.

14. Graças a tais trabalhos e instrumentos de aferição, existe hoje um considerável acervo de informações sobre os brasileiros no exterior, suficiente, senão para a elaboração de diagnósticos mais acurados e profundos, pelo menos para a identificação dos números mais expressivos, dos traços mais importantes e das necessidades mais prementes relativos à diáspora brasileira. Com base em tais dados, poderia ser balizada uma política governamental para as comunidades brasileiras no exterior que preveja, inclusive, instrumentos para melhor conhecê-la. Cabe, assim, assinalar essas características mais marcantes e trabalhar a partir delas.

As maiores concentrações

15. Com base nos dados dos Relatórios Consulares anuais da Divisão de Assistência Consular (DAC) do Departamento Consular, e de

Brasileiros no Exterior (DCB), da SGEB, e nos resultados de consulta específica feita em meados de 2007 às Embaixadas e Consulados do MRE, em que foram solicitadas informações sobre números mais e menos conservadores de brasileiros em suas jurisdições, usando como fontes estimativas de organizações oficiais locais, de entidades não-governamentais e dos próprios Postos, constata-se que a grande maioria de brasileiros se encontra nos EUA (entre 872.715 e 1.528.307 de mínimo e máximos; 1.278.650, na opinião dos Postos) e na Europa (503.624/1.010.365 – 766.629), que é hoje a região onde mais tem crescido o número de brasileiros. Seguem Paraguai e Japão, na ordem das maiores concentrações, com estimativas de 204.890/515.517 – 487.517 para o Paraguai e 310.751/ 315.965 – 313.000 para o Japão. Dados sobre todos os países e regiões constam do Portal Consular do Itamaraty (www.abe.mre.gov.br), na seção dedicada à Conferência "Brasileiros no Mundo".

16. É possível que em alguns lugares, como nos EUA, esteja havendo diminuição –ou estabilização – do número de brasileiros, devido a taxas de câmbio desfavoráveis da moeda local, maior rigor dos controles migratórios e outras razões. O aumento do número em outros locais, como na Europa, pode sugerir mudança da tendência de destinos, e, mesmo, migrações entre países e regiões. No entanto, os números globais parecem tender a permanecer altos, inclusive porque as causas da emigração – basicamente a busca de melhores salários e condições de vida – são recorrentes, enquanto as "redes" de brasileiros já formadas no exterior para atraí-los e acolhê-los asseguram ao movimento dinamismo próprio e continuidade.

17. São muito grandes as dificuldades para apurar com precisão o número de brasileiros no exterior. Há duplas nacionalidades, movimentos fronteiriços, corridas para o aproveitamento de oportunidades econômicas, e outros fatores alterando permanentemente as situações. Em alguns lugares, devido às atividades que desempenham, a sua dedicação e a seu caráter expansivo, os brasileiros parecem mais numerosos do que efetivamente são. Motivações políticas, interesses diversos e equívocos podem também levar a exageros quanto ao dimensionamento da presença humana brasileira no exterior. Nos lugares em que têm sido feitos, ainda raros, os censos em geral têm chegado a números mais modestos do que os popularmente conhecidos. Seja como for, mesmo as estimativas mais conservadoras apontam para uma expressiva presença de brasileiros fora do Brasil e para a necessidade de tê-los em conta nas políticas públicas nacionais.

Traços mais expressivos

18. O perfil dos brasileiros no exterior é variado, dependendo da região do mundo, e mesmo dentro do mesmo país. Mas se forem considerados apenas os grandes números, são, nos EUA, na Europa e no Japão, pessoas da classe média ocupantes de empregos que requerem baixa ou média qualificação. A sobrequalificação – engenheiros, médicos, advogados, arquitetos e outros profissionais especializados trabalhando como garçons, atendentes, motoristas, operários, etc – é perceptível a quem tem contato direto com nossas comunidades, embora aos balcões dos Consulados compareça diariamente grande número de brasileiros com pouca instrução e dificuldades de expressão e escrita, mesmo em português. No Paraguai, são majoritariamente agricultores e empregados no comércio, ao passo que no resto da América do Sul predominam garimpeiros, colonos e trabalhadores em posições subalternas.

19. Estudo recente da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento, divulgado no início de 2008, indicou que na área da OCDE – que inclui as citadas três regiões onde se concentra a maior parte dos brasileiros – 66% de nossos co-nacionais estão empregados (apenas os nacionais da Nova Zelândia apresentariam maior proporção, de 71%) e têm escolaridade distribuída entre fundamental (32%), médio (40%) e superior (27%). Tais dados, porém, baseiam-se em censos e registros nacionais de 2000 e 2001, que, em geral, não computam indocumentados, situação mais comum dos brasileiros.

20. Comparativamente, é reduzido, embora não deixe de ser importante, o número de brasileiros que já têm negócios próprios e chegaram a posições mais altas na vida empresarial, no mundo acadêmico e no plano científico, nos EUA, na Europa e no Japão, bem como dos que detêm grandes propriedades voltadas à produção agropecuária, como no Paraguai. Os jogadores de futebol e nossas modelos são conhecidos no mundo todo, fazendo também parte dessa minoria.

21. Outros traços marcantes da comunidade brasileira no exterior são o desconhecimento da língua local, a situação migratória irregular e a não filiação a esquemas de seguro médico e previdenciário. Essas características são particularmente evidentes nos EUA e na Europa, justamente onde há maior concentração de brasileiros. No Japão, praticamente todos estão regularmente no País, mas poucos pagam seguros sociais, e cada vez menos falam ou

entendem o japonês. A língua é questão menos problemática na América do Sul, enquanto o problema da irregularidade migratória, conjugado com o da marginalidade, chega a ser grave em certos locais, em particular nas Guianas.

Dificuldades maiores

22. A irregularidade migratória constitui a maior dificuldade da maioria dos brasileiros que se encontra no exterior. Dela derivam problemas de documentação, marginalização, sujeição à explorações de toda ordem e constrangimento para a defesa dos próprios direitos. Trata-se de questão complexa e de difícil solução, dado que não raro a ilegalidade é uma opção do próprio brasileiro, para eximir-se de controles e taxações que reduziriam seus ganhos.

23. Há, também, dificuldades de inserção social e de educação. Mesmo no Japão, onde já há cerca de uma centena de escolas brasileiras, o problema existe, cria problemas de adaptação, e, não raro, leva à delinqüência. Preconceito e discriminação, por outro lado, são queixas freqüentes de brasileiros no exterior.

24. A falta de informações sobre o Brasil e sobre o papel dos Consulados é outra dificuldade, que às vezes pode estar ligada ao baixo nível educacional ou ao infundado temor ou constrangimento de maior aproximação com as repartições governamentais brasileiras, por medo de exposição da situação migratória irregular. É grande o número de brasileiros que forjam a destruição ou perda de seus passaportes e buscam os Consulados para solicitar novos, para poderem dispor de documento de identificação sem registro de entrada no país, e, assim, dificultar a verificação de prazo de permanência por parte das autoridades imigratórias. É pouco expressivo, porém, o de brasileiros que efetuam matrícula consular.

25. É baixa, igualmente, a interação entre os brasileiros no exterior; seu poder de mobilização parece manifestar-se, sobretudo, em situações especiais, em particular grandes *shows*. Os encargos de trabalho e os custos de locomoção seriam causas dessa insatisfatória articulação, que se reflete na existência de relativamente poucos líderes efetivamente representativos, e na tendência ao autocredenciamento como tais. Estão surgindo, mas ainda não há verdadeiras redes ligando associações de brasileiros para melhor conhecimento mútuo, troca de informações e promoção de ações conjuntas. Falta, na maior parte dos países, um “sentimento de comunidade” da parte dos brasileiros.

26. Questão preocupante é a da estigmatização dos brasileiros no exterior em função de envolvimento em crimes, prostituição, poluição ambiental e vários outros tipos de fraude à lei. Essa percepção desfavorável, que costuma ser estimulada por regimes de imigração mais estritos e sociedades mais xenófobas, compete com a que tende a ver os brasileiros e suas comunidades segundo seus traços mais positivos e admirados, de povo ordeiro, trabalhador, alegre e criativo. Tal visão, geralmente, está mais próxima da realidade. Estatísticas objetivas têm mostrado ser menor a incidência de desvios de comportamento de brasileiros do que de membros de outras comunidades estrangeiras, ou mesmo em relação à população total do país receptor.

27. Finalmente, embora apenas indiretamente relacionado com a diáspora, mas que tem a ver com sua formação, há o problema da denegação de entrada de brasileiros em outros países, em números crescentes, prejudicando, não raro, turistas e viajantes de boa fé, tanto moral como materialmente. É verdade, porém, que grande parte desses brasileiros efetivamente tenta burlar controles imigratórios mascarando objetivos de viagem, não sendo infreqüente o registro de múltiplas tentativas de ingresso e de rechaço da mesma pessoa ou família em curto espaço de tempo. Somados com os de brasileiros deportados por terem sido flagrados em situação migratória irregular, tais números são preocupantes e tendem a estimular medidas ainda mais restritivas de países receptores. Em 2007, mais de 9 mil brasileiros foram deportados ou barrados pela Espanha.

Maiores urgências

28. Exploração trabalhista e sexual, geralmente com uso de "chantagem migratória", tem-se tornado uma prática freqüente, tanto contra nacionais brasileiros como de outros países. Há vários foros internacionais para discussão dessa questão e programas específicos para enfrentá-lo. Mas no que toca aos brasileiros, as urgências maiores são as ameaças de expulsão, os riscos de perda de terras cultivadas há décadas, e os achaques e intimidações de toda ordem de que são vítimas certas comunidades vulneráveis na América do Sul. Caso emblemático é o de Laterza Cué, no Paraguai, em que colonos humildes passaram, recentemente, por tal situação, exigindo ações do Governo brasileiro em seu apoio, inclusive mediante missões a zonas inóspitas para escutá-los e demonstrar a terceiros que estão sob sua proteção, assessoramento jurídico e acompanhamento. Também brasileiros na zona de

fronteira da Bolívia encontram-se sob risco de expulsão, levando o MRE a adotar providências do mesmo tipo. Outra urgência recorrente é a dos garimpeiros, explorados e ameaçados nas Guianas devido à situação migratória irregular.

Políticas para Comunidades Nacionais no Exterior

29. Os números, as características, as necessidades e as urgências dos brasileiros no exterior são dados necessários para subsidiar a elaboração e o estabelecimento do âmbito de aplicação de uma política governamental para nossas comunidades. Tal política, como já indicado, poderia considerar também a etapa da formação ou desenvolvimento dessas comunidades – a da partida para território estrangeiro, assim como a de retorno e reintegração no Brasil. No entanto, sua ênfase deve recair nas comunidades já radicadas no exterior. Para concebê-la, é útil ter presente as experiências de outros países em relação a seus emigrados.

30. Tese recente do CAE, elaborada pelo Conselheiro George Torquato Firmeza, que serviu de base a trabalho apresentado na Conferência "Brasileiros no Mundo", analisou o tema migratório e apresentou os principais modelos contemporâneos para tratamento de nacionais no exterior, mencionando e descrevendo os que são utilizados tanto por nações em desenvolvimento como por países industrializados com grandes diásporas.

31. O México, com cerca de 20 milhões de nacionais (incluindo descendentes) no exterior, a imensa maioria concentrados nos EUA, tem uma política profundamente marcada por essa realidade e de alto grau de sofisticação, com o Instituto para Mexicanos no Exterior, ligado ao Ministério das Relações Exteriores, especialmente voltado a seu atendimento; envolvimento dos governos regionais em programas de emigração e retorno, com investimentos locais a partir de remessas; sistema de cartões eletrônicos para saques desses recursos nos EUA e no México com o mínimo de taxas; amplo e permanente programa de matrícula consular, com expedição de carteiras com dados biométricos aceitas em vários estados norte-americanos para várias finalidades (abertura de contas, obtenção de crédito etc); convênios com a Organização Internacional do Trabalho (OIT); Guia do Mexicano no Exterior; programas de *empowerment* para dotar as comunidades de meios de autodesenvolvimento e defesa; e agressiva ação internacional em matéria migratória.

32. As Filipinas, com 8 milhões de nacionais no exterior, adotam política com ênfase na exportação de mão-de-obra, e, mesmo, maior valorização do trabalho dos emigrados do que o dos residentes no país. O governo estimula a emigração, regulando operações de agências de recrutamento e administrando Programa de Empregos no Exterior. O Ministério do Interior divulga oportunidades de trabalho fora do País, enquanto o Ministério do Trabalho auxiliam o processamento da documentação para tal fim. Criaram-se, em 2003, *One-Stop Centers*, onde os filipinos podem providenciá-la com rapidez. Há aulas obrigatórias de emigração no segundo grau, seminários também mandatórios de orientação pré-embarque, adidos trabalhistas e previdenciários nas Embaixadas, relacionamento intenso com igrejas, política de negociação de cotas de empregos em países desenvolvidos, Comissão sobre Filipinos no Exterior ligada à Presidência da República, etc.

33. A Índia, com 25 milhões de expatriados, possui Comissão de Alto Nível para elaborar diagnósticos sobre sua situação, da qual participam parlamentares, diplomatas, acadêmicos e empresários, além de um Ministério para Assuntos Indianos no Exterior, que atua nas áreas de remessas e investimentos; formulação de políticas; supervisão das condições de trabalho; serviços sociais e bem-estar; e proteção geral. Há canais de TV para a diáspora, agências públicas de recrutamento, com escritórios regionais, política de estímulo à abertura de contas no exterior, ênfase na captação de investimentos de expatriados, figura do "Protetor de Imigrantes", redes da diáspora, etc.

34. A Turquia, por outro lado, com 4 milhões de nacionais, concentrados sobretudo na Alemanha, possui o Serviço Nacional Turco para Empregos no Exterior, Federação de Imigrantes Turcos, parlamentar indicado para ligação dos Estados com as comunidades, Comissão Consultiva para Cidadãos Residentes no Exterior (presidida pelo Ministro das Relações Exteriores, e da qual participam vários Ministérios e representantes de comunitários indicados pelos Consulados), agências de recrutamento, política oficial de envio ao exterior de professores e religiosos, etc.

35. Também países desenvolvidos, com grandes diásporas, têm políticas próprias ajustadas a seus interesses e necessidades. A Itália, com cerca de 4 milhões de nacionais no exterior e cerca de 70 milhões de descendentes (calcula-se que 25 milhões no Brasil), possui uma Direção-Geral para Italianos no Exterior, ligada à Chancelaria, Comitês

de Cidadãos no âmbito dos Consulados, Conselho-Geral de Italianos no Exterior (com representantes eleitos pelas próprias comunidades e delegados indicados pelo Governo), programas de TV da RAI para emigrados, e direito do expatriado de votar e ser votado. Portugal também têm representação de emigrados no Parlamento, Secretaria de Estado para as Comunidades Portuguesas, Conselho das Comunidades, eleito por portugueses registrados nos Consulados; Conselhos Consultivos de Áreas Consulares; programas de apoio às 2.300 associações de portugueses em 27 países; e política de concessão de bolsas de estudo a filhos de portuguêses no exterior. A Espanha tem Conselhos de Residentes nos Postos, TVs com programação voltada às comunidades e vários mecanismos de promoção cultural e apoio a idosos e aposentados.

Sistema Atual de Apoio à Diáspora

36. O Brasil, com cerca de 3 milhões de brasileiros no exterior, tem em sua Chancelaria uma Subsecretaria-Geral para sua diáspora e uma rede de 167 postos, compreendendo 105 setores consulares de Embaixadas, 43 Consulados-Gerais, 5 Consulados e 14 Vice-Consulados que desenvolvem permanente trabalho de atenção às comunidades através de instrumentos que incluem setores específicos para seu apoio, Conselhos de Cidadãos, Redes de Solidariedade, Consulados itinerantes, programas conjuntos com outros Ministérios para realização de exames supletivos, criação de escolas e negociação de acordos em prol de brasileiros no exterior, além de várias iniciativas dos Postos, que variam conforme a região e as circunstâncias, incluindo projetos binacionais de integração e apoio a comunidades de fronteira, publicação ou estímulo à produção de obras e eventos destinados às comunidades, e toda uma gama de serviços que vão além da ação consular clássica.

37. Na formulação de uma política governamental mais estruturada para a diáspora, caberia, então, manter o que já existe e vem produzindo bons resultados, verificar o que pode ser aproveitado da experiência de outros países e formular uma política governamental adequada ao atendimento das necessidades da diáspora brasileira, que tem características peculiares.

38. O momento parece oportuno para isso, porque há elementos suficientes para tanto e circunstâncias favoráveis, tendo em conta inclusive

que a maioria dos brasileiros no exterior emigrou em busca de empregos. Prevê-se que em 2008 sejam criados no País 1,8 milhão de postos de trabalho, superando o recorde de 1,6 milhão em 2007. Em maio desse ano, o Brasil recebeu, pela segunda vez, classificação de grau de investimento por agência financeira de alta reputação internacional, o que deverá estimular novas inversões estrangeiras no País, com reflexos positivos em seu desenvolvimento e na criação de empregos. Essa boa situação econômica dá ao Governo brasileiro a tranqüilidade e a margem de ação que às vezes podem faltar em momentos de dificuldades, quando a emigração pode ser uma das poucas alternativas ao combate ao desemprego e tornar-se uma última opção de sobrevivência a nacionais desempregados, como aconteceu com o Japão, no início do século XX, quando a situação econômica obrigou o governo nipônico a estimular, e, mesmo, financiar a emigração de seus nacionais para o Brasil. A Conferência "Brasileiros no Mundo", além disso, cria o momento e o pretexto ideais para colocar em debate uma política governamental para a diáspora brasileira.

Delineamento de uma Política Brasileira para as Comunidades

39. Para começar, caberia fazer certas delimitações, estabelecendo o objeto ou campo de ação dessa política. Embora todo brasileiro possa fazer parte da comunidade brasileira no exterior, a política que se procurará esboçar estará mais voltada para aos que decidiram viver fora do Brasil por período de tempo relativamente longo, superior ao de permanências por razões de turismo, visitas temporárias, viagens breves de negócios, missões temporárias curtas e outras que não implicam certa fixação no país anfitrião. Além disso, se aplicará mais propriamente aos brasileiros como comunidades, e não individualmente, como pessoas físicas ou jurídicas, que é o escopo da política consular clássica.

40. Poder-se-ia perguntar se uma política para a diáspora inclui uma política de emigração (ou de migração, de forma mais ampla), ou nesta estaria englobada. Certamente devem estar muito integradas, embora para efeitos operacionais e fixação de competências seja possível diferenciá-las, entendendo a última *lato sensu* como um conjunto de normas e procedimentos estabelecidos soberanamente por um país para regular a saída de seus nacionais para o exterior, seja a que título for, e a primeira como a filosofia e o conjunto

de ações orientadas ao apoio dos brasileiros que lá já se encontram como comunidades. É este o campo institucional de ação do Itamaraty, e é sob esse aspecto que estará concentrada a presente proposta de política. Mas numa área comum estaria a fase prévia da formação da diáspora, de partida do brasileiro para outro país, de sua decisão de radicar-se fora do Brasil. E quanto a esse plano, ao invés do dirigismo de alguns países que estimulam a emigração de seus nacionais, propõe-se que o princípio norteador de uma política brasileira deva continuar a ser o livre arbítrio das pessoas de decidir seu próprio destino em relação a onde viver.

Livre arbítrio

41. O reconhecimento da liberdade de ir e vir constitui uma das mais importantes conquistas da humanidade, e é consagrado internacionalmente. Portanto, o próprio juízo quanto a implicações deve nortear as decisões das pessoas quanto a viajar ou emigrar. Proteger o exercício dessa liberdade de escolha é dever de qualquer Estado, e de forma especial dos Governos em relação aos seus cidadãos, onde quer que se encontrem, naturalmente – se no exterior – em conformidade com o ordenamento jurídico local.

42. A observância de tal princípio leva o Governo brasileiro a não interferir na decisão de ida de brasileiros ao exterior, mas até augurar seu retorno. Na "Carta aos brasileiros que se encontram longe de casa", de outubro de 2002, o Presidente Lula, então candidato à Presidência da República, manifestou estar seguro de que antes do final de seu governo estariam eliminadas as principais causas econômicas e sociais que levaram brasileiros a deixar o Brasil, fazendo com que os que desejassem, tivessem condições de "voltar e viver dignamente." É o que está acontecendo, pois embora os fatores econômicos continuem a serem preponderantes nas motivações da emigração, os de sobrevivência parecem ter se reduzido muito.

Informação

43. Para que os brasileiros possam exercer adequadamente sua liberdade de decisão quanto a deixar o Brasil – ou de regressar, se for o caso –, é necessário que disponham de amplas informações sobre as implicações dessa opção. Por isso, a vertente de informação é tão importante numa política para a diáspora. São muitas as possibilidades de ação estatal em matéria de prestação de

informações que ajudem os brasileiros a desenvolver com êxito seus projetos de viagem, de transferência para outros países e de vida no exterior.

44. Há algo já feito, mas muito também a fazer quanto a isso, por exemplo, em termos de divulgação de normas de ingresso e permanência em outros países, nem sempre bem conhecidas. Para que possam avaliar devidamente condições, riscos e vantagens de decisões de deixar o Brasil, potenciais emigrantes devem saber, primeiramente, que sairão, em grande medida, da tutela do Estado brasileiro, e que o direito internacional não assegura a ninguém o direito de entrar livremente em outros países, mas apenas o de regressar sem constrangimentos para o seu. Devem, por outro lado, saber – para sua defesa – que as convenções internacionais asseguram respeito à sua dignidade e aos seus direitos fundamentais como ser humano.

Limites da proteção estatal

45. É com base nesses preceitos – e advertidos de que foram aprovados universalmente, mas nem sempre são respeitados ou aplicados uniformemente – que os brasileiros devem orientar suas decisões de viajar ou emigrar. Por eles ficam também alertados quanto aos limites da ação dos Estados –, e, portanto, do Governo brasileiro – em seu apoio. Não devem, assim, alimentar expectativas exageradas quanto ao que pode ser feito em seu benefício no exterior, além do que há condicionantes práticos para a prestação de apoio no exterior. O Ministério das Relações Exteriores da Austrália, por exemplo, deixa muito claro isso aos seus nacionais que decidem viajar ao exterior.

46. Os brasileiros que saem do Brasil devem ter sempre em mente que os países são soberanos para decidir sobre quem deve entrar e permanecer em seus territórios. Para isso, adotam políticas migratórias mais ou menos estritas, estabelecendo condições e normas para admissão de estrangeiros segundo as atividades que pretendem exercer: turismo, trabalho, estudo, etc. É natural que procurem coibir a imigração irregular, não apenas impedindo a entrada, como também forçando a saída dos que não se encontrem amparados por vistos ou autorizações correspondentes às atividades que, efetivamente, pretendem exercer no países de destino. O Brasil faz isso. Países de alta atratividade imigratória, no entanto, vão além, e buscam interferir na própria origem do processo imigratório, dentre outras formas através de pressões sobre os países de emigração para que estabeleçam controles de saída de seus nacionais, ou mesmo que os autorizem a tomar a si tal tarefa.

47. O Brasil, certamente, se recusa a abdicar de sua soberania nessa área ou sujeitar-se ao papel de fiscal prévio de países receptores de imigrantes. Ademais, há limites para a intrusão do Estado na esfera privada de seus cidadãos. Controles mais rígidos, nesse sentido, poderiam ser descabidos ou mesmo inviáveis, face à impossibilidade de prever comportamentos que o livre arbítrio e a própria avaliação de riscos e vantagens fará as pessoas adotarem. Cabe lembrar, além disso, que a vida bem sucedida de milhões de emigrantes no mundo começou com uma permanência irregular em outro país. As políticas migratórias mudam, não raro abolem controles, regularizam a situação de imigrados irregulares e até criam estímulos à vinda de novos. Muitos países simplesmente dependem dos imigrantes para manter em funcionamento suas economias e os padrões de consumo de seus cidadãos.

Aumento dos controles migratórios

48. Mas os brasileiros devem estar alertados de que os controles migratórios estão se tornando cada vez mais rígidos no mundo todo, e que é difícil aos Estados de emigração recusar cooperação com outros países contra – por exemplo – a imigração ilegal e práticas criminosas ou ilícitas, mesmo quando possa ter como provável alvo seus próprios nacionais. Há constrangimentos dos Governos em pretender para seus cidadãos tratamento diferente daquele que aplicam a estrangeiros em seus territórios, atitude para a qual cunhou-se o termo “tendência bipolar”, designando postura de generosidade para com emigrantes nacionais e de rigor para com imigrantes estrangeiros. Naturalmente, o Brasil sempre agirá firmemente em casos de abusos de tais controles, como demonstrou na crise dos brasileiros não-admitidos na Espanha, que ganhou grande projeção nacional e internacional entre fevereiro e abril de 2008. Mas é preciso ter consciência de que a ação estatal é limitada, e está condicionada pelas legislações dos países receptores, e, de forma crescente, de grupos de países, como os da União Européia, que se subordinam às normativas migratórias Schengen, e, a partir de 2010, implementarão, conjuntamente, as “diretrizes de retorno” aprovadas pelo Parlamento Europeu em junho de 2008, que estabelecem medidas mais rígidas contra imigrantes irregulares.

Bases de uma Política Brasileira para as Comunidades

49. Os comentários sobre liberdade, informação, limites de ação estatal e controles migratórios têm caráter geral e devem ser considerados desde a fase prévia à partida do Brasil, que poderia ser regulada por uma política governamental emigratória, eventualmente desenvolvida pelo Conselho Nacional de Migrações (CNM), órgão que – segundo projeto de nova Lei do Estrangeiro – substituiria o atual Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e transferiria sua vinculação do Ministério do Trabalho para o da Justiça, mantendo, eventualmente, sua composição interministerial e participação de representantes sindicais e de outros segmentos da sociedade civil. Assim como integra hoje o CNIg, o MRE participaria também do futuro CNM, eventualmente de forma mais destacada, conforme as atribuições que esse Conselho venha a ter.

50. Mas uma política governamental específica para a diáspora teria que ser conduzida pelo Itamaraty devido à necessidade de execução no exterior. Além disso, seus objetivos e estratégias devem estar diretamente relacionados com a situação de nossos nacionais que lá vivem, em termos de perfil, necessidades e demandas. Precisa então, nortear-se pelos diagnósticos sumariados em parágrafos precedentes. Uma fonte fundamental nesse sentido é o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Mista sobre a Emigração Ilegal, de 2006, que elenca sugestões para o estabelecimento de políticas públicas para brasileiros no exterior. Tal documento do Congresso Brasileiro, cabe assinalar, foi inspirador da criação da SGEB no Itamaraty, e constitui referência para seu programa de ação. Constituem subsídios importantes, também, documentos com reivindicações de expatriados, resultantes de vários encontros regionais realizados desde 2002.

51. No âmbito do Itamaraty, além da experiência consular, há fontes importantes de informação para lastrear a proposição de uma política para a diáspora, tais como a já citada tese do CAE, de Torquato Firmeza, e os relatórios de reuniões de coordenação consular que o MRE promove regionalmente, nas quais são discutidas desde questões relacionadas com atendimento ao público até programas de ensino de português a filhos de brasileiros, utilização da comunidade para a promoção da imagem do Brasil e de seus produtos, e estabelecimento de novas formas de comunicação do Estado com comunidades brasileiras no exterior.

Objetivos de uma Política Brasileira para as Comunidades

52. Com base nos citados levantamentos, diagnósticos, relatórios e declarações com demandas comunitárias, e sem considerar causas mais profundas motivadoras da emigração, que poderiam ser levadas em conta em refinamentos futuros, podem ser elencados alguns objetivos principais a serem perseguidos por uma política governamental para a diáspora brasileira: conhecê-la e apoiá-la melhor; estreitar canais de relacionamento do Governo brasileiro com seus nacionais no exterior; estimular formas de autodesenvolvimento e melhoria das condições de vida desses nacionais; trabalhar com lideranças comunitárias e entidades que os congregam e lhes prestam apoio; valorizar a contribuição dos brasileiros ao país de acolhida; assegurar que sua presença seja sempre percebida positivamente; e zelar pela manutenção da identidade brasileira dos membros da diáspora e dos vínculos desta com o Brasil.

Adequado conhecimento da comunidade

53. Já se falou da imprecisão dos dados disponíveis sobre nossas comunidades. Assim, um primeiro objetivo da política governamental seria o de lograr um melhor conhecimento de nossas comunidades, seja em termos de número como de perfil. O MRE dispõe, para isso, de relatórios consulares anuais, pede regularmente avaliações dos Postos sobre número, características e situação dos brasileiros em suas jurisdições; procedeu, recentemente, a um mapeamento de obras sobre nacionais no exterior, lideranças comunitárias e entidades de apoio a brasileiros; e dispõe da experiência do dia a dia da interação consular com brasileiros.

54. É preciso ir além. Cabe aprofundar estudos nessa área e realizar censos migratórios com maior rigor científico. O IBGE apresentou trabalho sobre o tema para a Conferência "Brasileiros no Mundo" e está desenvolvendo projeto conjunto com entidade congênere no Paraguai para recenseamento de brasileiros e paraguaios nos dois países. Recentemente, o Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior, do MRE (DCB), tornou-se gestor orçamentário, e no próximo exercício financeiro disporá de verbas para promover projetos nesse sentido, em coordenação com o IBGE e outras entidades. Um trabalho referência para tal fim pode ser o que o Chile realizou recentemente para o recenseamento de seus nacionais no exterior.

Maior interação com as repartições brasileiras

55. Há um aspecto muito importante a considerar para o adequado conhecimento da diáspora brasileira. Ele pode ser muitíssimo auxiliado, se houver boa interação entre o Estado brasileiro e seus nacionais no exterior, para o que é necessário que estes informem quem são e onde estão às missões diplomáticas e consulares brasileiras. A forma mais adequada de fazê-lo é matriculando-se na Embaixada ou Consulado da jurisdição onde vivem. A matrícula consular não é condição nem critério diferenciador para tratamento de brasileiros, como ocorre em alguns países, mas não só agiliza o atendimento consular de que venham a necessitar – facilitando sua identificação e localização em casos de emergência e poupando-os de exigências já cumpridas anteriormente –, como é instrumental para uma melhor interação das repartições consulares com suas comunidades e para a formulação de políticas em seu benefício.

56. É absolutamente infundado o receio de que dados pessoais fornecidos para a matrícula sejam franqueados a autoridades de governos locais. O MRE, além da carteira de matrícula consular com dados biométricos, lançada nos EUA, tem planos de estimular a matrícula ou outras formas de inscrição consular no mundo inteiro, inclusive para viabilizar, no futuro, seleção de representantes comunitários brasileiros no exterior por voto direto de cidadãos matriculados.

Valorização da presença brasileira no exterior

57. Um dos objetivos mais importantes da política governamental do Brasil para sua diáspora seria o de zelar para que a presença brasileira seja vista favoravelmente, de forma positiva, nos países de acolhida. No Brasil, os japoneses, os italianos, os alemães e outros nacionais – por seu esforço, articulação e formas de valorização da própria contribuição – projetaram imagem positiva na nossa sociedade, o que facilitou sua acolhida e boa convivência, assim como a promoção de causas de seu interesse.

58. Esse não seria um objetivo difícil para os brasileiros – que despertam simpatia em praticamente todos os lugares do mundo – não fossem as resistências anti-imigratórias de muitos países e a associação de brasileiros com determinados ilícitos de abrangência transnacional (como a prostituição e o garimpo ilegal e degradador do meio ambiente), que atuam no sentido

contrário à valorização da presença dos nossos nacionais no exterior. A imagem do brasileiro como povo alegre, ordeiro, trabalhador e que dá contribuição relevante para o país anfitrião, nos mais variados campos, deve prevalecer sobre a que é projetada por estatísticas descontextualizadas ou super-dimensionadas sobre envolvimento em atividades irregulares ou criminosas, bem como por associação com a insegurança e a criminalidade no Brasil, que a mídia costuma priorizar em notícias e reportagens. A política para as comunidades envolveria, assim, atento acompanhamento da percepção local sobre os brasileiros, e eventual adoção de medidas necessárias para corrigi-la ou reforçá-la.

59. A alta proporção de brasileiros indocumentados no exterior, além de fragilizá-los, tem um efeito negativo na imagem da diáspora brasileira como um todo, e tende a reforçar associações indesejadas com criminalidade. Essa é uma razão adicional para que a política governamental para expatriados dê continuidade aos esforços que já vêm sendo feitos no intuito de celebrar acordos de regularização migratória com outros países, bem como sensibilizar os brasileiros quanto à relevância de normalizarem sua situação migratória, para o que deve auxiliá-los nas tramitações.

60. A presença humana brasileira no exterior deve ser não só valorizada, como também pode ser mais bem aproveitada para fins de divulgação do Brasil, promoção e consumo de seus produtos, e captação de divisas.

Promoção do autodesenvolvimento e de melhores condições de vida

61. Qualquer política de um Governo para seus cidadãos tem esse objetivo, e a direcionada à sua diáspora não seria diferente. Mais do que no Brasil, onde o governo tem plena soberania para atuar, no exterior a prioridade seria a de promover formas de autodesenvolvimento, estender aos brasileiros no exterior – sempre que possível – direitos e benefícios a que fariam jus no Brasil, e zelar para que usufruam, sem discriminação, dos que são previstos nos países onde vivem.

62. É importante, porém, que os próprios brasileiros busquem se integrar e atuar conjuntamente por causas do seu interesse, mediante os mecanismos e canais que a própria sociedade local oferece, eventualmente em articulação com outras comunidades estrangeiras. O envolvimento da Embaixada e do Consulado nem sempre ajuda em certos pleitos, que às vezes podem ser

conduzidos de forma mais apropriada por lideranças e associações comunitárias que o Estado brasileiro poderia ajudar a criar.

63. Naturalmente, há situações em que a presença estatal pode ser útil ou mesmo essencial. Além disso, sobretudo quando os brasileiros estão documentados, pode haver espaço para atuação governamental perante as autoridades locais do país para a negociação de benefícios para a comunidade como um todo. Essa atuação tem-se traduzido, por exemplo, na celebração de acordos bilaterais de previdência, saúde e cooperação jurídica, de gestões para a aceitação de documentos de identificação consular, de pedido de facilidades para o aprimoramento da educação, da cultura e da qualificação de brasileiros, e de muitas outras modalidades, conforme as circunstâncias.

Vinculação com o Brasil

64. Um objetivo de grande interesse estratégico para o Brasil é o da preservação da identidade nacional dos brasileiros e de seus vínculos com o Brasil, sem prejuízo de sua inserção harmônica na sociedade local. Devem ser concebidos, para tanto, programas e ações destinados a manter como brasileiros nossos nacionais que vivem fora do Brasil e a ampliar seus meios de interação com nosso País. Logicamente, coloca-se a questão da compatibilidade de tal objetivo com a meta concorrente de facilitar a inserção harmoniosa dos brasileiros nas sociedades locais, evitando a formação de *ghetos* ou "quistos étnicos" que podem ser vistos com suspeitas, dar pretexto a controles mais rigorosos de autoridades locais e acabar contribuindo para marginalização de seus membros.

65. Tal questão chegou a ter grande relevância e sensibilidade no Brasil. Na década de trinta, a doutrina nacionalista do Governo brasileiro levou à adoção de políticas de pressão pela inserção de estrangeiros na sociedade nacional, reforçadas no período da guerra contra o Eixo, por exemplo, com a proibição de que japoneses, italianos e alemães desenvolvessem em nosso país programas de preservação da própria cultura, dentre outras formas mantendo escolas próprias e uso exclusivo das próprias línguas.

66. As circunstâncias, porém, eram outras. De toda forma, os Estados e seus governos – conforme os partidos no poder – têm visões diferentes sobre as vantagens e as desvantagens de uma plena assimilação de estrangeiros em suas sociedades, bem como do cabimento da adoção de medidas governamentais para influenciar numa ou noutra direção, refletindo o dilema entre as opções de

estimular o regresso ou a nacionalização de estrangeiros. A tolerância para com imigrantes indocumentados, por exemplo, pode, às vezes, esconder não só interesses privados, como também governamentais de estímulo ao retorno.

67. Por outro lado, certos governos – e esse seria o caso europeu – às vezes parecem adotar políticas rigorosas de seleção na entrada de estrangeiros, conjugadas com apoio e estímulo à auto-organização de comunidades já estabelecidas de imigrantes, uma estratégia que teria o duplo objetivo de assegurar permanência sem conflitos de força de trabalho necessária à economia local e habilitá-la a cuidar de si mesma, poupando o Estado de esforços e recursos para o atendimento de suas demandas. Tal estratégia partiria também da avaliação de que, no final das contas, imigrantes bem estabelecidos possam ter maior capacidade de repelir do que de atrair novos estrangeiros, conforme sugerem certas pesquisas sobre comportamento – inclusive eleitoral – de pessoas naturalizadas, que tenderiam a certo conservadorismo, inclusive em matéria migratória.

68. Em quaisquer circunstâncias, porém, a preservação da brasilidade e dos vínculos dos brasileiros com o Brasil deve permanecer como objetivo estratégico e essencial de uma política governamental para expatriados, até porque faz parte de um interesse mais amplo de projeção do Brasil no exterior, para o que sempre serão importantes a criação ou o fortalecimento de vínculos com nosso País, tanto de brasileiros como de estrangeiros. Cursos de Português e da língua local subsidiados poderiam ser instrumentos nesse sentido, havendo aí que estabelecer coordenação entre as vertentes cultural e para a diáspora da política externa brasileira.

Estratégias de uma Política Governamental para a Diáspora

69. Por estratégias entendem-se aqui formas pelas quais a política para a diáspora buscará realizar seus objetivos. Propõe-se que tenham as seguintes vertentes: “informação”, “modernização e reforma consular”, “apoio aos brasileiros com base no direito internacional” e “ação governamental integrada”. Isto é, em primeiro lugar, assegurar que a decisão de partir do Brasil, temporária ou definitivamente, seja tomada de forma esclarecida. Em segundo, aprimorar o serviço consular clássico para liberar energias para o apoio às comunidades brasileiras. Em terceiro, agregar ao apoio já prestado aos brasileiros no exterior, através

do serviço consular clássico, uma renovada vertente de amparo, consistente em uso mais intenso do direito internacional. A quarta estratégia, finalmente, consistiria na integração das ações dos diversos órgãos governamentais envolvidos em projetos relacionados com nossas comunidades no exterior.

Informação

70. Já foi mencionada a importância da informação na fase decisória de partida do Brasil. Muito também se pode fazer em termos de prestação de informações a brasileiros já radicados no exterior. Praticamente, todas as Embaixadas e Consulados brasileiros dispõem de páginas na Internet, e muitos postos publicam boletins informativos, promovem programas de rádio e TV e usam os Consulados itinerantes para fornecer informações a brasileiros. Há campo para ampliar essa atuação, como tem sido feito atualmente em parceria com emissoras de TV privadas. Caberia, assim, talvez, instituir não apenas uma campanha, mas até um programa de informações permanente nesse plano, a ser implementado conjuntamente pelos diversos órgãos do Governo, assim como ocorreu com a publicação "Brasileiras e brasileiros no exterior – Informações úteis"–, divulgada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no final de 2007, elaborada por uma comissão interministerial da qual o Itamaraty participou ativamente, inclusive mediante contribuições de suas repartições no exterior. Tal documento constitui demonstração do que é possível fazer em matéria de informações para quem deixa o Brasil com idéia de permanência mais longa no exterior.

Informatização e reforma do serviço consular clássico

71. O apoio às comunidades brasileiras no exterior não pode ser dispensado adequadamente enquanto persistirem dificuldades na prestação dos serviços clássicos, sobretudo na área de atendimento. Por isso, tal atividade está passando por um processo de informatização sem precedentes, que terá como seu principal instrumento o Sistema Consular Integrado, composto do já lançado Portal Consular (www.abe.mre.gov.br), do Sistema de Controle e Emissão de Documentos de Viagem e do Sistema Consular, ligando todas as unidades consulares

do Itamaraty e padronizando seus serviços. Além disso, com base em amplo exercício de reflexão, concluído no início de 2008, está sendo elaborado um Plano Diretor de Reforma Consular, que contemplará modificação de procedimentos, criação de instituições consulares novas, valorização da atividade consular e do atendimento ao público, reforço dos sistemas de apoio a brasileiros e muitas outras mudanças que permitirão agilizar trâmites consulares e aumentar a atenção e o apoio às comunidades brasileiras no exterior.

Apoio com base no direito internacional

72. A ênfase na defesa e promoção dos direitos humanos seria estratégia particularmente importante da política governamental do Brasil para as comunidades brasileiras no exterior. Requer, por isso, comentários mais amplos. O direito internacional, como ordenador da convivência internacional, é o instrumento por excelência para o estabelecimento de regras para delimitação e exercício das soberanias, inclusive em matéria migratória. Já foram assinaladas as carências do direito internacional nesse plano. É preciso redobrar o esforço para supri-las, mediante recurso às normas e ao sistema de proteção internacional humanitária, que é mais evoluído, assenta-se em corpo de regras consagrados universalmente e contempla maior quantidade de foros de discussão, mecanismos de supervisão e mesmo de apenação. Observe-se que a proteção dos direitos humanos dos imigrantes não está no âmbito de nenhuma organização internacional específica, nem mesmo da OIM – Organização Internacional de Migrações, que cuida de *migration management*. Tratam do tema sob enfoques particulares a OIT – Organização Internacional do Trabalho e o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados –, por haver relação crescente entre questões de asilo, refugiados e imigrantes, inclusive porque pedidos de asilo muitas vezes têm, como motivação, planos de imigração.

73. Também é necessário evitar a excessiva contaminação da temática migratória pela dos ilícitos internacionais, que tende a associar exageradamente migrações com crimes transnacionais e riscos de segurança. Certamente, o tema das comunidades nacionais no exterior pode estar ligado a esses assuntos, mas examiná-lo preponderantemente sob esse prisma significa reduzi-lo e distorcê-lo para que se enquadre em categorias que requerem e têm

regulamentação à parte e foros específicos de tratamento. A associação negativa entre migração e criminalidade inibe avanços do direito internacional em matéria migratória, do que é prova o fato de faltarem, hoje, instrumentos adequados para habilitarem as pessoas a se defender adequadamente ou exigirem compensações em casos de decisões injustificadas de denegação de entrada em outros países, ou tratamento indigno em centros de custódia de imigrantes. O poder arbitrário conferido a agentes migratórios, por vezes sem maior qualificação e capacidade de discernimento, é insusceptível até dos controles que organismos internacionais exercem sobre Chefes de Estado e de Governo.

74. Tal associação redutora ofusca o lado positivo das migrações no quadro da internacionalização mundial e desvaloriza sua importância para a interação de culturas, a disseminação do conhecimento e o desenvolvimento econômico. Atrapalha, ainda, esforços de refinamento conceitual, abrindo, ademais, espaço a posturas xenófobas e ao uso de "chantagem imigratória", com a qual agenciadores exploram imigrantes e movimentam o tráfico ilegal de pessoas. Nesse quadro, a defesa de expatriados é muito problemática, quando não impossível. A passagem à condição de país de emigração criou novas motivações para o Brasil se empenhar pela mudança dessa situação. Viajantes, imigrantes, terroristas e narcotraficantes devem receber tratamento diferenciado. A política para as comunidades, mais ainda do que uma política migratória, deve proteger-se contra a contaminação da agenda dos ilícitos transnacionais e fixar tabuleiro próprio de negociações. Uma linha a ser adotada é a de negociar com outros países facilidades para regularização migratória de brasileiros, em troca de colaboração maior no combate a crimes transnacionais, como vem fazendo o Itamaraty em tratativas com a França relacionadas com a Guiana Francesa.

75. Uma outra forma de atuação consistiria em redobrar o esforço de identificação dos foros internacionais em que a temática migratória está sendo discutida, reavaliar posições do Brasil e elaborar instruções para que os representantes brasileiros nessas instâncias passem a atuar segundo a estratégia estabelecida de utilizar mais intensamente o direito e a jurisprudência internacionais sobre direitos humanos na área migratória.

76. Conforme já indicado, está implícita nessa estratégia – que o Brasil já adota e que agora seria reforçada – a percepção de que há, em foros multilaterais, enormes, se não intransponíveis, dificuldades para obter

resultados em negociações internacionais sobre migrações, cabendo, assim, tentar obtê-los na esfera humanitária. Os EUA, onde está a maior concentração de brasileiros, têm hoje – alegadamente por razões de segurança – políticas migratórias praticamente blindadas e impermeáveis a negociações. A Europa, segunda região com maior presença de brasileiros, tem seus membros sujeitos às normas de Schengen e às políticas de coordenação da FRONTEX, a agência de imigração européia, o que tira a flexibilidade de seus membros para entendimentos tanto no plano internacional como no plano bilateral.

77. Isso não significa que a via bilateral não seja importante, e deva ser descartada. As circunstâncias variam, e mesmo situações diferentes, senão quase diametralmente opostas, podem admitir tipos similares de ação governamental. É o caso, por um lado, dos brasileiros em maior vulnerabilidade no Paraguai, na Bolívia e nas Guianas, e, de outro, dos compatriotas que vivem no Japão. Por razões diversas, tais situações permitem e recomendam negociações políticas com governos locais. No primeiro caso, por exemplo, o Brasil vem negociando acordos fundiários e de migração. No segundo, acordos previdenciários e de cooperação jurídica civil e penal, de transferência de presos e de extradição. O amparo do direito internacional ou de convenções regionais, no entanto, é de fundamental importância nessas conversações. O quadro do Mercosul, por exemplo, deve ser o principal norteador dos entendimentos bilaterais com o Paraguai.

78. Em síntese, a estratégia sob análise envolveria, por um lado, firme engajamento na produção de normas internacionais protetoras de viajantes e migrantes, e, por outro, cobrança de seu cumprimento em situações concretas. Essa vertente do apoio extraconsular, via direito internacional, mesmo que baseada, sobretudo, em direitos humanos, não fundamentaria apenas posturas defensivas e reativas, mas todo um programa destinado a propiciar aos brasileiros no exterior não só proteção, como também educação, cultura e pleno exercício dos direitos e liberdades assegurados em convenções internacionais para qualquer pessoa em qualquer lugar do mundo.

Ação governamental integrada

79. Basta uma reflexão superficial sobre o princípio, os objetivos e as estratégias propostos até aqui para evidenciar o caráter interdisciplinar e interinstitucional que deve ter uma política para expatriados que os leve em conta. Cabe, assim, estabelecer divisões de competência entre os diversos

órgãos do Estado – e, talvez, também entre outros atores da sociedade - que se incumbiriam de implementá-la, com base no que já fazem e poderiam fazer para os brasileiros no exterior.

80. O Itamaraty tem atribuições institucionais e balizadores internacionais no que toca à ação externa, cabendo-lhe prestar, com exclusividade, assistência consular no exterior, em conformidade com as disposições da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963. Mas no que se refere ao atendimento consular de segunda e terceira gerações – isto é, voltado às comunidades como tais, seja diretamente mediante iniciativas em seu benefício, seja indiretamente através de entendimentos com governos anfitriões e negociações em foros internacionais com o mesmo fim –, tem havido e ainda há amplo espaço para colaboração.

81. Uma política para as comunidades teria, assim, que integrar seus diversos elementos num todo articulado, passível de contínuo refinamento, em que iniciativas concretas estejam associadas com os objetivos e estratégias adotados, bem como sejam indicados seus respectivos órgãos executores. O Ministério da Educação, por exemplo, com apoio das repartições do Itamaraty no exterior, tem papel principal na realização de exames supletivos no Japão e na Suíça, no credenciamento das cerca de cem escolas brasileiras em território japonês, e na elaboração de projetos de centros educacionais bilíngües nas fronteiras do Brasil.

82. Em 20 de junho de 2008, o Ministro do Trabalho, o Prefeito de Foz do Iguaçu e o Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior inauguraram naquela cidade um centro de apoio a imigrantes, que deverá atender e dar apoio tanto a brasileiros quanto a paraguaios interessados em viver e trabalhar num e noutro país. Aquele Ministério tem realizado sondagens, com apoio de Consulados brasileiros, com vistas a avaliar a possibilidade de criação de Casas do Trabalhador Brasileiro no exterior.

83. O Ministério da Previdência e Assistência Social, também em coordenação com o Itamaraty, é ator principal na negociação de acordos previdenciários com outros países. O Ministério da Justiça, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério de Orçamento e Planejamento – a que está vinculado o IBGE –, a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, a Secretaria de Direitos Humanos e outros órgãos governamentais já têm envolvimento em programas no exterior ou poderiam passar a tê-los de forma institucionalizada.

84. Ao final do presente texto está anexado um "Quadro de Iniciativas" contemplando várias medidas que poderiam substanciar de forma prática a política governamental que este trabalho esboçou. Compreende grande parte das demandas que representantes de brasileiros no exterior apresentaram em encontros realizados em Lisboa, em 2002, em Boston, em 2005, e em Bruxelas, em 2007. As iniciativas do "Quadro" estão agrupadas segundo os objetivos e estratégias propostos nos parágrafos anteriores, com sugestão de entidades que – além do Itamaraty – também estariam envolvidas em sua implementação, às vezes com a responsabilidade principal.

85. O "Quadro" contém, assim, a ossatura da política para as comunidades brasileiras no exterior proposta nesse trabalho, como uma espécie de "PAC para a diáspora". Está inteiramente aberto ao debate público, sobretudo durante a Conferência "Brasileiros no Mundo", quando também servirá para direcionar as discussão a projetos concretos.

Considerações Finais

86. Pode ser que venha a ser necessária a criação de uma instância interministerial para realizar a coordenação das atividades de todas as entidades envolvidas na implementação de uma política governamental para a diáspora. Outros países criaram Institutos ou Escritórios de Apoio a Emigrantes, Clubes de Oriundos, Conselhos Gerais, Comissões de Consulta, Ministérios ou Vice-Ministérios para diásporas, Conferências e Observatórios da Comunidade, Sistemas Integrados de Compartilhamento de Informações sobre Migração, Congressos de Emigrantes, Redes de Nacionais no Exterior, Comissões de Alto Nível, Frentes Parlamentares, etc.

87. A Conferência "Brasileiros no Mundo", ao reunir representantes dos três poderes da República, da academia, da imprensa e dos mais diversos setores da sociedade brasileira no Brasil e no Exterior para discutir temas e projetos relacionados com a diáspora brasileira, poderia, inclusive, vir a constituir – aperfeiçoada e transformada em reunião periódica – uma fórmula para estabelecer canal de interação entre todos os setores envolvidos ou interessados nessa temática e acompanhar a implementação de programas que lhes digam respeito.

88. A preparação da Conferência propiciou muitas lições, e deu origem a vários projetos que contribuirão para aprimorar versões futuras desse evento. Para dar-lhe substância e permitir identificação de especialistas, o Itamaraty

fez ampla consulta a suas repartições e criou uma "Biblioteca de Referência de Obras e Autores sobre Brasileiros no Exterior", bem como atualizou registros anteriores com vistas a obter um "Mapeamento de Líderes Comunitários e Entidades de Apoio a Brasileiros no Exterior".

89. Esses dois levantamentos estão sendo incluídos no Portal Consular do Itamaraty, para que possam ser consultados e atualizados permanentemente, inclusive por proposta de qualquer interessado. Estão sendo estabelecidas ou reforçadas parcerias com outras entidades para aprimorar o mapeamento de entidades de apoio a brasileiros, notadamente, nesse caso, com o CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios. As dificuldades para a designação de representantes que viriam ao Brasil para a Conferência como convidados oficiais demonstraram a importância de contar com sistemas mais eficazes de interação entre as repartições do MRE no exterior e as comunidades, além dos Conselhos de Cidadãos e Redes de Solidariedade, bem como conceber formas democráticas de indicação de tais pessoas, eventualmente através de eleições diretas, talvez via Internet, em que participariam candidatos e eleitores registrados nos Consulados.

90. Tal proposta foi feita pelo próprio Presidente Lula em sua já citada mensagem de 2002 aos brasileiros no exterior, quando anunciou os seguintes planos de seu futuro governo nessa área: apoio à criação de organismos de representação dos emigrantes junto aos Consulados e Embaixadas, criação de instrumentos nos Ministérios de Relações Exteriores e da Justiça para coordenar o atendimento e apoio aos emigrantes, ampliação e garantia da efetivação de acordos bilaterais com países que acolhem expressivo número de brasileiros, redução das taxas de remessas, concepção de produtos financeiros específicos, a fim de viabilizar o acesso a crédito para a aquisição de casa própria no Brasil e construção de caminhos para que os brasileiros no exterior possam contribuir para a abertura de novos mercados para nossos produtos, favorecendo principalmente seus municípios e estados de origem.

91. Alguns desses objetivos já foram atingidos, ou estão em fase de realização. Foi criada a SGEB para tratar especificamente das comunidades brasileiras no exterior, e uma de suas prioridades tem sido a de negociação de acordos bilaterais em seu benefício. O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, além de bancos privados brasileiros, têm criado facilidades para agilização e barateamento de remessas de divisas, bem como conceberam produtos financeiros especificamente destinados a brasileiros no exterior.

Governos estaduais e o SEBRAE, além de entidades privadas, têm programas de apoio a emigrantes e retornados.

92. Uma política governamental para a diáspora, com o instrumento direcionador do "Quadro de Iniciativas", constituiria desdobramento e atualização da carta presidencial, forneceria moldura para as ações do Itamaraty e permitiria somar melhor esforços com outros ministérios e instituições com vistas ao desenvolvimento de projetos em benefício das comunidades brasileiras no exterior. Corresponderia ao reconhecimento oficial da importância de um Brasil com população superior a de muitos dos seus Estados, que projeta o País além fronteiras, irradiando sua cultura e colaborando com seu desenvolvimento econômico com remessas anuais de cerca de 7 bilhões de dólares.

93. A Conferência "Brasileiros no Mundo" poderá representar etapa fundamental para a formulação dessa política, e, eventualmente, institucionalizar-se como instrumento de sua implementação. Naturalmente, a Conferência poderá ser aperfeiçoada, inclusive por se tratar de uma iniciativa pioneira em área ainda a ser demarcada e mais bem explorada. Mas há razões para acreditar que possa se tornar o principal foro de debates sobre questões e políticas públicas relacionadas com brasileiros no exterior, ou, pelo menos, servir de instância provisória até que suas deliberações venham a concluir, pela conveniência de dotar o Governo de novas estruturas governamentais ou mecanismos de reforço ou complemento das atribuições institucionais do Itamaraty em relação à diáspora brasileira. O exercício livre, aberto e democrático de discussões durante a Conferência indicará o melhor caminho a seguir.

Quadro de Iniciativas de uma Política para as Counidades Brasileiras no Exterior

INICIATIVAS	ÓRGÃOS PRINCIPAIS ENVOLVIDOS
INICIATIVAS PARA APRIMORAMENTO DA INFORMAÇÃO E DO APOIO PRESTADOS ÀS COMUNIDADES BRASILEIRAS E A VIAJANTES	
Elaboração de folhetos e encartes breves com recomendações a viajantes. Parcerias com Polícia Federal, Infraero, agências de viagem, empresas aéreas, etc.para distribuição de informações consulares importantes em rotas e pontos estratégicos	MRE, MJ, MTE, MTur
Desenvolvimento de campanhas de informação sobre temas consulares e migratórios	MRE, SECOM-PR etc
Divulgação e aperfeiçoamento do Portal Consular. Estabelecimento de parcerias para "linkar" o Portal com sites de grande projeção	MRE, SERPRO, SECOM-PR, Min. Turismo
Implementação da Ouvidoria Consular e coordenação de suas atividades com as do NAB – Núcleo de Assistência a Brasileiros da DAC/DCB	MRE
Criação de *call centers* consulares, se possível de âmbito mundial	MRE
Campanhas de divulgação na mídia sobre a realidade da vida no exterior	MRE, SECOM/PR, veículos da mídia
Criação de boletins e *newsletters* para as comunidades, elaboradas no Brasil ou no exterior	MRE, Min. Trabalho, MJ, MTur
Estreitamento de parceiras com emissoras de rádio e TV com programação brasileira no exterior, especialmente voltadas às comunidades brasileiras	MRE, órgãos de mídia, Universidades setores de multimídia
Criação de página na Internet ou seção no Portal Consular para integrar todas as informações de interesse para as comunidades no exterior, inclusive informações de segunda geração compreendendo serviços não-cartoriais destinados à comunidade	MRE
Hospedagem de redes ou *links* de redes ligando órgãos do Governo brasileiro, Universidades, *think-tanks*, ONGs de assistência a retornados e outras instituições que desenvolvam ações relacionadas com as comunidades	MRE
Criação de diretório *on line* de organizações que prestam assistência a brasileiros no exterior	MRE

INICIATIVAS	ÓRGÃOS PRINCIPAIS ENVOLVIDOS
INICIATIVAS PARA O MELHOR CONHECIMENTO DE NOSSAS COMUNIDADES	
Realização de censos migratórios e convênios com universidades e outras instituições, como o IBGE e a SECOM, da PR, para o desenvolvimento de planos de mapeamento e estudo das comunidades	IBGE, MRE, SECOM-PR, Estados
Estímulo à matrícula ou inscrição consular on line, paralelamente à implementação e expansão da Carteira de Matrícula Consular	MRE
Reforço e ampliação das funções dos Consulados itinerantes para que passem a colher mais sistematicamente dados sobre as comunidades, inclusive mediante formulários apropriados para tal fim	MRE, IBGE, Scalabrinianos
Criação de bancos de dados de obras e especialistas sobre as comunidades brasileiras no exterior	MRE, FUNAG, SERPRO (possui serviço de especialistas/banco de dados banco de teses da CAPES online p/ consulta), USP, UNICAMP
Estímulo à produção de estudos sobre as comunidades brasileiras, incluindo a realização ou o apoio à promoção de concursos de monografias, ensaios, exposições, filmes, fotografias e outras obras sobre a diáspora. Contratação de acadêmicos e empresas para a realização de pesquisas específicas sobre as comunidades	MRE e vários ministérios e entidades como FUNAG, CAPES/CNPq, centros de estudos, empresas etc
Estágio de pesquisadores em Embaixadas e Consulados para a realização de estudos sobre a diáspora	MRE, MEC, CAPES/CNPq
Criação de "Rede de redes virtuais" da diáspora	MRE
Realização de conferências sobre a diáspora e apoio a iniciativas do gênero	MRE, FUNAG, outros Ministérios
Criação de "Midioteca" sobre "Brasileiros no Mundo"	MRE, FUNAG
Fortalecimento de setores dedicados às comunidades brasileiras nos postos do MRE no exterior	MRE
Fortalecimento e eventual reformulação dos Conselhos de Cidadãos, eventualmente com a criação de reuniões periódicas, com participação de entidades brasileiras	MRE
Mapeamento de entidades congregadoras de brasileiros e de líderes comunitários e coordenação de seus esforços	MRE, Scalabrinianos
Estímulo ao voluntariado e à formação de redes de "Amigos do Consulado"	MRE
Apoio a projetos de concessão de representatividade política local e no Brasil a comunidades brasileiras no exterior	MRE, Congressso Nacional
Formação de grupos de "Amigos do Brasil" ou "Aliados do Brasil" no Exterior	MRE
Criação de página na WEB (ou vínculo do Portal Consular) para matrícula consular, autocadastramento de instituições e lideranças comunitárias brasileiras no exterior, votação on-line de representantes brasileiros fora do Brasil e discussão de temas do interesse da comunidade em foros para tal fim	MRE
Estímulo de parcerias com Igrejas e ONGs	MRE, CNBB, Centros Evangélicos

INICIATIVAS	ÓRGÃOS PRINCIPAIS ENVOLVIDOS
INICIATIVAS PARA APROVEITAMENTO, ESTÍMULO E VALORIZAÇAO DA CONTRIBUIÇÃO PRESTADA PELAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR	
Mapeamento e divulgação de iniciativas brasileiras de mérito no exterior	MRE, Mcult, MTE
Prêmios e condecorações a brasileiros com ação comunitária meritória no exterior	MRE, Congresso Nacional
Aproveito da comemoração da data nacional para celebração do Dia do Brasileiro no Exterior	MRE, Congresso Nacional
Estímulo ao empreendedorismo de brasileiros no exterior	MRE, SEBRAE/BNDEs
Facilitação e desoneração de remessas	BACEN/BB/CEF, bancos privados
Criação de linhas de crédito para brasileiros no exterior	BB, CEF, BNDEs
Aproveitamento das comunidades para a promoção e consumo de produtos brasileiros (comidas, bebidas e outros, típicos), eventualmente em feiras por ocasião da data nacional	MRE, Min. Ind. Com.

INICIATIVAS	ÓRGÃOS PRINCIPAIS ENVOLVIDOS
INICIATIVAS PARA PRESERVAÇÃO DA IDENTIDADE BRASILEIRA E DOS VÍNCULOS COM O BRASIL	
Criação de rede na Internet de brasileiros no exterior (rede de redes), com integração de todas as que já existem, com foros de informação, discussão, esclarecimento de dúvidas, etc.	MRE
Criação ou reforço de programas de ensino da língua portuguesa para a comunidade brasileira	Min. Educação,MRE, CAPES, CNPq
Estímulo a iniciativas culturais de brasileiros no exterior	MRE, Min. Cultura
Continuação e reforço do sistema de exames supletivos no exterior, inclusive mediante pesquisas com vistas à sua expansão para outros países, além de Japão e Suíça	Min. Educação, MRE
Estímulo a programas de Educação à distância	Min. Educação, MRE
Incentivo a publicações pedagógicas/culturais para crianças, como o "Brasil for Kids" de Brasemb Washington	MRE, Min. Educação, Min. Cult.

INICIATIVAS	ÓRGÃOS PRINCIPAIS ENVOLVIDOS
INICIATIVAS PARA A MELHOR INTEGRAÇÃO LOCAL	
Estímulo à regularização migratória por parte dos brasileiros indocumentados, com apoio do Governo brasileiro para tal fim	MRE, TEM, scalabrinianos
Disseminação de informações sobre sistemas locais de apoio a imigrantes	MRE, TEM, scalabrinianos
Estímulo à criação de redes de Estados e Cidades irmãs	MRE, ABM (Associação Brasil. Municípios)
Intensificação de contatos das Embaixadas e dos Consulados com setores de governos locais que tratam de imigrantes	MRE
Disseminação de informações sobre legislação local pertinente para migrante brasileiro	MRE, MTE

INICIATIVAS	ÓRGÃOS PRINCIPAIS ENVOLVIDOS
INICIATIVAS PARA O FORTALECIMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO COM MAIOR EMPREGO DO DIREITO HUMANITÁRIO	
Aumento da cooperação com a Organização Internacional de Migração (OIM)	MRE, MJ, MTE, CNIg
Mapeamento de foros onde a temática migratória está em debate, e reforço da participação brasileira nas discussões, com coordenação entre entidades brasileiras para a formulação e defesa de posições	MRE
Apoio à criação de normas e de jurisprudência humanitária aplicáveis à temática migratória, com proposição em foros multilaterais de normas de defesa dos imigrantes	MRE, MJ, SEDH, MTE, CNIg Congresso Nacional
Monitoramento de violações de direitos humanos em matéria migratória, e denúncia em conversações bilaterais e organismos multilaterais	MRE, MJ, SEDH
Estímulo a missões interministeriais para contatos no exterior com entidades voltadas à defesa dos direitos de imigrantes	MRE, MJ, SEDH, MTE, CNIg

INICIATIVAS	ÓRGÃOS PRINCIPAIS ENVOLVIDOS
INICIATIVAS PARA PROTEÇÃO DE BRASILEIROS VITIMADOS POR ARBITRARIEDADES E TRATAMENTO INADEQUADO POR PARTE DE AGENTES MIGRATÓRIOS E AUTORIDADES POLICIAIS ESTRANGEIRAS	
Criação de Observatório de inadmitidos na Ouvidoria Consular do MRE	MRE
Denúncia sistemática de tratamento inadequado a brasileiros barrados injustamente em outros países, por via consular, e, se necessário, diplomática	MRE
Defesa da criação de controles internacionais sobre centros de custódia de inadmitidos	MRE, MJ, MTur
Criação de normas internacionais garantindo reparações a inadmitidos injustiçados	MRE, MJ, Congresso Nacional
Criação de foros internacionais ou incorporação aos já existentes de instâncias para exame de violações de direitos de viajantes e imigrantes, eventualmente com criação de relatores para investigar violações de direitos humanos de imigrantes e punir comportamentos arbitrários de agentes migratórios	MRE, MJ, SEDH
Criação de cadeira de direito migratório em instituições de ensino	MRE, MEC
Contratação de consultores e advogados especializados na defesa de imigrantes	MRE, MTE
Convênios entre OABs nacionais para fiscalização de tratamento a presidiários dos respectivos países no exterior	MRE, MJ, SEDH

Exame Comparado de Políticas para Comunidades Nacionais no Exterior

*George Torquato Firmeza**

Em 1961, um jovem que na infância havia sido pastor de cabras na vila de Alego-Kogello, nos confins da província de Siaya, Quênia, emigrou para o Havaí, estudou economia, casou-se com uma americana branca e teve um filho com ela.[1] Alguns anos depois, divorciou-se e voltou para seu país de origem, sem ter tido tempo de ver seu filho graduar-se em direito pela Universidade Harvard, ingressar na carreira política e tornar-se uma das vozes de maior influência no debate em curso sobre a reforma da lei de imigração nos Estados Unidos.

E a reforma é, de fato, imprescindível. Pelas regras vigentes, seriam necessárias décadas de trabalho burocrático para dar conta do acúmulo de processos em curso sobre pedidos de regularização migratória. A postura de vários segmentos da sociedade local com relação aos migrantes estrangeiros não é favorável, traduzindo-se numa atmosfera geral de incerteza. Em 2008, por exemplo, uma série de ações policiais de busca e apreensão de migrantes indocumentados em residências e empresas incutiram o medo em milhões de

---

* George Torquato Firmeza é diplomata de carreira. Graduou-se em Direito pela Universidade Federal do Ceará e concluiu Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. De 2004 a 2006, trabalhou no Itamaraty como Assessor do Subsecretário-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior. Em 2007, defendeu tese no âmbito do Curso de Altos Estudos do IRBr/MRE sobre o tema de políticas para comunidades brasileiras no exterior. Serve, atualmente, na Embaixada do Brasil em Washington.

[1] Obama, Barack. *Dreams from My Father*. New York: Crown Publishers, 2004, pp. 408-430.

pessoas, sendo que mecanismos para a regularização da situação desses migrantes ou estavam emperrados ou não existiam.[2] Em momentos diferentes da história norte-americana, perseguições dessa natureza visaram a migrantes chineses, irlandeses, católicos ou nipo-americanos. Um projeto de reforma migratória apresentado em 2006 não obteve o apoio necessário no Congresso, e acabou sendo abandonado.

Numa época em que a hostilidade contra migrantes não dá sinais de arrefecimento nos Estados Unidos ou nos outros principais países de destino, e a formulação de políticas migratórias continua a ser prerrogativa soberana de cada Estado receptor individualmente, o que pode o Governo brasileiro fazer por seus nacionais no exterior? Este artigo busca respostas possíveis na comparação de políticas de outros países em desenvolvimento para suas comunidades emigradas – México, Tunísia, Marrocos, Filipinas, Turquia, El Salvador, Armênia e Índia. Relata, também, a experiência acumulada nessa área pela Itália, pela Espanha e por Portugal, que, embora não sejam mais países emissores, contam, hoje, com numerosa comunidade no exterior, emigrada em períodos anteriores.

Novos diálogos

O México representa caso de relevo para a compreensão da evolução nas relações Estado-diáspora nos últimos anos. Seu engajamento em foros multilaterais e regionais sobre a questão migratória reflete, de certa forma, o esforço que o País tem feito para aperfeiçoar sua atuação junto às suas comunidades no exterior. Com a pressão representada por comunidade emigrada que já ultrapassa 20 milhões de pessoas, o país viu-se forçado a desenvolver políticas mais consistentes na área migratória.

Sendo um dos maiores emissores de migrantes do mundo, o México constitui, também, espécie de artéria ou enlace migratório fundamental para os fluxos das Américas do Sul e Central, rumo aos EUA.[3] Embora haja alguns poucos milhares de mexicanos residentes na Europa e no Canadá, a diáspora mexicana está quase toda concentrada nos EUA.[4] Em 2005, a comunidade de mexicanos, nativos e descendentes, nos EUA, foi estimada em 25,6 milhões

[2] New York Times, *edição* online, ”The Great Immigration Panic”, 03.06.08.
[3] O país enfrenta o desafio de administrar a situação de centenas de milhares de migrantes da América Central.
[4] 98%.

de pessoas.[5] Em 2005, as remessas de migrantes mexicanos foram estimadas em US$ 21,8 bilhões.[6] Tal volume alçou as remessas ao patamar de 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.[7]

Em 2003, com a criação do Instituto dos Mexicanos no Exterior, 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. Foi nomeado como primeiro Diretor-Geral do Instituto um mexicano-americano, ao passo que o cargo de Diretor-Executivo do Instituto foi reservado a um diplomata de carreira, do Tlatelolco. Conquanto formalmente vinculado à estrutura da Chancelaria, o Instituto goza de relativa autonomia, além de interlocução privilegiada junto à Presidência e aos Ministérios.

O México começou a colher os frutos do trabalho iniciado nos anos de 1990, com o estímulo à criação dos chamados Clubes de Oriundos. Em 2006, havia inúmeras associações de mexicanos nos EUA, agrupadas em federações e reagrupadas em confederações. Não há, ainda, é bem verdade,, uma estrutura voltada especificamente para a ação política, a exemplo da *American Israeli Political Action Committee*. Mas a simples existência de uma 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 um amplo espectro de interlocutores políticos nas esferas municipais, estaduais e federal estadunidenses.

De outra parte, graças ao estímulo do Tlatelolco, os Governos dos Estados de Zacatecas e Guanajuato criaram escritórios para assuntos de emigrantes, no início dos anos de 1990, 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

[5] Relatório do Governo mexicano. Ministério das Relações Exteriores. 2005.
[6] Banco Interamericano de Desenvolvimento.
[7] Banco Central do México, 2006.

consular direta em casos de emergência. Promovem, ainda, atividades culturais direcionadas para as comunidades.[8]

Ao avaliar as políticas mexicanas para suas comunidades, a partir dos anos 1980 do século passado, percebe-se uma gradual evolução. Inicialmente, 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 bem-sucedidos, 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.

A Tunísia e o Marrocos também vêm desenvolvendo políticas de interesse na área de migração. Antes de alcançarem a independência, em 1956, os dois países magrebinos constituíam protetorados franceses. Sem dispor de reservas de petróleo ou gás, como seus vizinhos, só dispunham da agricultura como fonte de recursos.[9] Por esse motivo, poucos anos após a independência, começaram a intensificar-se, com estímulo governamental, os fluxos migratórios em direção à ex-metrópole. Já há cerca de 700 mil tunisianos e 2 milhões de marroquinos no exterior, a maioria deles, na França.[10] As remessas giram em torno de US$ 1,5 bilhão para a Tunísia e US$ 3,6 bilhões para o Marrocos.[11]

Talvez seja a ênfase na criação e consolidação de estruturas governamentais de apoio o ponto de maior relevância nas políticas tunisianas e marroquinas para suas comunidades. No caso da Tunísia, trata-se do Escritório para Tunisianos no Exterior, fundado em 1988, e, no do Marrocos, da Fundação Hassan II e do Ministério dos Marroquinos Residentes no Exterior, ambos criados em 1990. Todas essas instituições foram criadas por insistência da própria diáspora.

O Escritório para Tunisianos no Exterior funciona como uma instância de coordenação entre os vários órgãos governamentais envolvidos com o apoio à diáspora. Os funcionários do Escritório, instalados em embaixadas e consulados em países com elevado contingente emigrado tunisiano, desenvolvem amplo

---

[8] No caso de Guanajuato, o orçamento anual desse escritório alcançou US$ 850 mil em 2002.
[9] Haas, Hein. "Morocco: from emigration country to Africa's migration passage to Europe", migration policy institute, outubro de 2005, p. 01.
[10] *World Migration: managing migration challenges and responses for people on the move*. Genebra: IOM, 2003.
[11] Dados do Banco Mundial, 2005.

espectro de atividades de apoio à diáspora, sobretudo na área cultural. É provável que se ocupem, outrossim, de tarefas de monitoramento político das atividades de militantes islâmicos no exterior, uma vez que uma peculiaridade do Escritório é a de estar vinculado não a um órgão de Governo, mas, sim, ao partido do Governo.[12] O Escritório está conectado, ainda, a uma rede de entidades parceiras em diversas regiões da própria Tunísia. De interesse para o Brasil é a existência, na estrutura do Escritório, do Centro para Documentação Especializada, uma unidade encarregada de reunir estatísticas sobre a emigração em geral e sobre seu impacto sócio-econômico na Tunísia, em particular. Iniciativa que denota criatividade é a ênfase na organização de eventos e na elaboração de material informativo, especificamente voltados para grupos de mães na diáspora, com o objetivo de engajá-las na manutenção dos vínculos emotivos e culturais da segunda e terceira gerações com o país de origem.

O Ministério dos Marroquinos Residentes no Exterior teve vida curta, minado pelas disputas de espaço de atuação e pelas rivalidades com os Ministérios das Relações Exteriores e do Trabalho. Em 1995, acabou sendo reduzido a uma Subsecretaria no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, e completamente abolido dois anos mais tarde. Curiosamente, a Fundação Hassan II foi criada juntamente com o Ministério, em 1990. O momento de sua criação, exatamente quando estava surgindo também o Ministério dos Marroquinos Residentes no Exterior, deixou transparecer certa preocupação da monarquia em dispor de uma entidade adicional, livre para monitorar e tentar evitar a penetração de correntes do islamismo militante junto a alguns segmentos da diáspora.[13] A Fundação recebe aporte financeiro governamental, ainda que seu orçamento advenha, sobretudo, de contribuições de bancos que se beneficiam com a intermediação de remessas de migrantes. Em todo caso, seu foco está na difusão da cultura e da língua junto às novas gerações de marroquinos emigrados.[14] É bem verdade que se tem envolvido igualmente na realização de gestões específicas em defesa dos direitos de marroquinos emigrados junto aos governos dos países de acolhimento, tirando proveito do fato de, por ser menos que um Ministério e mais que uma ONG, despertar menos sensibilidade e ter maior

[12] Brand, Laurie. "States and their expatriates: explaining the development of Tunisian and Moroccan emigration-related institutions", The Center for Comparative Immigration Studies, San Diego, California, working paper 52, maio de 2002, p. 19.
[13] Brand, *Op. Cit.*, p. 14.
[14] Em 1995, por exemplo, a Fundação financiou cursos de língua e cultura para 70 mil crianças marroquinas na França.

peso junto aos interlocutores oficiais.[15] Mantém, ainda, uma unidade de estudos, pesquisas e estatísticas sobre assuntos migratórios, o Observatório da Comunidade Marroquina no Exterior, experiência que poderia vir a ser emulada pelo Brasil. O passo inicial no sentido da criação de uma unidade de pesquisa nesses moldes poderia ser a abertura de uma seção sobre assuntos da diáspora na Biblioteca Azeredo da Silveira, no Itamaraty.

Ao contrário do que ocorre com a Tunísia e o Marrocos, que têm seus nacionais geograficamente concentrados em alguns poucos países, as Filipinas têm de planejar políticas de apoio para nacionais dispersos pelo globo.[16] Em 2005, estima-se que o número de migrantes tenha chegado a 8,1 milhões, posicionando o País entre os maiores exportadores de mão-de-obra do mundo.[17] As mulheres constituem pouco mais da metade desse total.[18] Em 2005, as remessas alcançaram cerca de US$ 13,4 bilhões.[19]

As Filipinas oferecem a seus migrantes um espectro abrangente de serviços de apoio, englobando todas as fases da migração, desde a época de preparação para o embarque até o período de readaptação no retorno ao País. Antes da partida dos migrantes, por exemplo, é obrigatória a participação em seminários de orientação sobre o trabalho no exterior.[20]

No ano 2000, o Governo 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.[21]

---

[15] Brand, *Op. Cit*., p. 14.

[16] 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.

[17] Relatório do Governo filipino. Departamento dos Negócios Estrangeiros. 2006. www.dfa.gov.ph.

[18] 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.

[19] *Global Economic Prospects: Migration and Remittances Datasets*. Documento do Banco Mundial. 2006.

[20] Asis, Maruja. *Philippines' Culture of Migration*. Scalabrini Migration Center-Filipinas, Manila, janeiro de 2006, pp. 1-21.

[21] 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.

Parte das microempresas abertas por migrantes retornados, ou, em seu nome, por familiares nas Filipinas, com recursos enviados do exterior, acabam, passado algum tempo, indo à falência. Tendo em vista 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*.[22] 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.[23] 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[24] para estudo em casa, e total de 12 horas[25] de aulas, divididas em seis sessões mensais. Cada turma é composta por até 300 participantes.[26] Os módulos de ensino concentram-se em temas práticos.[27] 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 freqüentaram cursos desse nível em Hong Kong.[28]

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 psicossocial. A rede chama-se *Círculos Familiares* e é operada a partir de *site* na Internet.[29] Essa rede vem somar-se a organizações da sociedade civil que existem desde os anos de 1970, integradas por migrantes retornados ao País e suas famílias, como *Friends of the Filipino Migrant Workers* e *Congress of Overseas Filipino Workers*.[30]

---

[22] Migrante filipino empresário.
[23] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.
[24] Ao custo médio de US$ 4.00 cada.
[25] Ao custo médio de US$ 5.00 por hora.
[26] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.
[27] Exemplos desses temas são “sinais de perigo na sua empresa” e “gerenciamento para qualidade total”.
[28] Ofreneo, *Op. Cit.*, pp. 13-62.
[29] *Ibidem*.
[30] Waddington, *Op. Cit.*, pp. 2-21.

A Turquia também viu-se obrigada a desenvolver política de apoio a seus nacionais no exterior. A comunidade turca é a mais expressiva minoria étnica na Europa. São os chamados *euroturcos*.[31] Historicamente, os turcos sempre buscaram o norte da Europa, em especial, a Alemanha.[32] Com exceção da Arábia Saudita, que inclui muitos trabalhadores sob contrato de empresas turcas, e da Austrália e dos 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.[33] Dos 4 milhões de migrantes turcos, 3,5 milhões vivem na Europa Ocidental, e destes, 2,3 milhões residem na Alemanha.[34]

As associações de turcos no exterior ainda não atingiram níveis de organização suficientes para uma política de relações públicas à altura de seu potencial como uma força eleitoral de peso na Europa. Não há, ainda, um movimento organizado com o objetivo de informar os legisladores e os formuladores de políticas nos planos federal, estadual e municipal, de forma permanente e sistemática, sobre as necessidades e prioridades dos migrantes turcos.

O Governo turco talvez haja, em demasia, concentrado seus esforços na negociação de acesso à União Européia, 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.

O caso da Turquia mostra que países em desenvolvimento não podem esperar passivamente que os chamados *migradólares* resultem em desenvolvimento sustentável. Esses recursos só surtem os efeitos esperados se forem complementados por políticas governamentais de desenvolvimento. Conquanto substancial, o volume de remessas de recursos dos migrantes não chegou a ser utilizado de modo a gerar desenvolvimento e reduzir os fluxos migratórios oriundos das regiões menos desenvolvidas do País, em particular, da Anatólia Central.[35]

---

[31] Østergaard-Nielsen, Eva. *Transnational politics: Turks and Kurds in Germany*. Nova York: Routledge, 2003, pp. 1-13.

[32] Telegrama 60 da Embaixada em Ancara para a Secretaria de Estado, em 28.01.05.

[33] Dados de 2002, Relatório do Governo turco. Ministério dos Negócios Estrangeiros. www.mfa.gov.tr, pp. 2-8.

[34] Göçmen, Elvan. "International Remittance Experience of Turkey". *Paper* apresentado na 2ª. Conferência Internacional sobre Remessas de Migrantes. Londres, 13.11.06, pp. 4-6.

[35] 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*, pp. 174-200.

O relacionamento de países emissores com sua diáspora pode conter ambigüidades. Da parte do Governo turco, parece haver faltado, em algumas ocasiões, a habilidade necessária para levar em conta as suscetibilidades de seus nacionais no exterior, quando necessita mobilizá-los para causas de interesse de sua política externa. Os esforços de Ancara têm sido não apenas no sentido de mobilizar as comunidades, mas, com freqüência, também de monitorá-las e controlá-las.

Este, decerto, não figura entre os objetivos de El Salvador ao tentar desenvolver políticas para seus nacionais no exterior. A diáspora salvadorenha, afinal de contas, se tem mostrado generosa com o país de origem, com remessas da ordem de US$ 3 bilhões em 2005.[36] O valor equivale a 17% do PIB nacional, mais que os orçamentos dos Ministérios da Saúde e da Educação somados. Calcula-se que 25% da população se beneficie, direta ou indiretamente, das remessas.

Nos Estados Unidos, vivem quase todos os migrantes salvadorenhos, em torno de 1,5 milhão.[37] A diáspora salvadorenha formou-se, basicamente, durante a guerra civil que devastou o país de 1979 a 1992. Nesse período, cerca de 25% da população buscou refúgio nos Estados Unidos, e, em escala bem mais reduzida, no Canadá, onde hoje vivem 40 mil salvadorenhos. Mesmo após o final do conflito, a migração para os Estados Unidos continuou, por meio das informações disseminadas por redes sociais e familiares, atraindo 25 mil salvadorenhos por ano.

Em 1999, o Governo criou a Direção-Geral de Atenção à Comunidade no Exterior, e, em 2004, um Vice-Ministério para Salvadorenhos no Exterior. Essas entidades têm conseguido assegurar junto ao Governo norte-americano a sucessiva renovação do *temporary protection status* concedido, originalmente, em 1990, aos salvadorenhos, o que lhes permite continuar morando e trabalhando no País por períodos de até 18 meses, prorrogáveis.[38] Em retribuição aos esforços empreendidos pelo Governo de seu país de origem, uma coalizão de associações de salvadorenhos vem estudando os métodos de atuação do *lobby* político cubano na Flórida, com a esperança de vir a ocupar espaço político maior e contribuir para a agenda bilateral de

[36] *Le Monde Diplomatique*, "Au Salvador, des dollars qui changent la donne", dezembro de 2006.
[37] Dados do Ministério das Relações Exteriores de El Salvador, 2007.
[38] Gammage, Sarah. "El Salvador: despite end to civil war, emigration continues", migration information source, julho de 2007.

El Salvador com os Estados Unidos. Naturalmente, essa coalizão também servirá para gestionar junto ao Governo salvadorenho em prol de assuntos de interesse da diáspora.

Inspirado pelo modelo mexicano,[39] o Governo salvadorenho vem tentando, também, ampliar o programa chamado *Unidos pela Solidariedade*. 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. Desde que foi criado, em meados dos anos de 1990, o programa já canalizou aproximadamente US$ 11 milhões de remessas coletivas de amplo conjunto de doadores salvadorenhos para projetos de infra-estrutura em pequena escala em suas cidades de origem.

Diásporas clássicas

Assim como os judeus, os armênios têm uma história milenar marcada pela dispersão, em conseqüência de preconceitos e perseguições. E sua identidade também foi profundamente marcada por um genocídio. Recorde-se que, na sua antiga acepção, o termo "diáspora" era usado unicamente com relação a populações vitimadas e forçadas a deixar sua terra natal. Um dos casos paradigmáticos é, justamente, o da diáspora armênia. Em 1915, no Império Otomano, cerca de 1,5 milhão de armênios foram massacrados por forças governamentais. As vítimas, cerca de 40% da comunidade armênia então estabelecida na região da Anatólia, perderam a vida em decorrência de execuções, fome ou doenças durante deportação em massa, que lhes foi infligida pelo Governo turco-otomano, supostamente por considerações de segurança, alimentadas pela suspeita de falta de lealdade política ao Império Otomano por parte da comunidade armênia nesses tempos sombrios da I Guerra Mundial.[40] Em 2008, com número estimado entre 5 e 7 milhões,[41] a diáspora armênia pode ser classificada em dois segmentos: aquele já estabelecido, formado pelos descendentes daqueles que sobreviveram ao

[39] Trata-se da experiência do *Programa 3x1*. As doações são depositadas em fundo gerenciado por comitê de representantes do Governo e dos migrantes. Esse fundo financia projetos de pequeno porte nas cidades de origem dos migrantes. 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.

[40] A Turquia nunca reconheceu oficialmente o genocídio armênio.

[41] Dados oficiais do Ministério das Relações Exteriores da Armênia, 2008.

massacre de 1915 e reconstruíram a vida em diversos países; e outro, mais recente, chamado de pós-soviético, constituído pelos que emigraram já a partir do moderno Estado armênio, em busca de melhores oportunidades econômicas.[42] Esse último segmento é composto por cerca de 800 mil pessoas que deixaram o País desde a independência, ocorrida em 1991, por ocasião do esfacelamento da antiga União Soviética.[43] As remessas de recursos da diáspora foram estimadas em U$ 1,4 bilhão em 2007.[44] A população da República da Armênia, é de 3,2 milhões.[45]

A política do Governo nessa área partiu do pressuposto de que a chamada diáspora pós-soviética, por ser mais recente, manteria naturalmente seus vínculos com o país de origem. Não é que não tenha havido iniciativas governamentais voltadas para esse segmento. Mas elas têm apresentado caráter estritamente reativo, lançadas para superar crises ocasionais no relacionamento Estado-diáspora. O foco das políticas voltou-se para a diáspora já estabelecida, que vive, sobretudo, nos Estados Unidos e em países da Europa e do Oriente Médio. Às voltas com estagnação econômica e índices de desemprego no patamar de 30%, o Governo passou a ver nesse segmento uma fonte de recursos na forma de investimentos e doações.

Para atingir esse objetivo, a estratégia de aproximação com os armênios no exterior centrou-se na organização de uma série de conferências Estado-diáspora, realizadas em 1999, 2001 e 2006. A primeira reuniu 1,2 mil representantes comunitários, a segunda, 2,5 mil, e a terceira, mais de 3 mil. Essas conferências produziram resultados: a criação de uma agência governamental de desenvolvimento responsável pela captação de investimentos da diáspora; a organização de jogos esportivos pan-armênios com a participação de delegações de mais de 50 países; a criação, pelo Ministério da Educação, de um curso de treinamento e atualização para professores da diáspora sobre história, língua e civilização armênias; a construção de um museu da diáspora; e o estabelecimento de um centro para estudos sobre o genocídio de 1915.[46] Não trouxeram, contudo, avanços no que se refere à

[42] Panossian, Razmik. "Armenia-Diaspora Relations since 1998" in Østergaard-Nielsen, Eva (ed). *International Migration in Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 140-168.
[43] Gevorkyan, Aleksandr. "Little job growth makes labor migration and remittances the norm in post-soviet Armenia", 17.03.08, migration information source, p. 01.
[44] Dados oficiais do Banco Central da Armênia.
[45] Dados oficiais do Serviço Nacional de Estatística da Armênia, 2007.
[46] Panossian, *Op. cit.*, p. 150.

criação de estruturas que pudessem regular e institucionalizar as relações do País com suas comunidades dispersas pelo mundo.

Outra diáspora clássica, a indiana, tem suas origens na 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.[47] 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.[48] No caso de necessidade de realização de viagens ao exterior, eram prescritos rituais[49] de purificação no regresso.[50] 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.[51] 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 uma parcela da população como uma espécie de sem-casta.[52] À parte essas restrições, não havia impedimentos legais à migração de indianos.

A diáspora indiana já soma cerca de 25 milhões de indianos e descendentes de indianos.[53] Representa, por exemplo, mais de 40% da população das ilhas Fiji, das ilhas Maurícius, da Guiana e do Suriname, bem como minorias de peso no Reino Unido, na Austrália, no Canadá, na Malásia, na África do Sul, no Sri Lanka e nos EUA.[54] Em 2005, as remessas dos migrantes foram estimadas em US$ 23,5 bilhões.[55]

---

[47] Visaria, Pravin e Visaria, Leela. "India" in *Handbook on International Migration*. Londres: Greewood Press, 1990, pp. 89-114.
[48] *Idem*, pp. 89-114.
[49] Há relatos de viajantes indianos, com a descrição detalhada de rituais celebrados para purificarem-se de viagens realizadas à Europa.
[50] *Ibidem*, pp. 89-114.
[51] Gandhi, M.K. *An autobiography or the story of my experiments with truth*. Boston: Beacon Press, 1993, pp. 40-41.
[52] 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.
[53] 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.
[54] *Idem*, pp. 71-98.
[55] Cohen, Robin. *Migration and its enemies: Global Capital, Migrant Labour and the Nation-State*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2006, pp. 154-175.

Em alguns lugares, a fragmentação da comunidade indiana em inúmeras organizações terminou por limitar sua capacidade de influência política. Nos grandes temas de interesse da Índia, todavia, consegue mostrar o grau de coesão necessário para transmitir suas posições aos governos dos países de acolhimento.

A Índia teve de desenvolver políticas para atender a uma comunidade que assume formas variadas em regiões diferentes. No Golfo Pérsico, por exemplo, os indianos trabalham majoritariamente no setor de construção civil, ao passo que nos EUA são profissionais altamente qualificados, em especial na área de tecnologia de informação.

No início dos anos de 1990, o modelo econômico indiano havia entrado numa fase de reformas liberais, para tentar sair de uma crise financeira de vulto. Havia interesse em tentar captar investimentos de indianos residentes no exterior. Surgiram daí as primeiras políticas governamentais voltadas especificamente para as comunidades emigradas.[56] No ano 2000, o Governo decidiu elaborar estratégia de aproximação 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 estudo aprofundado dos problemas, dificuldades e aspirações das comunidades emigradas.[57] O estudo abrangeu os mais variados aspectos da situação da diáspora e das políticas governamentais.[58]

Também no início dos anos 90, ao invés de tentar atrair de volta indianos altamente qualificados residentes no exterior, o Governo passou a investir nos ganhos potenciais desse processo.[59] 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

---

[56] Gupta, Amit. "The Indian Diaspora's political efforts in the United States". Observer Research Foundation, 2004, pp. 1-18.

[57] Telegrama 122, da Embaixada em Nova Délhi para a Secretaria de Estado, em 11.02.05.

[58] 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 sócio-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.

[59] Cohen, *Op. Cit.*, pp. 154-175.

da diáspora atuantes na indústria de tecnologia de informação no Reino Unido, nos EUA e no 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.[60] 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.[61] As redes também abriram as portas para que a migração de profissionais indianos preenchessem os *déficits* existentes nos mercados de trabalho especializados nos EUA, no Canadá e no 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.[62] 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.[63]

O Velho Mundo

As políticas da Itália, da Espanha e de Portugal formam um contraponto às apresentadas acima. Referem-se a países que já não apresentam mais características de emigração. O perfil dessas comunidades apresenta variações com relação ao da diáspora de países em desenvolvimento, gerando demandas nem sempre coincidentes. Em todo caso, essas políticas revestem-se de

---

[60] Pandey, Abhishek, Aggarwal, Alok, Devane, Richard, e Kuznetsov, Yevgeny. *Op. Cit.*, pp. 71-98.
[61] *Idem*.
[62] 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.
[63] Pandey, Abhishek, Aggarwal, Alok, Devane, Richard, e Kuznetsov, Yevgeny. *Op. Cit.*,pp. 71-98.

interesse, porquanto esses países tiveram o tempo necessário para testar e consolidar modelos de apoio a seus nacionais no exterior.

A migração italiana contemporânea ganhou força a partir de 1870, período de unificação nacional e de turbulências políticas.[64] Em seguida, de 1880 até 1920, o Brasil e a Argentina passaram a receber o maior fluxo dessa migração. Gradualmente, a partir do início do século XX, os migrantes italianos tomaram o rumo dos EUA,[65] e, em menor escala, da Austrália e do Canadá. No período de 1876 a 1976, o total de emigrados ultrapassou 27 milhões.[66] É bem verdade que metade desses migrantes acabaria retornando à Itália.[67] Em conseqüência desses movimentos migratórios, formou-se uma diáspora de peso. Em 2005, estimava-se em 4,2 milhões o número de nacionais italianos no exterior,[68] com remessas estimadas em US$ 2,1 bilhões.[69]

Até meados dos anos 70, a Espanha, por sua vez, 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, a França e a Alemanha). A partir dos anos de 1980, registrou-se mudança gradual neste quadro, e, de país emissor, a Espanha passou a país receptor de mão-de-obra.[70] As políticas de proteção aos espanhóis no exterior vêm acompanhando, naturalmente, a evolução do perfil do país em matéria de migração.[71] Em 2005, os nacionais espanhóis residentes no exterior atingiram o patamar de 1,5 milhão[72] e fizeram remessas estimadas em US$ 6,8 bilhões.[73]

---

[64] Nos primeiros dez anos dessa onda de migração, os principais países de destino foram a França, a Suíça, a Bélgica, o Luxemburgo e a recém-unificada Alemanha.
[65] Em especial, de cidades como Nova York, Boston e Filadélfia.
[66] Taunay, Raul. "O fenômeno da emigração brasileira: o fluxo norte-italiano". MRE, IRBr, XXXII Curso de Altos Estudos, julho de 1996, p.28.
[67] Gabaccia, Donna. *Italy's many diasporas*. Seattle: University of Washington Press, 2000, p.7.
[68] Relatório do Governo italiano. Ministério dos Negócios Estrangeiros. 2006. www.esteri.it.
[69] *Global Economic Prospects: Migration and Remittances Datasets*, documento do Banco Mundial. 2006.
[70] Telegrama 1058, da Embaixada em Madri para a Secretaria de Estado, em 30.11.04.
[71] *Idem*.
[72] Relatório do Governo espanhol. Ministério dos Assuntos Exteriores e Cooperação. 2006. www.mae.es.
[73] Global Economic Prospects: Migration and Remittances Datasets, documento do Banco Mundial. 2006.

Há três grandes ciclos da emigração portuguesa.[74] 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 ao Brasil e aos EUA.[75] 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. No final dos anos de 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.[76] Nos anos seguintes, até 1974,[77] mais de 1,5 milhão de portugueses migraram, seja em busca de empregos, seja para escapar da ditadura[78] salazarista.[79] Essa corrente intra-européia, porém, não significou o fim da emigração para outros destinos transoceânicos.[80] Tornaram-se destinos significativos a África do Sul, com colônia estimada, hoje, em 600 mil pessoas, a Venezuela, com 400 mil pessoas, e o Canadá, com mais de 500 mil portugueses. Gradualmente, as autoridades portuguesas começam a buscar consolidar os laços com sua comunidade emigrada, estimada em 4,3 milhões de pessoas,[81] com remessas de cerca de US$ 3,2 bilhões em 2005.[82]

Cotejando-se as políticas desses países europeus para suas comunidades, descobrem-se alguns pontos em comum. Há, sempre, acima das Chancelarias, mas com a participação e orientação delas, alguma forma de conselho geral das comunidades, que serve de fonte de consulta e base de coordenação para membros do Governo, do parlamento e das próprias comunidades. Também na área cultural, encontram-se semelhanças. Esses países esforçam-

---

[74] Rocha-Trindade, Maria B. "História das migrações portuguesas", disponível em www.janusonline.pt, pp. 1-5.
[75] Malheiros, Jorge. "Portugal Seeks Balance of Emigration, Immigration." Centro de Estudos Geográficos. Universidade de Lisboa. Dezembro, 2002, pp. 2-8.
[76] Financial Times. "Emigrant banking: a mainstay of the economy", 20.10.04, p. 3.
[77] Em 1974, registra-se a partida de 80 mil migrantes portugueses.
[78] De 1932 a 1968.
[79] Malheiros, *Op. Cit.*, pp. 2-8.
[80] Rocha-Trindade, Maria B. "História das migrações portuguesas", disponível em www.janusonline.pt, pp. 1-5.
[81] Relatório do Governo português. Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas. 2006. www.min-nestrangeiros.pt/mne.
[82] Global Economic Prospects: Migration and Remittances Datasets, documento do Banco Mundial. 2006.

se em expandir, no âmbito da atuação de suas redes de centros culturais no exterior, a oferta de cursos de língua e cultura para os filhos de seus migrantes. Há uma percepção comum sobre os ganhos, em termos de reforço dos vínculos culturais com os residentes no exterior, que advém do reforço da estrutura de geração, transmissão e distribuição de programas em canais públicos internacionais de televisão.

É possível perceber, também, inovações restritas a um ou outro país isoladamente. Só a Itália, por exemplo, expandiu os direitos políticos de seus nacionais no exterior para além do simples direito ao voto, indo adiante, ao reservar-lhes 12 cadeiras na Câmara dos Deputados e 6 no Senado. No caso da Espanha, tem-se registrado uma ênfase no recurso representado pela nomeação de cônsules honorários. Portugal, por sua vez, tem lançado mão, em parceria com o Conselho das Comunidades Portuguesas, do estímulo à criação de associações de migrantes portugueses.

O Brasil fora do Brasil

Entre 1985 e 1987, cerca de 1,2 milhão de brasileiros foram tentar a sorte mundo afora. O número de nacionais residentes no exterior foi estimado em 1,8 milhão em 1995; 2,6 milhões em 2005. Surgiram comunidades nos EUA, no Japão e em alguns países da América do Sul e da Europa Ocidental. O fenômeno migratório expandiu-se para além da esfera regional, o que sugere que as redes sociais de acolhimento dos recém-chegados passaram por processo de ampliação e diversificação, tanto na origem quanto no destino.[83] De fato, em 2006, além de Minas Gerais, outros Estados já constituíam regiões de origem de migrantes: Espírito Santo, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Paraná, Goiás e Rondônia. À medida que a diáspora foi crescendo, os emigrados brasileiros começaram a reunir-se em associações.[84] Mas o nível de organização interna das comunidades parece estar ainda no princípio de seu processo evolutivo. No que se refere à questão das remessas, os valores estimados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento para 2005 situaram-se em torno de US$ 6,4 bilhões.

---

[83] Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração. *Op. Cit.*, pp. 21-30.

[84] Em 2006, já havia dezenas de associações de brasileiros em países como Paraguai, Portugal, Espanha, Alemanha, Suíça, Itália, Japão, EUA e Canadá.

Esse fenômeno migratório levou o Itamaraty a preocupar-se em rever e ampliar suas políticas para comunidades no exterior, com ênfase não apenas nas funções consulares clássicas, mas também em novas áreas, como acompanhamento legislativo, direitos humanos, saúde, educação, previdência, cultura e informação. Trata-se do que se poderia chamar de serviços consulares de segunda geração, cada vez mais demandados pelas comunidades no exterior.

Mas como avançar por esse território ainda não suficientemente mapeado? Como descobrir o que interessa, ou não, à comunidade? O que de fato funciona, ou não? Uma alternativa é a de oferecer aos consulados os meios para testar projetos-piloto. Foi o que se começou a fazer em São Francisco, em 2005, com o Plano Comunidade Brasil, experiência que permaneceu inacabada e que mereceria ser retomada. O objetivo era o de testar, em uma jurisdição consular com uma comunidade de dimensões médias, cerca de 30 mil brasileiros, iniciativas que pudessem ser ampliadas para abranger, em seguida, os outros consulados nos EUA, e, posteriormente, nos 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 dedicava unicamente à implementação do Plano, sem contato com o trabalho consular de rotina. As iniciativas do Plano não se limitavam às funções consulares clássicas, procurando abarcar também novas áreas de atuação, com atendimento consular mais detalhado e focado na situação dos migrantes indocumentados. No que se refere à proteção de direitos humanos dos migrantes irregulares, por exemplo, passou a ser possível acompanhar notícias relativas a iniciativas anti-imigrantes nos EUA 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 era a prestação de informações sobre acesso a serviços públicos de saúde disponíveis para migrantes e sobre entidades de prestação de serviços gratuitos ou de baixo custo a migrantes desvalidos.

Políticas e estruturas

No Brasil, como o fenômeno da emigração é relativamente recente, ainda não há uma estrutura completa nessa área. A proposta de criação de um

Ministério ou Secretaria Especial de Apoio a Brasileiros no Exterior[85] não parece ser uma opção desejável. O mais provável é que apenas duplicasse os esforços desenvolvidos e os recursos despendidos pelo Itamaraty nessa área.[86] E a experiência mexicana mostrou que não pode haver duas estruturas paralelas responsáveis pela formulação de políticas para comunidades.[87] O que parece fazer falta é, sobretudo, uma instância que tenha a leveza necessária para apenas coordenar as ações dos vários órgãos envolvidos. O projetado Conselho Nacional de Migração talvez venha suprir essa lacuna.[88] Especificamente no que se refere à estrutura do Ministério das Relações Exteriores, o desdobramento recente de maior relevância foi a criação da Subsecretaria-Geral para as Comunidades Brasileiras no Exterior, em dezembro de 2006.[89] A essa nova unidade foi confiada a responsabilidade de aperfeiçoar as políticas para as comunidades e aprofundar os canais de diálogo entre o Executivo e o Congresso Nacional, de um lado, e as comunidades no exterior, de outro.

Em paralelo ao debate sobre ações diretas de apoio e proteção às comunidades, faz-se necessário avançar na discussão de questões estruturais de longo alcance, como a organização de setores responsáveis exclusivamente por relações com a comunidade no âmbito da rede consular e diplomática brasileira, e o estabelecimento de instância permanente de representação dos migrantes junto ao Estado brasileiro.

A necessidade de expansão do papel dos consulados para atuarem também como órgãos de apoio comunitário parece recomendar a criação, nos Postos com elevado contingente migratório, de setores voltados especificamente para as comunidades.[90] No caso da Índia, a chefia desses setores é reservada a diplomatas com o nível hierárquico de ministro de

---

[85] Como propôs o Senador Valdir Raupp em projeto de lei de 2006.

[86] Não dispondo, no exterior, de uma rede de postos e agentes devidamente treinados, não contaria o novo órgão com os meios básicos e indispensáveis para uma atuação tempestiva e eficiente em favor dos brasileiros no exterior, continuando a depender do Itamaraty para tanto.

[87] 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.

[88] Entrevista com Duval Fernandes, ex-Coordenador do Grupo de Trabalho sobre Migrações do Conselho Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD), em 26.10.06.

[89] Circular telegráfica 62307/1649, de 08.12.06.

[90] Poderia ser considerada, por exemplo, a alternativa de implantar Setores de Comunidades Brasileiras em Postos nos EUA, no Paraguai, na Bolívia,no Reino Unido, na Alemanha, em Portugal, na Espanha e na Itália.

segunda classe, de modo a elevar a interlocução com as autoridades locais. No Itamaraty, algumas iniciativas nesse sentido já estão em andamento, oferecendo, dessa forma, a experiência acumulada capaz de guiar uma política mais abrangente de abertura de setores de comunidades. Na Embaixada em Tóquio, por exemplo, há vários anos funciona um setor de comunidades. No Consulado-Geral em Miami, existe a proposta de criação de núcleo de apoio à comunidade.[91] O Setor Consular da Embaixada em Washington dispõe de núcleo semelhante, com diversas ações já em curso.[92]

No que se refere ao aprofundamento do diálogo Estado-diáspora, o momento poderia ser propício para a criação de instância permanente. Poderia ser adotado o modelo da Turquia, que criou, em 1997, uma Comissão Consultiva para Cidadãos Residentes no Exterior, integrada por representantes de todas as comunidades turcas, sendo o número proporcional às dimensões estimadas de cada comunidade. O processo de escolha dos representantes, porém, foi objeto de críticas quase unânimes das associações de migrantes, que o acusaram de não ser democrático.[93] Há, ainda, o modelo da Itália, com o Conselho-Geral de Italianos no Exterior,[94] que funciona como órgão consultivo para temas de interesse da diáspora.[95] 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.[96] É composto por uma Comissão da Presidência, 7 Comissões Temáticas, 3 Comissões Continentais, uma Assembléia Plenária e diversos Grupos de Trabalho.[97] No México, para orientar a atuação do Instituto dos Mexicanos

---

[91] Telegrama 640, do Consulado em Miami para a Secretaria de Estado, em 12.09.06.

[92] Mencionem-se, entre outras iniciativas, a organização de cursos de português para crianças brasileiras da comunidade emigrada, em parceria com igrejas brasileiras, e o apoio à realização do Dia da Comunidade (Brazil Day) por ONG brasileira.

[93] 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 ser 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.

[94] 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.

[95] Relatório do Governo italiano. Ministério dos Negócios Estrangeiros. 2006. www.esteri.it.

[96] *Idem*.

[97] *Ibidem*.

no Exterior, criou-se o Conselho Consultivo, composto por cerca de 120 representantes das comunidades. Visou, inicialmente, à identificação de uma agenda comum entre o Governo e as comunidades. Posteriormente, 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. 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, um mecanismo de coordenação de posições para as dezenas de associações de emigrados mexicanos nos EUA. 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[98] do Conselho Consultivo já passava de 150.[99] Os conselheiros estão divididos em seis comissões.[100] Diversas recomendações práticas[101] emanaram das primeiras reuniões.[102] Já em Portugal, foi criado, em 1996,[103] o Conselho das

[98] 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; 10 assessores especiais e 32 representantes dos Governos dos Estados.
[99] Telegrama 1761, da Embaixada no México, para a Secretaria de Estado, em 31.12.04.
[100] Organização Comunitária, Saúde e Cultura; Assuntos Econômicos e Negócios; Assuntos Jurídicos; Assuntos Fronteiriços; Assuntos Educativos; e Assuntos Políticos.
[101] 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, de 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 de Bank of America, U.S. Bank e Wells Fargo, que aceitam a matrícula consular para a abertura de contas; documentação de iniciativas antiimigrantes, 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 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.
[102] Derbez, Luis. Conferência na 110ª Assembléia da União Interparlamentar. Cidade do México, 20.04.04.
[103] Foi criado pela Lei 48/96 de 4 de setembro de 1996 e alterado pela Lei 21/2002 de 21 de agosto de 2002.

Comunidades, órgão consultivo do Governo para políticas relativas à emigração e às comunidades portuguesas no exterior.[104] 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.

No caso brasileiro, a própria realização do "I Seminário sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior: Brasileiros no Mundo"[105] poderia constituir etapa de importância histórica rumo à institucionalização de mecanismo de diálogo permanente. Uma das deliberações do Seminário poderia referir-se ao estabelecimento de grupo de trabalho encarregado de elaborar as regras básicas para a criação e o funcionamento de uma Comissão Consultiva, a ser integrada, precipuamente, por representantes das comunidades brasileiras. Para que possa atuar como instância verdadeiramente democrática de diálogo Estado-diáspora, e não somente de assessoramento para a elaboração de políticas públicas para os brasileiros emigrados, seria recomendável que o grupo de trabalho assim formado refletisse detidamente sobre a forma de escolha dos representantes das comunidades e de definição de seus mandatos. A Comissão Consultiva poderia reunir-se uma vez por ano, sob a presidência do Ministro de Estado das Relações Exteriores, com a participação de representantes das comunidades, de comissões específicas do Congresso Nacional e de Ministérios com assuntos relacionados com migrantes, bem como de instituições religiosas e organizações não-governamentais envolvidas com a assistência a brasileiros no exterior.

Considerações finais

Venham de onde vierem, os migrantes têm de enfrentar o isolamento e a solidão no país de destino. Por esse motivo, qualquer reflexão sobre políticas para comunidades emigradas deve levar em conta o desafio de tentar equilibrar o apoio à integração na sociedade de acolhimento e o estímulo à manutenção dos laços com o país de origem. É verdade que esse equilíbrio se mostra, no

[104] Mensagem do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, Lisboa, 10.08.04.
[105] 17 e 18 de julho de 2008, Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, SGEB/FUNAG.

mais das vezes, difícil de atingir. Ainda assim, não seria esta a medida pela qual todas as políticas para comunidades nacionais no exterior deveriam ser julgadas?

A Eleição de Representantes do Brasil no Exterior para o Congresso Nacional

Carlos Eduardo de Ribas Guedes

1. Ampliação do direito de voto de brasileiros residentes no exterior

1.1. O Cartório Eleitoral do Exterior e o universo de seus eleitores

Sob o lema Cidadania Sem Fronteiras, o *site*[1] do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF) apresenta seu órgão administrativo responsável pela organização dos trabalhos eleitorais fora do Brasil: o Cartório Eleitoral do Exterior, que se encontra sob a jurisdição da 1ª Zona Eleitoral, uma das 17 que compõem o TRE-DF. Para distinguir suas atividades no exterior das locais, no DF, a Zona Eleitoral no Exterior é identificada pela sigla ZZ. Nela, o poder legal é exercido por um juiz eleitoral, designado pelo Tribunal.

Informa ainda, o mesmo *site*, que o Cartório Eleitoral do Exterior "tem por competência a execução do processo eleitoral e a prestação dos serviços jurisdicionais aos brasileiros residentes no exterior. Para isso, trabalha juntamente com o Ministério das Relações Exteriores, representado pelas Missões Diplomáticas ou Repartições Consulares brasileiras instaladas em diversos países do mundo". Também esclarece que "o serviço eleitoral no exterior é prestado a todos os brasileiros que residem fora do país.

[1] Disponível em: <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/eleicoes_ext.htm>.

Compreende o alistamento, a transferência de domicílio, a revisão de dados cadastrais e a emissão de 2ª via do título. Os órgãos responsáveis por esses serviços são as Embaixadas ou as Representações Consulares brasileiras localizadas em diversos países e cidades do mundo".

A cada eleição prevista para realizar-se no exterior, o Tribunal Superior Eleitoral expede, por meio de uma Resolução, instruções sobre os procedimentos a serem seguidos, cujo conhecimento é levado aos Postos. Da última delas, a Resolução nº 22.155, de 2/3/2006,[2] constaram, como de costume, disposições sobre as seções eleitorais, mesas receptoras, votação e apuração dos votos. Ademais, de acordo com seu Art. 1°, o voto do eleitor residente no exterior foi facultado apenas àqueles que requereram ao Juiz da Zona Eleitoral do Exterior, via Itamaraty, seu alistamento ou transferência de título até cento e cinqüenta e um dias antes das eleições.

Nos Anexos I e II reproduzem-se duas tabelas estatísticas elaboradas pelo Cartório Eleitoral do Exterior, por ocasião da preparação da votação nas eleições presidenciais de 2006.

A primeira apresenta o quantitativo de cidades, locais de votação e seção por país até o dia 18/7/2006.[3] Verifica-se aí que foram criadas seções em diferentes localidades de 93 países, o que representa substancial esforço por parte dos organizadores. Em 32 das seções, porém, onde se nota assinalado "não" na coluna "Tipo Urna", deixou-se de realizar eleições, por força do disposto no Art. 11 da referida Resolução, que determina: "Para que se organize uma seção eleitoral no exterior, é necessário que, na circunscrição sob a jurisdição da missão diplomática ou da repartição consular, haja, no mínimo, trinta eleitores inscritos".

A segunda dá a conhecer as dimensões do eleitorado brasileiro no exterior.[4] Totaliza 388 o número de seções e constata um dado que, a princípio, pode parecer desapontador: a soma dos eleitores resulta, à época, 83.359. É presumível que essa cifra relativamente baixa derive da conjunção de diferentes fatores.

Há três hipóteses a serem consideradas para elucidar o fato: 1) a realização de eleições não teria sido suficientemente divulgada pelos Postos,

---

[2] Reproduzida na Circular Telegráfica nº 59.038/2006 do MRE.

[3] Disponível em: <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/arquivos/secoeseleitorais exterior2006.pdf>.

[4] Disponível em: <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/arquivos/2006_jun_dia26_ eleitorado.pdf>.

em suas respectivas circunscrições; 2) os brasileiros se encontrariam em situação ilegal no país e, por isso, temeriam comparecer a uma repartição pública, ainda que do Governo pátrio; 3) as seções eleitorais, instaladas nas sedes das Embaixadas e dos Consulados, estariam em locais distantes de suas residências.

Na primeira hipótese, caberia ao MRE, por intermédio de seus Postos no exterior, corrigir doravante a possível veiculação insuficiente de atos eleitorais junto à comunidade brasileira, fortalecendo, conforme já sugerido no capítulo 2, os canais de comunicação com seus cidadãos.

Como segunda conjectura, supõe-se que o temor do imigrante ilegal ante as autoridades públicas se estenda às de seu próprio país. Nessas condições, cumpriria esclarecer que os Postos no exterior não "entregam" brasileiros em situação de permanência ilícita às autoridades estrangeiras, uma vez que o País não assume obrigação nesse sentido. Valeria a pena frisar ainda que, pelas leis brasileiras, a entrada ou permanência irregular no país estrangeiro não configura crime, salvo se o agente, para alcançar seu objetivo, pratique alguma falsidade documental. Neste caso, a responsabilidade penal alcança a conduta-meio, e não a conduta-fim (RELATÓRIO FINAL DA CPMIE, p. 67).

Da mesma forma, o Brasil não criminaliza a entrada irregular de estrangeiros em seu território, a não ser que se trate de pessoa anteriormente expulsa do País, nos termos do Art. 338 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).[5]

Na terceira e última hipótese, a fim de permitir que o eleitor ultrapasse a dificuldade que representa a distância entre sua moradia e a seção eleitoral, poder-se-ia sugerir, e já não sem tempo, o voto pela Internet. A título de exemplo, o Cantão de Genebra (Suíça), organizou, em janeiro de 2003, a primeira votação pela Internet, como noticia o boletim jurídico da empresa Serasa, de 16/2/2003.[6] De acordo com esse informativo,

> os objetivos da iniciativa são oferecer um modo complementar de voto, permitir votar a partir de qualquer equipamento conectado à internet, facilitar a participação dos cidadãos, em especial dos jovens, dos suíços domiciliados

[5] Art. 338. Reingressar no território nacional o estrangeiro que dele foi expulso. Pena – reclusão, de um a quatro anos, sem prejuízo de nova expulsão após o cumprimento da pena.

[6] Disponível em: <http://www.serasa.com.br/serasalegal/16-fev-03_m2.htm>. A Serasa é uma empresa de análises e informações para decisões de crédito e apoio a negócios, com sede em São Paulo (SP).

no exterior e das pessoas com problemas de mobilidade (principalmente os deficientes físicos) e facilitar o debate democrático. Na apresentação oficial do projeto em novembro de 2002, a experiência brasileira da urna eletrônica foi mencionada como precursora. No entanto, foi dado o passo suplementar do voto eletrônico remoto, o que ainda não é o caso no Brasil. Isso foi possível na medida em que o projeto foi desenvolvido respeitando 11 mandamentos básicos: o sufrágio não será nem interceptado nem modificado ou desviado; o sufrágio não será conhecido por terceiros antes da contagem dos votos; a participação na votação será autorizada somente às pessoas com direito de voto; o eleitor terá apenas um voto e votará apenas uma única vez; o segredo do voto será garantido, não havendo nunca qualquer vínculo entre o eleitor e seu voto; o *site* resistirá a todo ataque; o eleitor será protegido contra toda tentativa de roubo de identidade; o número de votos emitidos corresponderá ao número de votos recebidos; a prova de que um eleitor votou será feita; o sistema não aceitará voto eletrônico fora do período oficial de votação eletrônica, o qual o Estado controlará; e o bom funcionamento do sistema será verificável pelas autoridades designadas. [...] A experiência do Cantão de Genebra permite identificar uma série de exigências também aplicáveis para a introdução do voto eletrônico remoto no Brasil: a identificação do eleitor, sua conexão segura e certa a um *site* oficial, a existência de uma cédula única e própria para cada eleitor, mas sem a possibilidade de vincular ambos entre si, a garantia do momento do voto e da sua contagem, entre outras. No Brasil, a adoção de normas exigentes de segurança para a emissão de certificados digitais por empresas públicas ou privadas no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) e a identificação obrigatória do eleitor por meio da indicação do número de inscrição do seu Título de Eleitor, bem como a correspondente Zona Eleitoral, Seção e Unidade da Federação, além do município, de conformidade com o disposto no item 7.1.2 da Resolução nº 7 (alterada pela Resolução nº 13, de 26 de abril de 2002, do Comitê Gestor da ICP-Brasil), já permitem garantir a identificação do eleitor.

A constatação da existência de uma circunscrição eleitoral específica para as comunidades brasileiras no exterior, estruturada no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal e em pleno funcionamento, contribui para avançar na discussão da mudança de legislação com o intuito de estender a esses cidadãos o direito a voto nas eleições para Senadores e Deputados Federais.

1.2. A tramitação de proposições sobre a matéria no Congresso Nacional

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal demonstram estar atentos aos propósitos de assegurar os direitos de cidadania aos brasileiros que vivem no exterior. Têm buscado contribuir para adequar o ordenamento jurídico nacional às demandas da contemporaneidade. O decurso dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração serviu de oportunidade para a realização de debates sobre algumas das implicações que o fenômeno das migrações em massa oferece para o ordenamento jurídico brasileiro. Nesse âmbito, a Comissão procedeu à análise, dentre outros, de dois aspectos: a ampliação do direito de voto dos que residem no exterior e a criação de circunscrições eleitorais específicas para as comunidades brasileiras no estrangeiro.[7]

Atualmente, aos nacionais que se encontram fora do País é facultado votar para Presidente e para Vice-Presidente da República, conforme regulamenta o *caput* do Art. 225 da Lei nº 4.737/65, que institui o Código Eleitoral: "Art. 225 - Nas eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, poderá votar o eleitor que se encontrar no exterior".[8]

Existem hoje proposições em tramitação em ambas as Casas Legislativas que versam sobre a ampliação dessa faculdade eleitoral para outros cargos eletivos.

1.2.1 Projeto de Lei nº 2.429/89

O mais antigo desses projetos de lei é de autoria do Senador Marco Maciel (PFL/PE). Foi lido na Sessão de 17/2/1989 e aprovado em 17/5/1989. Atualmente em curso na Câmara dos Deputados, sob o número 2.424/89,[9] o projeto estatui *in verbis*:

> "O Congresso Nacional decreta:
> Art. 1º Os cidadãos brasileiros eleitores residentes ou em trânsito no exterior têm o direito a votar nas eleições para Presidente da República, Senadores, Deputados Federais, Governadores e Deputados Estaduais.

[7] Informações contidas no relatório final da CPMIE, p. 499.
[8] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm>.
[9] Publicado no Diário do Congresso Nacional de 2/8/1989, p. 6493.

> Art. 2º O Tribunal Superior Eleitoral editará, noventa dias após a publicação desta lei, as normas a serem adotadas pelas missões diplomáticas brasileiras com vistas à efetivação desse direito.
> Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.
> Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.
> Senado Federal, 23 de maio de 1989. Senador Nelson Carneiro, Presidente".

Em entrevista realizada em 26/10/2004, no âmbito das pesquisas preparatórias para este trabalho, o Senador Marco Maciel justificou o Projeto de Lei (PL) pela necessidade de se buscar conceder cidadania plena aos brasileiros que vivem no exterior, proporcionando-lhes maiores condições de expressão política.

Face à correlação de matérias, foi apensado àquele o PL 5.054/90, de autoria do Deputado Francisco Amaral (PMDB/SP), que visava a assegurar o direito de voto aos brasileiros no exterior, em localidades onde houvesse representação diplomática do Brasil.

O voto do relator, Deputado Aldo Arantes (PCdoB/GO), de 23/8/1995,[10] louva, à época, "a preocupação do legislador em estender, além das fronteiras nacionais, a projeção do direito político do voto a todo cidadão brasileiro residente ou em trânsito no exterior". Ressalta que "óbice constitucional ao pleito do Senado não há e o procedimento a ser seguido para o disciplinamento ou regulamentação da matéria é o de alterar, através de Lei Ordinária, o disposto no Artigo 225 do Código Eleitoral". Verifica que, na Lei nº 4.737/65, há previsão legal a respeito do exercício do voto por eleitor que se encontra no exterior; no entanto, "a mesma só faz referência às eleições para Presidente e Vice-Presidente. Ainda assim, não prevê a possibilidade do voto por eleitores em trânsito, considerando apenas os que se encontram residentes". Indica que "o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio de Instruções que constam da Resolução de 16/12/1993, dispõe, no Artigo 13, que não é, em qualquer hipótese, permitido o voto do eleitor em trânsito". Alega também que,

> "por força de óbices do ponto de vista prático-financeiro, existe inviabilidade de estender-se o voto do eleitor no exterior para Senadores, Deputados Federais, Governadores e Deputados Estaduais e, da mesma forma, para os Distritais. O procedimento demanda alto custo, não somente para a

[10] Publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 4/4/1996, p. 8781.

administração, como para os eleitores, que às vezes encontram-se em Estados distantes e têm que se deslocar para outros que disponham de mesas receptoras para votarem".

Como desfecho, o parecer considera ainda que "observadas as peculiaridades da questão de uma forma prática, só nos deparamos com as dificuldades, não somente dos eleitores, como das Embaixadas e até mesmo do Tribunal Superior Eleitoral, em realizar eleições quase que gerais, fora do Estado Brasileiro". Conclui com voto contrário ao mérito do projeto, "por atentar contra a viabilidade prático-financeira da realização de eleições quase que gerais, no exterior".

Por fim, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara (CCJC) opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição de ambos os projetos de lei.[11]

Ao primeiro PL sobre o tema (2.424/89), encontram-se hoje apensadas duas novas proposições: os PLs 6349/05 e 6709/06.

1.2.1.1 Projeto de Lei nº 6.349/05

O PL 6349/05,[12] de autoria do Deputado Valdir Raupp (PMDB/RO), altera o Código Eleitoral para disciplinar o voto do eleitor fora de seu domicílio eleitoral. Nessas condições, torna obrigatório o voto daqueles que se encontram em qualquer outra circunscrição atendida pela Justiça Eleitoral. Para viabilizar essa condição, prevê que a Justiça Eleitoral deva proceder à universalização progressiva dos meios necessários ao exercício do direito de voto em trânsito, obedecida a seguinte ordem de prioridade:

"I – para Presidente e Vice-Presidente, para todos os eleitores que se encontrem fora de seu domicílio eleitoral;
II – para Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual, para todo eleitor que, fora de seu domicílio eleitoral, se encontre em Município incluído nos limites da circunscrição dessas eleições;
III – para Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual, para todo eleitor que se encontre fora dos limites da circunscrição dessas eleições;

[11] *Ibid.*, p. 8781.
[12] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/455445.pdf>.

IV – para Prefeito e Vice-Prefeito, para todo eleitor que se encontre fora dos limites da circunscrição dessas eleições;
V – para Vereador, para todo eleitor que se encontre fora dos limites da circunscrição dessas eleições".[13]

No entanto, ciente de que a expansão dos meios não pode se dar imediatamente, estabelece ainda que a mencionada obrigatoriedade esteja "condicionada à existência das condições financeiras, técnicas e operacionais necessárias à sua efetivação, resguardados o sigilo de voto e a segurança do processo de votação".

A ele se encontram apensados os projetos 4.957/01, 45/03 e 321/07,[14] destinados, todos eles, a ampliar as possibilidades de sufrágio.

O PL 4.957/01, do Deputado Jutahy Junior (PSDB/BA), permite o voto em separado de candidatos a cargos eletivos, juízes, promotores de justiça, serventuários da justiça e policiais militares e civis. De acordo com o disposto no Art. 62 da Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral),[15] nas seções que utilizam urnas eletrônicas só podem votar os eleitores que se encontram incluídos nas listas de votação aí disponíveis. Como os cidadãos dessas categorias profissionais exercem atividades nos dias de eleição, por vezes fora de seu domicílio eleitoral, pode ocorrer que se encontrem em localidades cujas seções contenham listas em que não figurem. Para que lhes seja garantido o exercício do voto, o Deputado propõe que utilizem cédula de papel.

O PL 45/03, do Deputado Enio Bacci (PDT/RS), institui o voto em circunscrição eleitoral denominada "extra" para o eleitor que se encontrar fora de seu Estado de domicílio. Ele deve comunicar o fato ao Cartório Eleitoral de sua circunscrição, bem como o local de sua residência e o desejo de votar na circunscrição "extra" até 60 dias antes da realização da eleição. Havendo, no mínimo, 100 eleitores inscritos, serão organizadas, naquele Cartório, mesas receptoras especiais, diretamente subordinadas ao Tribunal Superior Eleitoral. O Deputado legitima essa proposição pelo fato de que milhões de pessoas justificam o voto, deixando de exercer seus direitos políticos, por não terem condições de viajar para suas circunscrições de origem.

O PL 321/07, proposto pelo Deputado Iran Barbosa (PT/SE), autoriza o voto em separado (fora da Seção Eleitoral de domicílio) para os integrantes da polícia federal, da polícia rodoviária federal, da polícia ferroviária federal, das polícias civis e militares e corpos de bombeiros militares, quando em serviço. A justificação

[13] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/362565.pdf>.
[14] Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>.
[15] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>.

apresentada se baseia no fato de que muitos agentes de segurança pública não podem votar, em razão de estarem deslocados de sua seção no dia do pleito.

Ao PL 45/03 encontram-se ainda apensados os projetos 391/03 e 6232/05.

O PL 391/03,[16] de autoria do Deputado Átila Lins (PPS/AM), dispensa a exigência de que o eleitor só possa votar na seção eleitoral em que estiver incluído seu nome, contida no *caput* do Art. 148 do Código Eleitoral, "na eleição para Presidente da República, se o eleitor encontrar-se fora de seu domicílio eleitoral". A proposição é justificada para "facilitar a vida do eleitor que, por várias razões, encontra-se fora de seu domicílio eleitoral na data do pleito".

O PL 6.232/05,[17] do Deputado Ivo José (PT/MG), também dispõe sobre o voto dos que se encontram fora da sua circunscrição eleitoral na data do sufrágio. Para isso, prevê a alteração das normas contidas nos Artigos 61 e 62 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelecendo que "os eleitores que se encontrarem fora de seu domicílio eleitoral, no dia da eleição, poderão votar em qualquer ponto do território nacional, ou em seções eleitorais instaladas nos principais aeroportos internacionais do mundo". Apresenta a seguinte justificativa:

> pretendemos possibilitar o voto dos eleitores que, no dia das eleições, encontrem-se fora de seu domicílio eleitoral, quer no território nacional, quer no exterior. Temos ciência de que o sistema atualmente adotado para a votação eletrônica não comporta o voto fora da Seção Eleitoral em que o eleitor é inscrito. Para que o maior número possível de eleitores possam exercer o seu direito maior de cidadãos – a participação, pelo voto, na escolha dos dirigentes do País –, concede a proposição, ao Tribunal Superior Eleitoral, órgão máximo da Justiça Eleitoral, um prazo, até o pleito de 2010, para que viabilize a votação dos que se encontrarem fora de seu domicílio. Com a providência legislativa alvitrada, cremos estar contribuindo para o aperfeiçoamento de nossas instituições democráticas.

O Deputado Rubens Otoni (PT/GO) relatou o PL 6349/05, com esses mencionados apensos, na CCJC, e apresentou parecer pela "inconstitucionalidade, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição deste PL".[18]

---

[16] Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>.
[17] *Ibid.*
[18] *Ibid.*

No entanto, não houve unanimidade sobre a posição do relator. Em 7/3/2007, o Deputado Paes Landim (PTB/PI) deu voto em separado e assim justificou:[19]

> Em que pese as ponderáveis razões apontadas pelo ilustre Relator, o nobre Deputado Rubens Otoni, manifesto-me pela constitucionalidade da proposta oriunda do Senado e das proposições a ela anexadas, de autoria dos eminentes colegas, Deputados Jutahy Júnior, Ênio Bacci, Átila Lins e Ivo José, por se tratar de matéria de enorme relevância, na medida em que têm por objetivo assegurar o direito ao sufrágio para a magistratura da Nação, aos cidadãos que, no dia dos pleitos, estejam transitoriamente fora de seu domicílio eleitoral. O parecer do eminente Relator se assenta em circunstância ocasional, convenientemente ressaltada, exposta nos fundamentos técnicos em memorando da Secretaria de Informática do TSE. Estaríamos, na espécie, como até agora se tem observado, restringindo o direito do sufrágio em nome de uma conveniência de ordem técnica que atende mais à comodidade da Justiça Eleitoral do que à conveniência dos cidadãos. O voto do cidadão em trânsito pode ser tomado, mesmo que seja em separado, dispensando-se inclusive o uso da urna eletrônica, se necessário, condicionada a sua apuração à constatação da regularidade do eleitor junto ao cadastro eleitoral, hoje inteiramente informatizado e de fácil consulta. Os votos assim recolhidos seriam remetidos a Juntas apuradoras especiais da Justiça Eleitoral que garantiria o sigilo do voto e a devolução aos respectivos títulos às Zonas de origem. Em inúmeros países vota-se inclusive pelos Correios, mediante habilitação prévia do eleitor interessado, uma vez que dificilmente os votos dos eleitores em trânsito influenciam o resultado final, em especial no Brasil, cujo eleitorado é o segundo no mundo ocidental, menor apenas que os dos Estados Unidos, onde, ao contrário do Brasil, o sufrágio não é obrigatório. Em outras palavras, há meios, modos e recursos que podem superar as restrições do nosso modelo de informatização. Em todas as partes do mundo civilizado testam-se outras modalidades de recolhimento do voto, em caráter experimental. Nosso imobilismo nessa matéria decorre de uma espécie de acomodação ufanista, segundo a qual o modelo aqui adotado seja o melhor até hoje aplicado e que, por essa razão, não deve nem precisa ser aperfeiçoado. A era da informação está dando saltos inimagináveis, em decorrência dos avanços científicos nessa

[19] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/440431.pdf>.

> área, a começar pela integração entre as diversas "mídia" e às perspectivas ainda insondáveis da nanotecnologia. Quero crer que uma audiência pública sobre o assunto nesta Comissão, ou em subcomissão de caráter temporário, a ser eventualmente criada, traria subsídios extremamente valiosos para que, com a cooperação dos técnicos da Secretaria de Informática do TSE e de outros setores, especialmente para esse fim convidados, seria instrumento válido e desejável para propormos, através de Substitutivo, solução que atenda aos desejos e aspirações dos ilustres autores das proposições ora em exame, por seu relevante interesse público, sua importância política e suas repercussões técnicas. Afinal, trata-se de assegurar a alguns milhões de brasileiros um direito de que, hoje, em nome da restrita tecnologia em uso no Brasil, estão privados.

Em outra manifestação da vontade do legislador de ampliar o direito de voto dos brasileiros residentes no exterior, o Deputado Ricardo Ferraço (PSDB/ES) apresentou, em 22/3/2001, o PL 4.354/01,[20] que estende o sufrágio daqueles cidadãos para "as eleições presidenciais, federais e distritais". Prevê que só poderão votar os eleitores que tenham transferido sua inscrição para uma zona eleitoral no exterior. Ao vedar o sufrágio aos eleitores em trânsito, essa proposição se conforma à resolução do TSE já mencionada.

Durante a discussão da matéria na CCJC, foi acolhida sugestão para suprimir o voto nas eleições distritais, uma vez que "não se estendendo às eleições estaduais, não haveria a proposição que abranger as eleições para cargos no Distrito Federal".[21]

Assim, foi adotada emenda que limita o voto às eleições para Presidente da República, Vice-Presidente da República, Senador e Deputado Federal.

Em 18/12/2001, a Comissão opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do projeto. Na última ação registrada, essa proposição foi publicada no Diário da Câmara dos Deputados de 21/2/2002 (p. 1624).

1.2.1.2 Projeto de Lei nº 6.709/06 e Proposta de Emenda à Constituição nº 5

A Senadora Ideli Salvatti (PT/SC) apresentou, em 23/9/2003, o PLS 398/03, que teve aprovação no Senado Federal. Encontra-se atualmente em

[20] Publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 27/3/2001, pág. 7267.
[21] Publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 21/2/2002, pág. 1624.

curso na Câmara, identificado como PL 6.709/06, apensado àquele primeiro, o PL 2.424/89. O projeto sugere modificar o já citado Art. 225 do Código Eleitoral, para permitir o voto ao eleitor que se encontra no exterior nas eleições para Governador, Vice-Governador e Senador, além de Presidente e Vice-Presidente da República.

Por último, cabe mencionar a mais recente iniciativa regulatória sobre o assunto que, no entanto, deixou de tramitar. Foi dada a conhecer por notícia publicada no Jornal do Brasil de 16/7/2004,[22] sob o título "Voz aos de fora". A matéria informa que o Senador Cristovam Buarque (PT/DF) preparava então uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), propondo uma bancada no Congresso Nacional para os emigrantes brasileiros. E cita a justificativa do parlamentar: "Não tem representação para os Estados e Distrito Federal? Então acho razoável que quem está fora do país também tenha seus parlamentares".

Trata-se da PEC 05/05, que pretendia modificar o texto da Constituição Federal para instituir a representação, na Câmara dos Deputados, dos nacionais que moram fora o país, acrescentando o § 3º ao Art. 45 da Carta, com a seguinte redação: "A lei disporá sobre a instituição de circunscrições eleitorais especiais para a eleição, pelo sistema majoritário, de representantes dos brasileiros residentes no exterior".

A CPMI da Emigração, depois de louvar o mérito da iniciativa do Senador, opta, no seu relatório final (2006), por elaborar um substitutivo a essa proposta, ao qual dá o seguinte fundamento:

> Uma vez que a representação do povo na Câmara dos Deputados passará a ser feita também pelo sistema majoritário, consideramos que tal modificação deve vir expressa no *caput* do Artigo 45, e não apenas em um parágrafo. Em nosso entendimento o *caput* do Artigo 45 passaria a ser lido da seguinte forma: "A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, e, pelo sistema majoritário, nas comunidades brasileiras residentes no exterior". (p. 511)

Avaliou ainda a Comissão:

> ser cabível manter o § 3º da proposta do Senador, pois ele determina que a legislação posterior definirá os critérios que vão nortear a instituição de

[22] Informe JB, p. A6.

> circunscrições eleitorais específicas. Não cabe à Constituição Federal estabelecer esse tipo de minúcia; ademais é prematuro nos arriscarmos a proceder a esse tipo de definição agora: é preciso, antes, amplo debate no Congresso Nacional e na sociedade civil. (p. 511)

Dentre todas as propostas destinadas a alargar o corpo eleitoral brasileiro, no exterior e em território nacional, a do Senador Marco Maciel parece ter adquirido maior relevância. No decorrer de seu longo processo de tramitação, de 1989 até hoje, acumulou, por ser a pioneira, o apensamento da maioria dos novos projetos que tratam ou de estender o sufrágio no exterior, ou de abolir o cerceamento do direito de voto dos eleitores que se encontrem fora de suas seções eleitorais no Brasil.

1.3 Perspectivas de mudança da legislação eleitoral

Por ocasião da entrevista com o Senador Marco Maciel, pôde-se conhecer sua opinião sobre o direito de voto do eleitor residente no exterior nas eleições para o Congresso.

Ao permitir que um número maior de cidadãos cumpra com o dever cívico de votar, considera-o de importância primordial para o aperfeiçoamento da democracia, que tem no voto seu instrumento fundamental. As características a serem impressas a essa modalidade de sufrágio foram expostas pelo Senador.

Para determinar o domicílio eleitoral do representante do cidadão brasileiro no exterior, Marco Maciel se reporta ao sistema de governo federativo adotado no Brasil. Segundo ele, o País, pelo seu tamanho e diversidade cultural, não é um território homogêneo; daí a aceitação do federalismo político, considerado, inclusive, cláusula pétrea da Constituição. Assim, de modo a respeitar o princípio do federalismo no pleito, avalia que os brasileiros do exterior deveriam votar ou nos candidatos de sua última circunscrição de residência no Brasil, ou naqueles de sua circunscrição de nascimento.

Nessa linha de raciocínio, Maciel defende que o alistamento eleitoral e o voto sejam facultativos, uma vez que o cidadão pode ter desenvolvido uma atonia, em função da perda de contato com suas raízes.

Indagado sobre a possibilidade de votarem em candidatos elegíveis pelo Distrito Federal, julga que os brasileiros não aceitariam sufragar candidaturas de um “território neutro”, como é por ele definido o DF.

No que se refere à propaganda eleitoral, o Senador avalia que ela deva ser de responsabilidade dos partidos políticos, e não dos próprios candidatos. Nesse raciocínio, assevera que os programas partidários têm maior importância que os políticos incumbidos de implementá-los.

Além da Internet e dos canais de televisão brasileiros transmitidos para o exterior, a difusão de mensagens estaria a cargo dos Postos, limitada às suas instalações, uma vez que é proibida a campanha eleitoral no estrangeiro. A propaganda impressa ficaria restrita ao envio de circulares em envelopes fechados e ao espaço no interior das representações, disponível para afixar cartazes.

Na perspectiva de realização de eleições no exterior para o Congresso Nacional, a definição do município de cadastramento do candidato e do eleitor é uma questão polêmica. A CPMI da Emigração constatou, em seu relatório final, que, na maior parte dos países,

> os votos dos nacionais residentes no exterior são processados de acordo com as subdivisões territoriais já existentes, geralmente em consonância com o último domicílio eleitoral. Dentro desse sistema, alguns países possuem peculiaridades: a Alemanha, o Reino Unido, o Canadá e a Nova Zelândia desqualificam o eleitor após o decurso de alguns anos no exterior. Por conseguinte, no nosso entendimento, apesar de dispersos em todos os continentes, somos levados a crer que esses brasileiros e essas brasileiras possuem muitos interesses em comum. É mais provável que o potiguar registrado no Consulado-Geral em Boston tenha mais necessidades e afinidades em comum com o gaúcho que lá reside do que com um conterrâneo que habite alguma cidade norte rio-grandense. É por esses motivos que não entendemos ser a melhor solução compartimentalizar os interesses dos brasileiros residentes no exterior em unidades federativas, de acordo com o último domicílio eleitoral, quer seja em nível estadual, quer seja em nível municipal. Suas questões, necessidades e demandas dizem respeito, mormente, à comunidade como um todo, com variações pontuais de acordo com o país de residência. (2006, p. 507, 508)

O mesmo ponto de vista expressa Marília Pacheco, Coordenadora da Escola Judiciária Eleitoral (EJE) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e autora do livro "Compêndio de Direito Eleitoral", em entrevista feita em 29 de junho de 2004.

Segundo a especialista, que é favorável à extensão do sufrágio externo às eleições para o CN, o votante deve ter seu título registrado no domicílio eleitoral do país onde vive, tal como já acontece. O candidato, por outro lado, deve registrar-se na zona eleitoral responsável pelas eleições no exterior, a ZZ, integrante da 1ª Zona do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Dessa forma, para instituir a eleição de representantes das comunidades brasileiras no exterior, não haveria necessidade de proceder-se a modificações na organização jurisdicional dos serviços do Tribunal.

Observa ainda, a Coordenadora que tampouco seria preciso alterar a estrutura das leis regentes do processo eleitoral: o Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965; a Lei nº 9.096, de 15 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos; e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.

Segundo ela, bastaria aprovar nova lei que modificasse a redação do *caput* do Art. 225 do Código Eleitoral, o qual, em lugar de estabelecer que "nas eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, poderá votar o eleitor que se encontrar no exterior", determinaria: "nas eleições para Presidente, Vice-Presidente da República, Senador e Deputado Federal do Distrito Federal, poderá votar o eleitor que se encontrar no exterior".

A solução apontada por Marília Pacheco é boa pelo seu cunho prático e reflete a posição dessa funcionária do TSE, ciosa de manter a atual estrutura dos pleitos, que considera ampla, bem acabada e capaz de absorver inovações.

Em função, porém, de incertezas iniciais sobre o número de eleitores que eventualmente participem do escrutínio, considera-se que, ademais da modificação legal, nos termos apontados pela Coordenadora da EJE, os representantes na Câmara dos Deputados devam ser eleitos pelo sistema majoritário, tal como consta na Proposta de Emenda Constitucional, apresentada pelos parlamentares da CPMI da Emigração e referida no subitem 4.2.2.1.2.

Verifica-se que a possibilidade de mudança na legislação eleitoral, de modo a comportar a constituição de uma bancada representativa dos brasileiros no exterior, envolve um debate sobre a natureza desse sufrágio. No entanto, em nenhum momento das pesquisas para a realização deste trabalho, o direito daqueles nacionais à representatividade encontra contestação. Avalia-se que traduza o interesse e a vontade dos residentes no

exterior de participarem ativamente na vida política dos países de que são nacionais; a conquista das mesmas prerrogativas dos cidadãos na pátria; e, conseqüentemente, o fim da discriminação dos direitos para os que moram no país e no exterior.

Sob o ângulo do Itamaraty, e, em especial, do reflexo no seu orçamento, a eventual extensão do direito de voto – nas eleições para Senador e Deputado Federal, ao eleitor brasileiro residente no exterior – vincularia ao Ministério e à sua capacidade orçamentária os interesses das bancadas eventualmente eleitas pelo voto externo. Com isso, presume-se que um maior número de parlamentares se encontraria envolvido num esforço intensificado de apropriação de recursos para o MRE. E que uma eventual dotação adicional à disposição do Ministério poderia ser canalizada para o atendimento das demandas dos brasileiros expatriados.

Guarda relação com isso o fato de que a CPMI da Emigração, após ter tomado conhecimento detalhado da situação dos brasileiros no exterior, concluiu pela inclusão de duas emendas orçamentárias referentes à melhoria do atendimento consular, no PLOA 2006. Como constatado no seu relatório final (2006, p. 567-568),

> a necessidade de melhoria nas condições de atendimento consular aos imigrantes brasileiros tornou-se matéria prioritária para os integrantes da CPMI da Emigração, a partir dos diversos contatos mantidos com a comunidade brasileira residente em vários países. Em geral, observa-se que os consulados não dispõem de estrutura adequada para realizar prestação de serviço como exige a realidade do fenômeno migratório nacional e internacional.

Em vista disso, o Presidente da CPMI, Senador Marcelo Crivella (PRB/RJ), e o Relator, Deputado João Magno (PT/MG), negociaram a inclusão no orçamento do MRE das seguintes emendas: no valor de R$ 30.003.852,00, na rubrica "Atendimento Consular", de autoria da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara; e no valor de R$ 15.000.000,00, na rubrica "Construção de Imóveis Próprios Nacionais no Exterior", no âmbito da Subcomissão I da Comissão Mista de Orçamento.

E o relatório justifica: "a abertura dessas rubricas representa um passo importante para que o Estado Brasileiro passe a encarar, de forma séria e responsável, a questão migratória como prioridade mediante a formulação de políticas públicas e legislações adequadas ao fenômeno" (2006, p. 568).

A seguir, analisa-se a representação política de cidadãos de outras nacionalidades residentes no estrangeiro e verifica-se como se dá, em eleições parlamentares ou para assembléias ou conselhos de representantes, o exercício do seu direito de voto. Comparam-se as disposições legais vigentes a esse respeito em países que contam com grandes contingentes de nacionais no exterior, com particular atenção para França, Itália, Espanha e Portugal.

2. Representação política de outros nacionais residentes no exterior

2.1 França

A Constituição da V República, no Art. 24[23], estabelece que o Parlamento compreende a Assembléia Nacional e o Senado, sendo os Deputados eleitos por voto direto, e os Senadores, pelo voto indireto.

Ao Senado cabe assegurar os interesses das coletividades territoriais da República e dos franceses estabelecidos fora de sua terra natal, cerca de 2.200.000 indivíduos. Essa seção do texto constitucional é a base para sua representação parlamentar. Trata-se de uma especificidade do Senado: uma vez que não se fazem presentes na Assembléia Nacional, os franceses do exterior elegem, em escrutínio indireto, 12 Senadores. Seu colégio eleitoral é constituído pelos membros–eleitos, na maioria, diretamente pelos expatriados – da Assembléia dos Franceses do Estrangeiro (AFE).

O papel dos Senadores que representam esses cidadãos estabelecidos no exterior (12, dentre os 321) é o mesmo que o de seus pares, mas difere por sua circunscrição, conformada pelo mundo inteiro, menos a França (metrópole e ultramar). Eles não representam os franceses de tal ou qual país, em particular, mesmo se, de fato, cada Senador tenha uma ou várias zonas privilegiadas. A lei não exige que eles próprios provenham do exterior.

Particularmente vinculados pelas relações internacionais, seis dentre esses Senadores pertenciam, em 1º de fevereiro de 2005, à comissão de negócios estrangeiros, enquanto que os demais se encontravam distribuídos entre as comissões de assuntos culturais, econômicos, sociais e legais. Responsáveis pela ligação entre o Senado e os expatriados, os Senadores dos nacionais no exterior são também promotores da presença da França no mundo e da difusão de sua língua e cultura.[24]

---

[23] Disponível em: <http://www.affaires-publiques.org/textof/C04-10-58/24.htm>.
[24] Disponível na WEB: http://www.expatries.senat.fr/representation.html, p. 1 e 3.

A Assembléia dos Franceses do Estrangeiro foi criada pela Lei nº 2004-805, de 9 de agosto de 2004[25], que, com a modificação de artigos da Lei nº 82-471, de 7 de junho de 1982,[26] extinguiu o Conselho Superior dos Franceses no Estrangeiro, encarregado, anteriormente, de assegurar a defesa dos interesses dos expatriados.

A nova Assembléia é a atual instituição que representa os franceses no exterior, e se acha dotada de funções consultivas e propositivas. Presidida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, está encarregada de emitir, para o Governo, opiniões acerca de questões e projetos que dizem respeito a seus cidadãos estabelecidos fora do País, bem como ao desenvolvimento da presença francesa no estrangeiro. Por outro lado, pode também tomar a iniciativa de manifestar opiniões, votos, e de propor moções afetas a esses temas.

Trata-se, portanto, de, ao mesmo tempo, uma assembléia eleita, um órgão consultivo e um colégio eleitoral. Em razão de modificações na rotatividade de sua composição em eleições que terão lugar em 2009, será constituída, até lá, de 180 membros.

É composta por 155 delegados, eleitos por seis anos, por sufrágio universal direto, pelos franceses estabelecidos no exterior. É renovável, pela metade, a cada triênio. Setenta e nove dos membros ocupam assentos de circunscrições das Américas e África, enquanto que setenta e seis representam circunscrições da Europa, Ásia e Oriente Médio. Na qualidade de representantes eleitos das diversas comunidades francesas no estrangeiro, os integrantes estão encarregados de zelar pela defesa dos interesses dos franceses expatriados.

Como órgão consultivo, a AFE pode ser solicitada pelo Governo a dar sua opinião sobre todas as questões de interesse dos *citoyens* no estrangeiro, bem como sobre projetos de textos legislativos e regulamentares. Doze personalidades, qualificadas em função de reconhecida competência em assuntos concernentes à França e aos franceses no estrangeiro, integram-na com direito de voz consultiva. São nomeadas pelo Presidente da Assembléia por um período de seis anos, renováveis pela metade, a cada três. Realizam, para as autoridades governamentais, estudos e pesquisas sobre temas que afetam diretamente os interesses dos franceses do estrangeiro, tais como ensino, direito, previdência social, comércio exterior, impostos, etc.

---

[25]Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Ajour?nor=MAEX0407183L&num=2004-805&ind=1&laPage=1&demande=ajour>.

[26] Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Ajour?nor=&num=82-471&ind=1&laPage=1&demande=ajour>.

Como colégio eleitoral, a AFE está restrita aos 155 membros eleitos que, por sua vez, estão encarregados de eleger os 12 Senadores dos franceses do exterior, segundo critério proporcional e com base em listas que devem obrigatoriamente alternar um candidato de cada sexo. Esses doze elementos integram-na de direito, mas não participam da própria eleição. Na qualidade de parlamentares, podem propor projetos de lei ou de emendas que atendam às aspirações dos franceses residentes no exterior.

A AFE funciona sob a presidência do Ministro dos Negócios Estrangeiros, auxiliado por três vice-presidentes eleitos pela assembléia plenária. Seus membros são divididos em comissões especializadas que preparam relatórios a serem submetidos à assembléia. Uma secretaria permanente, composta pelo presidente, três vice-presidentes e 15 membros eleitos pela assembléia assegura a continuidade dos trabalhos no período entre as sessões. Uma secretaria geral, composta por funcionários da Direção dos Franceses no Estrangeiro (do Ministério dos Negócios Estrangeiros) assessora a Assembléia.

A Assembléia plenária se reúne uma vez por ano, em Paris. A secretaria permanente e as comissões especializadas se reúnem várias vezes por ano. Seus integrantes são interlocutores privilegiados das Embaixadas e Consulados e da comunidade francesa no exterior. Têm, ainda, o direito de indicar certo número de componentes de diversos órgãos da administração relacionados com os interesses dos franceses no estrangeiro.

A propaganda eleitoral no estrangeiro é proibida, à exceção da remessa, aos cuidados das embaixadas ou consulados localizados na sede de cada circunscrição, em envelope fechado, das cartas circulares dos candidatos (uma por candidato) aos eleitores ali inscritos, bem como da afixação de cartazes em locais determinados, no interior das repartições. Os candidatos não estão autorizados a veicular circulares ou cartazes; eles são remetidos por uma comissão eleitoral, sediada no Ministério dos Negócios Estrangeiros.

A cada ano, alguns projetos de lei concernentes aos franceses no estrangeiro são propostos pelos Senadores que os representam.[27] Desde 2004, a média anual foi de cinco. Dentre os mais recentes, ressaltam-se os que dispõem sobre:

- restabelecimento do voto por correspondência na eleição do Presidente da República e nos referendos;
- participação nas eleições para o Parlamento Europeu;

[27] Disponível em: <http://www.expatries.senat.fr/proplois.html>.

- autorização de voto por correspondência e de voto eletrônico na eleição do Presidente da República e nos referendos;
- eleição de Deputados para a Assembléia Nacional; e
- autorização de voto pela Internet em escrutínios nacionais.

Os autores do Projeto de Lei Orgânica nº 77, de 14/11/2005[28], relativo à eleição de Deputados, justificam, na exposição de motivos, que a comunidade francesa no exterior sofre de um *déficit* de representação. Consideram que os 12 Senadores e a Assembléia dos Franceses do Estrangeiro são insuficientes, uma vez que aquela comunidade não pode eleger representantes para a Assembléia Nacional. Nessas condições, propõem que sejam eleitos 12 Deputados.

2.2 Itália

A Constituição da República Italiana, no seu Art. 48, prevê o exercício do direito de voto dos cidadãos residentes no exterior[29] e institui, para as eleições do Parlamento (Câmara dos Deputados e Senado da República), uma circunscrição "Exterior", à qual são designados 18 assentos. Para a Câmara dos Deputados, eleita por sufrágio universal e direto, dos 630 Deputados, 12 são representantes do exterior (Art. 56); para o Senado, eleito em base regional (salvo os assentos destinados àquela circunscrição), dos 315 Senadores, a quota é de seis (Art. 57).

Conforme previsto na Carta, são determinados os requisitos e a modalidade desse sufrágio, bem como os critérios de preenchimento dos assentos. Para isso, aprovou-se a Lei nº 459, de 27 de dezembro de 2001, que estabelece as normas para o exercício do direito de voto dos cidadãos italianos residentes no exterior.[30]

O voto se exerce por correspondência. Cédulas e envelopes previamente franqueados são, após recebimento do Ministério do Interior, distribuídos às representações diplomáticas e consulares pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros. Todo eleitor recebe um invólucro do Posto mais próximo, contendo um folheto com as instruções para votar, a lista dos candidatos, o texto legal, o certificado, a cédula de voto e um envelope franqueado para mandar a cédula de volta ao Posto pelo correio. As representações recebem

[28] Disponível em: <http://www.senat.fr/leg/ppl05-077.html>.
[29] Disponível em: <http://www.quirinale.it/costituzione/costituzione.htm>.
[30] Disponível em: <http://www.camera.it/parlam/leggi/01459l.htm>.

os envelopes contendo os votos e os expedem, por mala diplomática, até às 16h (hora local) da quinta-feira antes do domingo fixado para o voto na Itália, ao escritório central da circunscrição "Exterior", a Corte de Apelação de Roma. As cédulas que chegam com atraso são incineradas.

A circunscrição "Exterior" se reparte em quatro áreas geográficas: a) Europa (compreendidas a Federação Russa e a Turquia); b) América Meridional; c) América Setentrional e Central; e d) África, Ásia, Oceania e Antártida.

Essas repartições elaboram listas de candidatos dentre os moradores, subscritas por, no mínimo, 500, e, no máximo, 1.000 residentes. Cada uma elege pelo menos um Deputado e um Senador. Os outros assentos são distribuídos em base proporcional ao número de italianos residentes por área.

Para a realização da campanha eleitoral, a Itália busca obter a colaboração dos Estados em cujos territórios residem seus cidadãos no exterior. As representações diplomáticas e consulares adotam iniciativas para promover a mais ampla divulgação possível da propaganda junto à comunidade italiana. Em países onde não há representação diplomática italiana ou não é possível obter autorização para realizar eleições, os cidadãos têm direito a deslocar-se até à Itália para votar, com reembolso de 75% do custo do bilhete aéreo.

Está assim instituída uma forma de representação política circunscrita ao âmbito de um colégio eleitoral existente fora do território italiano e que conta, estritamente, com os seus nacionais residentes no exterior, estimados em 4.250.000 pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.[31] Trata-se de um circuito autônomo de representação política, paralelo ao dos residentes no território nacional. Garante-se àquela comunidade a manifestação efetiva de seus interesses, expressa não somente pela participação direta no voto, mas também pela individualização – apenas italianos no exterior – dos próprios representantes, isto é, dos indivíduos que conhecem, porque vivem diretamente os problemas e as exigências do exterior; podem, portanto, ser portadores da sua realidade específica na sede parlamentar.

Os italianos no estrangeiro contam, ainda, com duas outras instituições representativas – os Comitês de Italianos no Exterior (Comites) e o Conselho Geral dos Italianos no Exterior (CGIE).

Os Comitês de Italianos no Exterior foram criados pela Lei nº 205, de 8/5/1985[32], e são organismos eleitos diretamente pelos italianos residentes em

[31] Disponível em: <http://www.esteri.it/MAE/IT/Italiani_nel_Mondo/PrincipaliAttivita/>.
[32] Disponível em: <http://www.esteri.it/mae/doc/L205_1985.pdf>.

circunscrições consulares em que moram, no mínimo, três mil concidadãos. Sua função é representá-los em suas relações com o órgão diplomático ou consular.

Com a missão de prestar serviços aos expatriados, em colaboração com a autoridade consular, contam-se dentre as suas competências: 1) promover iniciativas em matérias atinentes à vida social e cultural, assistência social e escolar, formação profissional, esporte e lazer; 2) participar de reuniões para examinar projetos revestidos de importância para a comunidade; e 3) cooperar em defesa dos direitos e interesses dos cidadãos emigrados (trabalho, segurança, higiene, habitação e escolaridade das crianças), para favorecer a integração no país de acolhimento e manter os laços com a Itália.

Os Comites são formados por 12 a 18 membros, em conformidade com o número de italianos que habitam na circunscrição. Seus integrantes são eleitos por sufrágio universal direto, e pelo período de cinco anos. A eleição se dá por representação proporcional, e os eleitores votam por correspondência.

O Conselho Geral dos Italianos no Exterior foi instituído pela Lei nº 368, de 6/11/1989[33]. É o órgão de representação da comunidade italiana no estrangeiro junto a entidades que possam desenvolver políticas de seu interesse. Encarrega-se da "participação" ativa dessas coletividades na vida política italiana. Nesse sentido, é consultado pelo Governo e pelo Parlamento em assuntos relacionados com os italianos emigrados.

O CGIE tem por finalidades, de acordo com os Art. 1º e 2º dessa Lei:

- promover e facilitar o desenvolvimento das condições de vida dessas comunidades;
- reforçar seus laços com a vida política, cultural, econômica e social da Itália;
- assegurar a mais eficaz tutela dos direitos dos italianos no exterior;
- facilitar a manutenção da identidade cultural e lingüística, a integração na sociedade de acolhimento e a participação na vida das comunidades locais; e
- nos países em desenvolvimento, facilitar o envolvimento nas atividades de cooperação para o crescimento de iniciativas comerciais, tendo como parceiro principal o Instituto Nacional para o Comércio Externo e as Câmaras de comércio, indústria, artesanato, agricultura e outras formas associativas de empreendimento italianas.

[33] Disponível em: <http://www.esteri.it/MAE/IT/Italiani_nel_Mondo/PrincipaliAttivita/OrganismiRappresentativi/CGIE/Fonte_Normativa/Legge_istitutiva.htm>.

De acordo com o disposto no Art. 3º do mesmo diploma legal, o CGIE exprime obrigatoriamente parecer sobre propostas do Governo concernentes, dentre outras, às seguintes matérias:

- dotações previstas para a comunidade italiana no exterior, em vários títulos do orçamento de Estado;
- programas plurianuais e financiamento correspondente para a política de ensino, a formação profissional e a tutela social, assistencial e previdenciária;
- informações e programas televisivos e informativos para a comunidade no estrangeiro; e
- linhas de reforma dos serviços consulares.

Além disso, o mesmo Artigo dispõe que as administrações do Estado forneçam, quando solicitadas, informações tempestivas e completas sobre matérias de competência do Conselho.

A composição do CGIE compreende 94 membros, sendo 65 eleitos e 29 nomeados pelo Governo. O mandato dos conselheiros é de cinco anos.

Sua legitimidade representativa deriva do sufrágio direto dos membros eleitos pelos componentes do Comites.

A CGIE é presidida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e seus órgãos institucionais são o Comitê-Presidente (composto, além do Ministro, do Secretário-Geral, de quatro Subsecretários-Gerais e de 11 representantes de várias áreas da Chancelaria), sete Comissões Temáticas, três Comissões Continentais, o Grupo de Trabalho e a Assembléia Plenária.

Os membros nomeados são provenientes de associações nacionais ligadas à emigração, partidos políticos, confederações sindicais, imprensa, etc., e participam das reuniões sem direito a voto.

2.3 Espanha

"A lei reconhecerá e o Estado facilitará o exercício do direito de sufrágio dos espanhóis que se encontrem fora do território da Espanha", preceitua o Art. 68.5. da Constituição Espanhola.[34] Pela aplicação desse Artigo, os espanhóis residentes no estrangeiro votam nas eleições para o Congresso de Deputados, que, junto com o Senado, forma as duas Câmaras das Cortes Gerais.

[34] Disponível em: <http://www.constitucion.es/constitucion/castellano/titulo_3.html>.

Se comparados com os franceses e italianos, os espanhóis têm a desvantagem de não eleger uma representação parlamentar específica. Exercem aquele direito de voto nos Consulados, ou por correspondência.

As duas outras formas de participação institucional dos espanhóis residentes no estrangeiro estão regulamentadas pelo Decreto Real 1339/1987[35], que criou os Conselhos de Residentes Espanhóis e o Conselho Geral da Emigração (CGE).

Em todas as circunscrições consulares com, no mínimo, 700 eleitores, constitui-se um Conselho de Residentes Espanhóis como órgão consultivo da respectiva Repartição Consular. As matérias sobre as quais o Conselho exerce atividades são: direitos civis e trabalhistas dos espanhóis, em conformidade com o direito internacional; escolarização das crianças; participação na vida política da Espanha, de acordo com as legislações espanhola, do país de residência e o direito internacional; e ação social e cultural em favor dos espanhóis.

A composição do Conselho se constitui pelo critério demográfico: sete membros nas circunscrições com até 50.000 cidadãos espanhóis; 11, naquelas com 50.000 até 100.000; e 21, nas que contêm mais de 100.000.

Os membros são eleitos por sufrágio universal direto pelos cidadãos espanhóis inscritos nas listas eleitorais de cada circunscrição consular. Seu mandato é de quatro anos.

O Conselho Geral da Emigração é um órgão de caráter consultivo e assessor, adstrito à Direção Geral de Ordenação das Migrações do Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. Possui atribuições tais como realizar estudos sobre questões e problemas que afetem os emigrantes; formular propostas e recomendações com relação aos objetivos e aplicação dos princípios inspiradores da política migratória; ser informado sobre a atuação dos órgãos da Administração competentes na matéria; e conhecer e informar, com caráter prévio, proposições legais relativas às seguintes matérias, no âmbito de sua competência: direitos civis, laborais e proteção social, educativa e cultural.

O CGE é composto pelo Presidente, Vice-Presidentes, Conselheiros e Secretário. O Presidente é nomeado pelo Ministro do Trabalho e Assuntos Sociais. São Vice-Presidentes o Subsecretário de Assuntos Exteriores e o Secretário Geral de Assuntos Sociais do Ministério. O Secretário do Conselho é o Diretor Geral de Migrações.

[35] Disponível em: <http://www.mtas.es/migraciones/consmig/rdcge97.htm>.

Os Conselheiros (58), com mandato de quatro anos, compreendem as seguintes categorias:

- 43 são eleitos pelos Conselhos de Residentes Espanhóis, de forma proporcional ao número de eleitores inscritos nas listas eleitorais de cada circunscrição consular;
- dois são designados por organizações empresariais e seis, por sindicatos;
- três são representantes das Comunidades Autônomas (entidades territoriais em que se divide o território espanhol);
- quatro designados, respectivamente, pelo titular de cada um dos seguintes Ministérios: da Justiça, da Economia e Fazenda, do Interior e da Educação e Cultura.

O Conselho funciona em pleno e em comissões. O pleno constitui as comissões que estima necessárias para o exame de matérias-objeto de sua competência.

2.4 Portugal

O parlamento português é unicameral. O Art. 147 da Constituição da República Portuguesa enuncia: "A Assembléia da República é a assembléia representativa de todos os cidadãos portugueses"[36]. É composta de, no mínimo, 180, e, no máximo, 230 Deputados (Art. 148). Podem ser candidatos apenas os cidadãos portugueses eleitores (Art. 150), que, como Deputados da Assembléia, representam todo o País, e não os círculos por que são eleitos (Art. 152).

De acordo com o Art. 3º da Lei Eleitoral da Assembléia da República (Lei nº 14/79, de 16 de maio[37]), são eleitores os cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral, quer no território nacional, quer em Macau ou no estrangeiro. Para efeito de eleição dos Deputados, o território divide-se em círculos eleitorais, correspondendo a cada um deles um colégio eleitoral.

Existem ao todo 22 círculos, 18 dos quais estão situados no continente, um na Região Autônoma da Madeira, um nos Açores e dois que agrupam os

[36] Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao/>.
[37] Disponível em: <http://www.cne.pt/dl/legis_lear2002_anotada.pdf >.

eleitores residentes fora do território nacional. Destes, um abrange os países europeus, e o outro, os demais países e Macau, ambos com sede em Lisboa. Cada um dos círculos do estrangeiro elege dois Deputados. Sendo 230 o número total máximo de Deputados, 226 representam os círculos do território nacional e quatro, os do exterior. O critério de distribuição dos Deputados pelo território nacional é proporcional ao número de eleitores de cada círculo.

Com relação ao domicílio do candidato, os mandatários dos círculos eleitorais do estrangeiro podem estar inscritos em qualquer círculo eleitoral (Decreto-Lei nº 411-B/79, de 3 de outubro[38]). Entretanto, no que se caracteriza como uma inelegibilidade especial, "os cidadãos portugueses que tenham outra nacionalidade não poderão ser candidatos pelo circuito eleitoral que abranger o território do país dessa nacionalidade" (Lei nº 14/79, Art. 6º, 2º).

O processo eleitoral no estrangeiro está regulado pelo Decreto-Lei nº 95-C/76[39]. O eleitor residente no estrangeiro exerce o direito de sufrágio pela via postal. Só pode votar aquele que esteja inscrito no caderno eleitoral existente no Consulado de carreira ou seção consular a que pertence a localidade onde reside. O Ministério da Administração Interna (MAI) procede à remessa das cédulas de voto dos eleitores pelo correio, para suas residências. As cédulas são acompanhadas de envelopes especiais, destinados à devolução direta ao Ministério, que efetua posteriormente a operação de contagem dos votos.

A campanha eleitoral é realizada exclusivamente por via postal, através da remessa direta de documentação escrita. Para esse efeito, os candidatos e os partidos políticos podem obter, no Ministério dos Negócios Estrangeiros, cópias dos cadernos de recenseamento.

A representação institucional dos cidadãos expatriados é assegurada pelo Conselho das Comunidades Portuguesas (CCP),[40] que é o órgão consultivo do Governo para as políticas relativas à emigração e medidas concernentes às comunidades. É, ainda, representativo das ONGs de portugueses no estrangeiro, encarregadas de assegurar sua expressão coletiva nos domínios sociais, culturais, econômicos, profissionais, esportivos ou recreativos.

As missões do CCP são, dentre outras: contribuir para a definição de uma política global de promoção e reforço dos laços que unem as comunidades entre

[38] Disponível em: <http://www.stape.pt/data/docs/lc_ar99.rtf>.
[39] Disponível em: <http://www.stape.pt/data/docs/lc_ar99.rtf>.
[40] Regido pela Lei nº 48/96, de 4 de setembro, com a redação dada pela Lei nº 21/2002, de 21 de agosto. Disponível em: <http://www.ccp-mundial.org/>.

si e a Portugal; apreciar e emitir pareceres, quando solicitados pelo Governo, sobre matérias relativas à emigração e às comunidades; contribuir para a defesa e o aprofundamento dos direitos que os portugueses têm nos países de acolhimento; acompanhar a ação dos vários serviços públicos que têm atribuições em matérias conexas com a emigração e as comunidades; e propor ao Governo modalidades concretas de apoio às ONGs de portugueses no estrangeiro.

A composição do CCP compreende, no máximo, 100 membros, eleitos por quatro anos, por sufrágio universal direto dos cidadãos maiores de 18 anos inscritos no posto consular português, cuja circunscrição corresponde a um círculo eleitoral.

São elegíveis os eleitores propostos em lista completa por uma ONG portuguesa no estrangeiro, desde que subscrita por, no mínimo, 50 eleitores, e os eleitores independentes que sejam propostos em lista completa por, no mínimo, 100 eleitores. Verifica-se, assim, que a lei busca criar laços entre o CCP e o mundo associativo.

O número de membros do Conselho eleitos por cada círculo eleitoral é proporcional ao de eleitores inscritos, até o máximo de 15 por país. Além disso, é assegurada a eleição de um representante por país que tenha um número mínimo de 1.000 eleitores.

O CCP se reúne ordinariamente em Portugal, de dois em dois anos. Subdivide-se, por área geográfica (África, Ásia e Oceania, América do Norte, América Central e do Sul e Europa), em cinco Conselhos Regionais, que podem realizar sessões em separado. Além dos membros eleitos, participam das reuniões do Conselho, sem direito a voto, o Ministro responsável pelos assuntos da emigração e os Deputados representantes dos portugueses no estrangeiro.

Um Conselho Permanente detém funções administrativas. É constituído por 15 membros, eleitos pelos Conselhos Regionais, e se reúne na sede da Assembléia da República pelo menos duas vezes ao ano. A ele compete eleger o Presidente, Vice-Presidente e Secretários do CCP, bem como assegurar a preparação, realização e condução de suas sessões.

***

As mudanças de caráter sócio-econômico por que tem passado o Brasil são responsáveis pelo fato de se tornar, a partir dos anos de 1980, um país de emigrantes, ou, como acentuam os economistas, de ter-se transformado em exportador de mão-de-obra. No mesmo período, como se sabe, a economia

mundial cria um mercado internacionalizado, fenômeno conhecido por globalização.

Uma vez no exterior, os cidadãos brasileiros se deparam com a inadequação da atual rede de Postos, dos recursos humanos e financeiros disponíveis, e, na maioria dos casos, das próprias instalações, sem contar a ausência da necessária e urgente informatização dos serviços.

A experiência brasileira da emigração se faz acompanhar de um clamor público em função da necessidade de o Serviço Consular Brasileiro responder satisfatoriamente às sucessivas demandas nas diversas vertentes de sua assistência. Diante do aumento das responsabilidades do Governo perante a diáspora, o Itamaraty se vê frente ao imperativo de buscar novas abordagens para os problemas consulares, que incluem, em grande medida, a obtenção de recursos incrementados.

Os reclamos dos cidadãos e de parlamentares (que se deslocam em sucessivas visitas às comunidades brasileiras no estrangeiro) recaem, ainda, sobre sua capacidade eleitoral ativa e passiva. Nesse sentido, há projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que ampliam, com distintas nuanças, o direito de voto do brasileiro residente no exterior.

A representatividade de cidadãos de outras nacionalidades, moradores no estrangeiro, se estabelece de diferentes maneiras. Países colonialistas ou que, em algum momento, estimularam a emigração, como os europeus, em geral concedem a seus expatriados o direito de eleger representação parlamentar, específica ou não, bem como estabelecem conselhos que os congreguem e permitam atuar em favor de seus interesses. Esse é o caso da França, da Itália, da Espanha e de Portugal.

De outra forma, os nacionais da Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Grã-Bretanha, Irlanda, Países Baixos e Suécia, no exterior, se beneficiam do direito de voto em eleições legislativas, sem, todavia, contar com representação parlamentar específica ou poder reunir-se em conselhos. Em alguns desses casos, a lei contém uma cláusula temporal sobre a permanência do direito, segundo a qual deixam de poder votar os cidadãos que se ausentaram por um largo período, geralmente superior a 20 anos.

Por fim, algumas nações em desenvolvimento, como Angola e Colômbia, que, como o Brasil, efetuaram a transição histórica de destino de fluxos migratórios para originários de emigração, ampliaram a participação democrática dos cidadãos residentes no exterior e já lhes facultam o direito de eleger Deputados, inclusive.

Conclusão

Até há pouco tempo, os parlamentares consideravam reduzido o incentivo para se envolver em assuntos externos, porque também era pouco o interesse dos eleitores nesses temas. Tal juízo, cujo corolário era a percepção de que "política externa não dá voto", não encontra respaldo no novo fenômeno emigratório que se desencadeia no Brasil.

Os quase quatro milhões de cidadãos que hoje compõem a diáspora brasileira contribuem, significativamente, para a formação da riqueza nacional e manifestam o anseio de eleger representantes para o Congresso. Suas remessas financeiras têm por finalidade ajudar parentes e acumular recursos para posterior retorno ao País em melhores condições de vida. Desde já, porém, notam a falta de disposições normativas e de instituições que legitimem seus atos no presente e os ampare futuramente.

O poder político começa a dar sinais de conscientização desses movimentos reivindicatórios. Da "Carta aos brasileiros que vivem longe de casa" (2002), remetida pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva ao cada vez maior número de parlamentares que sucessivamente se deslocam ao exterior para conhecer a situação dos concidadãos, todos têm apresentado propostas para proteger e melhorar a vida dos emigrados.

O Itamaraty tem-se deparado com dificuldades para propiciar uma assistência adequada nessa área. Entretanto, já está desperto para a necessidade de implementar uma política ativa voltada para as comunidades brasileiras no estrangeiro. É um desafio que apresenta dois pendores: de um lado, o orçamentário, devido à exigência de recursos acrescidos para atender ao aumento da demanda por serviços; e, de outro, o político, destinado a cobrir o *déficit* de representatividade dos brasileiros residentes no exterior. Este último pode também contribuir para elevar o nível de recursos à disposição do Ministério.

A ampliação do direito de voto dos emigrantes brasileiros é matéria de relevo em tramitação no Legislativo, que demonstra estar atento ao propósito de lhes assegurar os direitos de cidadania. Além de sufragar o Presidente e o Vice-Presidente da República, propõe-se, neste estudo, que lhes sejam concedidas maiores condições de expressão política, por meio da extensão de sua capacidade eleitoral para outros cargos eletivos. Há projetos de lei em curso dispondo que os brasileiros do exterior elejam uma gama de representantes, desde Senadores, Deputados Federais e Governadores até Deputados Estaduais e Distritais.

Para a realização de eleições fora do território nacional, está constituída uma circunscrição eleitoral específica. Estruturada no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, apresenta condições de organizar os trabalhos eleitorais no exterior, caso passem a abranger as eleições legislativas. As perspectivas de modificação dos dispositivos legais, para aumentar a representatividade da comunidade no estrangeiro, são tanto mais favoráveis quanto estejam balizadas pelo arcabouço institucional existente, encarregado de realizar as eleições, sob a jurisdição do Tribunal Regional Eleitoral. Nessas condições, uma vez que a Zona Eleitoral do DF é a responsável pela circunscrição do exterior, deve-se pôr à parte, num primeiro momento, a possibilidade de sufrágio para cargos executivos e legislativos, estaduais ou distritais.

A fim de cumprir suas responsabilidades perante os brasileiros do exterior, cabe ao Itamaraty empenhar-se nas ações políticas indispensáveis para resgatar e garantir o bom curso e eventual aprovação de proposições legais. Estas, devidamente emendadas, poderão destinar-se a lhes conceder o direito de voto para eleger Senadores e Deputados Federais. Com a finalidade de subsidiar o debate que acompanhará o processo, podem servir de base para discussão e objeto de comparação as normas jurídicas em vigor em países que admitem a representação legislativa dos residentes no exterior, tais como Espanha, França, Itália e Portugal.

É de presumir-se, em conseqüência, que a bancada parlamentar advinda do sufrágio externo estaria disposta a envolver-se no esforço político orientado com o objetivo de fortalecimento orçamentário do MRE, de vez que uma dotação adicional destinada ao Órgão poderia ser dirigida ao atendimento das demandas de um conjunto de eleitores.

Referências

Fontes Primárias

Legislação

BRASIL. *Constituição Federal, Código Eleitoral*. Legislação eleitoral e política, TSE, regimento e resoluções (inclui recentes alterações do TSE sobre o número de vereadores). Barueri: Manole, 2004.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal.

_____. Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral.

_____. Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

_____. Lei nº 9.096, de 15 de setembro de 1995. Dispõe sobre os partidos políticos.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.

_____. Resolução nº 1, de 2006-CN, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do Art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

FRANÇA. La Constitution du 4 octobre 1958.

_____. Loi nº 82-471 du 7 juin 1982. Relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.

_____. Loi nº 2004-805 du 9 août 2004. Relative au Conseil Supérieur des Français de l'étranger.

ITÁLIA. La Costituzione della Repubblica Italiana.

_____. Legge 8 maggio 1985, nº 205. Istituzione dei comitati dell'emigrazione italiana.

_____. Legge 6 novembre 1989, nº 368. Istitutiva del CGIE.

_____. Legge 27 dicembre 2001, nº 459. Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero.
ESPANHA. Constitución Española.

_____. Real Decreto 1339/1987, de 30 de octubre. Sobre cauces de participación institucional de los españoles residentes en el extranjero.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa.

_____. Decreto-Lei nº 95-C/76, de 30 de janeiro. Organiza o processo eleitoral no estrangeiro.

_____. Lei nº 14/79, de 16 de maio. Lei Eleitoral da Assembléia da República.

_____. Decreto-Lei nº 411-B/79, de 3 de outubro. Mandatários das listas nos círculos eleitorais do estrangeiro.

_____. Lei nº 48, de 4 de setembro. Com a redação dada pela Lei nº 21/ 2002, de 21 de agosto: Conselho das Comunidades Portuguesas.

Entrevistas

COSSETI, Sandra. Chefe do Cartório Eleitoral do Exterior/ ZZ, da 1ª Zona Eleitoral do Distrito Federal, em 29 de junho de 2004.

MACIEL, Marco. Senador, em 26 de outubro de 2004.

MATAFORA, Pasquale. Assessor do Departamento Consular da Embaixada da Itália em Brasília, DF, em 15 de julho de 2004.

PACHECO, Marília. Coordenadora da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral, em 29 de junho de 2004.

Fontes Secundárias

ARRUDA, Cláudio Frederico de Matos. *O Senado Federal e as relações exteriores*. Tese aprovada no XLVII Curso de Altos Estudos – Instituto Rio Branco, Brasília, DF, 2004.

BARENBOIM, Débora Vainer. *Relações entre o Executivo e o Legislativo na formulação e execução de política externa*. Tese aprovada no XXXVIII Curso de Altos Estudos–Instituto Rio Branco, Brasília, DF, 1999.

CERVO, Amado Luiz. *O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889).* Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1981.

JÚNIOR, Aldemo Garcia. *A Câmara dos Deputados nas Relações Internacionais do Brasil (1998 a 2004).* Tese aprovada no L Curso de Altos Estudos–Instituto Rio Branco, Brasília, DF, 2006.

PACHECO, Marília. *Compêndio de Direito Eleitoral.* 8. ed. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2004.

SALES, Tereza. *Brasileiros longe de casa*. São Paulo: Cortez, 1999.

SOUZA, Joel Cândido de. *Direito Eleitoral.* São Paulo: Edipro, 2005.

Sítios na Internet

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>.

CAMERA DEI DEPUTATI. Disponível em: <http://www.camera.it/>.

CONSELHO DAS COMUNIDADES PORTUGUESAS. Disponível em: <http://www.ccp-mundial.org/>.

FEDERAL VOTING ASSISTANCE PROGRAM. Disponível em: <http://www.fvap.gov>.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). Disponível em: <www.migrante.org.br>.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. Disponível em: <http://www.diplomatie.gouv.fr>.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Disponível em: <http://www.mre.gov.br>.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. Disponível em: <http://www.mtas.es/>.

MINISTERO DEGLI AFFARE ESTERI. Disponível em: <http://www.esteri.it>.

MINISTERO DELL'INTERNO. Disponível em: <http://www.interno.it>.

PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA. Disponível em: <http://www.quirinale.it/costituzione/costituzione.htm>.

PORTAL DO GOVERNO PORTUGUÊS. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/>.

SECRETARIADO TÉCNICO DOS ASSUNTOS PARA O PROCESSO ELEITORAL (Stape) do Ministério da Administração Interna de Portugal. Disponível em: <http://www.stape.pt>.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <http:// www.senado.gov.br>.

SÉNAT. Disponível em: <http://www.expatries.senat.fr>.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL (TRE-DF). Disponível em: <http://www.tre-df.gov.br>.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Disponível em: <http://www.tse.gov.br>.

ANEXO I

Eleitorado Brasileiro no Exterior até 26 de junho de 2006

Zona Eleitoral	País	Eleitores	Seções
1	África do Sul	481	2
2	Alemanha	4.515	18
3	Angola	306	2
4	Arábia Saudita	37	1
5	Argélia	6	1
6	Argentina	1.518	7
7	Austrália	828	5
8	Áustria	526	2
9	Barbados	10	1
10	Bélgica	915	4
11	Bolívia	1.141	7
12	Bulgária	11	1
13	Cabo Verde	66	1
14	Canadá	3.086	12
15	República Tcheca	50	1
16	Chile	1.170	4
17	China	149	3
18	Cingapura	207	1
19	Colômbia	262	2
20	Coréia	76	1
21	Costa do Marfim	59	1
22	Costa Rica	235	1
23	Cuba	459	2
24	Dinamarca	464	2
25	Egito	117	1
26	El Salvador	173	1
27	Emirados Árabes	38	2
28	Equador	321	1
29	Espanha	1.575	6
30	Estados Unidos	32.016	111
31	Filipinas	90	1
32	Finlândia	158	1
33	França	2.145	11
34	Gabão	52	2
35	Gana	23	1

Zona Eleitoral	País	Eleitores	Seções
36	Grécia	249	1
37	Guatemala	170	1
38	Guiana	72	1
39	Guiana Francesa	1.613	5
40	Guiné Bissau	132	1
41	Haiti	36	1
42	Honduras	88	1
43	Hong Kong	151	1
44	Hungria	76	1
45	Índia	55	2
46	Indonésia	40	1
47	Inglaterra	3.540	11
48	Irã	22	1
49	Irlanda	121	1
50	Israel	1.062	4
51	Itália	4.699	24
52	Sérvia	19	1
53	Jamaica	3	1
54	Japão	558	4
55	Jordânia	199	1
56	Quênia	58	1
57	Kuwait	25	1
58	Líbano	1.237	4
59	Líbia	11	1
60	Malásia	42	1
61	Marrocos	39	1
62	México	305	2
63	Moçambique	327	1
64	Namíbia	23	1
65	Nicarágua	144	1
66	Nigéria	82	2
67	Noruega	222	1
68	Nova Zelândia	85	1
69	Países Baixos	1.012	3
70	Panamá	226	1
71	Paquistão	20	1
72	Paraguai	2.292	11

Zona Eleitoral	País	Eleitores	Seções
73	Peru	485	2
74	Polônia	110	1
75	Portugal	7.630	26
76	República Dominicana	126	1
77	Romênia	46	1
78	Rússia	93	1
79	Senegal	90	1
80	Síria	142	1
81	Suécia	726	2
82	Suíça	2.639	16
83	Suriname	155	1
84	Tailândia	43	1
85	Taiwan	88	1
86	Trinidad e Tobago	25	1
87	Tunísia	33	1
88	Turquia	25	1
89	Ucrânia	4	1
90	Uruguai	1.107	7
91	Venezuela	435	2
92	Vietnã	5	1
93	Zimbábue	12	1
	Total	**86.359**	**388**

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, 2006.

ANEXO II

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL
Cartório Eleitoral do Exterior - ZZ - Seções 18/08/2006

ZE	Código	País	Cidade	Nº das seções (agregadas)	Eleitores	Tipo urna	Total urnas eletrônicas	Total seções
1	98787	ÁFRICA DO SUL	Cidade do Cabo*	2	96	Lona	0	1
1	98787	ÁFRICA DO SUL	Pretória*	1	385	Lona	0	1
2	11100	ALEMANHA	Berlim (capital)	3, 4, 6, 8	1.159	Elet.	4	4
2	11100	ALEMANHA	Frankfurt	1, 2, 5, 7, 12, 20 (18)	2.109	Elet.	6	6
2	11100	ALEMANHA	Munique	9, 10, 14, 15 (16)	1.247	Elet.	4	4
3	98965	ANGOLA	Kinshasa (capital da República Democrática do Congo, subordinada à jurisdição consular de Angola)	2	32	Lona	0	1
3	98965	ANGOLA	Luanda (capital)	1	274	Lona	0	1
4	11126	ARÁBIA SAUDITA	Riad (capital)	1	37	Lona	0	1
5	98701	ARGÉLIA	Argel (capital)	1	6	Não	0	0
6	11142	ARGENTINA	Buenos Aires (capital)	1, 2, 5, 7	1.395	Elet.	4	4
6	11142	ARGENTINA	Córdoba	6	114	Elet.	1	1
6	11142	ARGENTINA	Passo de los Libres	3, 4	9	Não	0	0
7	98981	AUSTRÁLIA	Camberra (capital)	3	260	Elet.	1	1
7	98981	AUSTRÁLIA	Sydney	1 (4, 5)	454	Elet.	1	1
7	98981	AUSTRÁLIA	Díli (capital do Timor Leste, país pertencente à jurisdição consular da Austrália)	6	114	Lona	0	1
8	98949	ÁUSTRIA	Viena (capital)	1 (2)	526	Elet.	1	1
9	98663	BARBADOS	Bridgetown (capital)	1	10	Não	0	0
11	11800	BOLÍVIA	Cochabamba	1 (3, 8, 9)	368	Elet.	1	1
11	11800	BOLÍVIA	La Paz (capital)	6	269	Elet.	1	1
11	11800	BOLÍVIA	Sta. Cruz de La Sierra	2 (5)	504	Elet.	1	1
12	98620	BULGÁRIA	Sofia (capital)	1	11	Não	0	0
13	98604	CABO VERDE	Praia (capital)	1	66	Lona	0	1
14	98906	CANADÁ	Montreal	1, 2, 9, 11	1.107	Elet.	4	4
14	98906	CANADÁ	Otawa (capital)	3	363	Elet.	1	1
14	98906	CANADÁ	Toronto	4, 5, 6, 8, 10 (12, 13)	1.616	Elet.	5	5
15	98566	REPÚBLICA TCHECA	Praga (capital)	1	50	Lona	0	1
16	11169	CHILE	Santiago (capital)	1, 2, 3 (5)	1.170	Elet.	3	3
17	98540	CHINA	Donguam	3	43	Lona	0	1
17	98540	CHINA	Pequim (capital)	1	70	Lona	0	1
17	98540	CHINA	Xangai	2	36	Lona	0	1
18	98523	CINGAPURA	Cingapura (capital)	1	207	Lona	0	1
19	11185	COLÔMBIA	Bogotá (capital)	1	262	Lona	0	1
19	11185	COLÔMBIA	Leticia	2	0	Não	0	0
20	11207	CORÉIA	Seul (capital)	1	76	Lona	0	1

ZE	Código	País	Cidade	Nº das seções (agregadas)	Eleitores	Tipo urna	Total urnas eletrônicas	Total seções
21	98582	COSTA DO MARFIM	Abidjan (capital)	1	59	Lona	0	1
22	98507	COSTA RICA	San José (capital)	1	235	Lona	0	1
23	98868	CUBA	Havana (capital)	1 (2)	459	Elet.	1	1
24	98485	DINAMARCA	Copenhagen (capital)	1 (2)	464	Elet.	1	1
25	98086	EGITO	Cairo (capital)	1	117	Lona	0	1
26	98469	EL SALVADOR	São Salvador (capital)	1	173	Lona	0	1
27	98728	EMIRADOS ÁRABES	Abu-Dhabi (capital)	1	32	Lona	0	1
27	98728	EMIRADOS ÁRABES	Doha (capital do Qatar, país subordinado à jurisdição consular dos Emirados Árabes)	2	6	Não	0	0
28	11223	EQUADOR	Quito (capital)	1	321	Elet.	1	1
29	11240	ESPANHA	Barcelona	1, 5	691	Elet.	2	2
29	11240	ESPANHA	Madrid (capital)	2, 4, 6 (7)	884	Elet.	3	3
30	11266	ESTADOS UNIDOS	Boston	13, 14, 15, 16, 31, 35, 42, 45, 67, 68, 69, 70, 92 (41, 95, 97, 94, 91, 100)	4.560	Elet.	13	13
30	11266	ESTADOS UNIDOS	Chicago	9, 64	550	Elet.	2	2
30	11266	ESTADOS UNIDOS	Houston	82, 113, 29 (117), 47, 112	1.996	Elet.	5	5
30	11266	ESTADOS UNIDOS	Los Angeles	11 (103, 101), 12, 36, 46	1.214	Elet.	4	4
30	11266	ESTADOS UNIDOS	Miami/San Juan (capital de Porto Rico, Estado associado aos Estados Unidos)	1, 2, 33, 34, 40, 65, 66, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 96 (10), 84 (93, 81)	6.666	Elet.	18	18
30	11266	ESTADOS UNIDOS	Nova York	3, 4, 5, 6, 7, 8, 17, 18, 19, 20, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 71, 102, 99, 86, 109, 116, 89, 108, 87, 105, 83 (115), 88 (85)	12.657	Elet.	35	35
30	11266	ESTADOS UNIDOS	San Francisco	21, 22, 23, 44, 114 (98, 90)	1.980	Elet.	5	5
30	11266	ESTADOS UNIDOS	Washington (capital)	24, 25, 26, 27, 28, 32, 43, 48, 107 (111, 104, 110, 106)	2.393	Elet.	9	9

ZE	Código	País	Cidade	Nº das seções (agregadas)	Eleitores	Tipo urna	Total urnas eletrônicas	Total seções
31	98442	FILIPINAS	Manila (capital)	1	90	Lona	0	1
32	98426	FINLÂNDIA	Helsinki (capital)	1	158	Lona	0	1
33	11282	FRANÇA	Paris (capital)	1, 2, 3, 4, 5, 8, 12 (11, 10, 13)	2.145	Elet.	7	7
34	98060	GABÃO	Iaundé (capital de Camarões, país subordinado à jurisdição consular do Gabão)	2	8	Não	0	0
34	98060	GABÃO	Libreville (capital)	1	44	Lona	0	1
35	98043	GANA	Accra (capital)	1	23	Não	0	0
36	11827	GRÉCIA	Atenas (capital)	1	249	Lona	0	1
37	98000	GUATEMALA	Guatemala (capital)	1	170	Lona	0	1
38	11304	GUIANA	Georgetown (capital)	1	72	Lona	0	1
39	11320	GUIANA FRANCESA	Caiena (capital)	1, 2, 3, 4, 5	1.613	Elet.	5	5
40	98027	GUINÉ BISSAU	Bissau (capital)	1	132	Lona	0	1
41	29246	HAITI	Porto Príncipe (capital)	1	36	Lona	0	1
42	29076	HONDURAS	Tegucigalpa (capital)	1	88	Lona	0	1
43	29025	HONG KONG	Hong Kong (capital)	1	151	Lona	0	1
44	29238	HUNGRIA	Budapeste (capital)	1	76	Lona	0	1
45	98825	ÍNDIA	Dacca (capital de Bangladesh, país subordinado à jurisdição consular da Índia)	2	0	Não	0	0
45	98825	ÍNDIA	Nova Delhi (capital)	1	55	Lona	0	1
46	29211	INDONÉSIA	Jakarta (capital)	1	40	Lona	0	1
47	98841	INGLATERRA	Londres (capital)	11, 10 (9), 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8	3.540	Elet.	10	10
48	29203	IRÃ	Teerã (capital)	1	22	Não	0	0
49	29033	IRLANDA	Dublin (capital)	1	121	Lona	0	1
50	11347	ISRAEL	Ramallah (cidade dos Territórios Ocupados)	2, 3 (4)	824	Elet.	2	2
50	11347	ISRAEL	Telavive (capital	1	238	Elet.	1	1
51	11363	ITÁLIA	Milão	6, 7, 8, 9, 12, 13, 16, 18 (19, 21, 23)	2.323	Elet.	8	8
51	11363	ITÁLIA	Roma (capital)	1, 2, 3, 4, 5, 10 (24, 20, 22, 17), 11, 14, 15	2.376	Elet.	9	9
52	29173	SÉRVIA	Belgrado (capital da ex-Iugoslávia, atualmente chamada de Sérvia)	1	19	Não	0	0
53	29190	JAMAICA	Kingston (capital)	1	3	Não	0	0
54	11380	JAPÃO	Nagoya	3	201	Elet.	1	1
54	11380	JAPÃO	Tóquio (capital)	1 (2, 4)	357	Elet.	1	1
54	11380	JAPÃO	Hamamatsu	-	-	-	-	-
54	11380	JAPÃO	Toyohashi	-	-	Não	0	0

ZE	Código	País	Cidade	Nº das seções (agregadas)	Eleitores	Tipo urna	Total urnas eletrônicas	Total seções
54	11380	JAPÃO	Suzuka	-	-	Não	0	0
54	11380	JAPÃO	Takaoka	-	-	Não	0	0
54	11380	JAPÃO	Ueda	-	-	Não	0	0
54	11380	JAPÃO	Oizumi	-	-	Não	0	0
54	11380	JAPÃO	Mitsukaido	-	-	Não	0	0
55	29181	JORDÂNIA	Aman (capital)	1	199	Lona	0	1
56	29165	QUÊNIA	Nairobi (capital)	1	58	Lona	0	1
57	29157	KUWAIT	Kuwait (capital)	1	25	Não	0	0
58	11401	LÍBANO	Beirute (capital)	1, 2,3 (4)	1.237	Elet.	3	3
59	29149	LÍBIA	Tripoli (capital)	1	11	Não	0	0
60	29130	MALÁSIA	Kuala Lumpur (capital)	1	42	Lona	0	1
61	29122	MARROCOS	Rabat (capital)	1	39	Lona	0	1
62	11428	MÉXICO	México (capital)	2	305	Elet.	1	1
63	29114	MOÇAMBIQUE	Maputo (capital)	1	327	Elet.	1	1
64	29068	NAMÍBIA	Windhoek (capital)	1	23	Não	0	0
65	98388	NICARÁGUA	Manágua (capital)	1	144	Lona	0	1
66	98361	NIGÉRIA	Lagos (capital)	2	79	Lona	0	1
66	98361	NIGÉRIA	Lomé (capital do Togo, país subordinado à jurisdição consular da Nigéria)	1	3	Não	0	0
67	98345	NORUEGA	Oslo (capital)	1	222	Lona	0	1
68	29050	NOVA ZELÂNDIA	Wellington (capital)	1	85	Lona	0	1
69	29009	PAÍSES BAIXOS	Rotterdam	1, 3, 2	1.012	Elet.	3	3
70	28329	PANAMÁ	Panamá (capital)	1	226	Lona	0	1
71	28302	PAQUISTÃO	Islamabad (capital)	1	20	Não	0	0
72	11444	PARAGUAI	Assunção (capital)	2, 3, 8 (12)	856	Elet.	3	3
72	11444	PARAGUAI	Concepción	4	61	Elet.	1	1
72	11444	PARAGUAI	Ciudad del Este	1, 9, 10, 11	1.272	Elet.	4	4
72	11444	PARAGUAI	Encarnación	7	39	Elet.	1	1
72	11444	PARAGUAI	Pedro Ruan Cabalero	5	64	Elet.	1	1
73	11460	PERU	Lima (capital)	1, 3	485	Elet.	2	2
73	11460	PERU	Iquitos	-	-	Não	-	-
74	11487	POLÔNIA	Varsóvia (capital)	1	110	Lona	0	1
75	11509	PORTUGAL	Lisboa (capital)	1, 2, 5, 6, 7, 9, 15, 16, 17, 18 (25), 19,(12, 27, 24), 20, 26	4.745	Elet.	13	13
75	11509	PORTUGAL	Porto	21, 22, 3, 4, 8, 11, 13, 14, 23	2.885	Elet.	9	9
76	98280	REPÚBLICA DOMINICANA	São Domingos (capital)	1	126	Lona	0	1
77	98647	ROMÊNIA	Bucareste (capital)	1	46	Lona	0	1
78	98760	RÚSSIA	Moscou (capital)	1	93	Lona	0	1
79	98248	SENEGAL	Dakar (capital)	1	90	Lona	0	1
80	98221	SÍRIA	Damasco (capital)	1	142	Lona	0	1
81	98744	SUÉCIA	Estocolmo (capital)	1, 2	726	Elet.	2	2
82	11525	SUÍÇA	Genebra	17	358	Elet.	1	1
82	11525	SUÍÇA	Zurique	1 (2), 3 (4), 5 (6), 7 (8), 10, 9 (15, 14, 16, 12, 13)	2.281	Elet.	6	6
83	11541	SURINAME	Paramaribo (capital)	1	155	Lona	0	1

ZE	Código	País	Cidade	Nº das seções (agregadas)	Eleitores	Tipo urna	Total urnas eletrônicas	Total seções
84	98205	TAILÂNDIA	Bangkok (capital)	1	43	Lona	0	1
85	2828	TAIWAN	Taipé (capital)	1	88	Lona	0	1
86	98140	TRINIDAD TOBAGO	Port of Spain (capital)	1	25	Não	0	0
87	98124	TUNÍSIA	Tunis (capital)	1	33	Lona	0	1
88	98108	TURQUIA	Ancara (capital)	1	25	Não	0	0
89	11762	UCRÂNIA	Kiev (capital)	1	4	Não	0	0
90	11568	URUGUAI	Artigas	5	4	Não	0	0
90	11568	URUGUAI	Chui	4	0	Não	0	0
90	11568	URUGUAI	Montevidéu (capital)	1, 2, 3 (7)	1.102	Elet.	3	3
90	11568	URUGUAI	Rio Branco	6	1	Não	0	0
91	11584	VENEZUELA	Caracas (capital)	1	354	Elet.	1	1
91	11584	VENEZUELA	Ciudad Guayana	2	81	Elet.	1	1
92	2800	VIETNÃ	Hanói (capital)	1	5	Não	0	0
93	29092	ZIMBÁBUE	Harare	1	12	Não	0	0
	TOTAIS				86.359		240	292

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, 2006.
* Uma das capitais administrativas
Urna eletrônica

Atuação Governamental em Relação às Comunidades Brasileiras no Exterior, na Área Previdenciária - Acordos Internacionais de Previdência Social

Helmut Schwarzer

Introdução

Nas últimas décadas, o cenário internacional tem-se caracterizado pelo intenso processo de globalização, marcado pelo aumento no fluxo internacional de mercadorias e de investimentos em busca de melhores condições de produção. A globalização também é marcada pelo maior trânsito de informações e de tecnologia (que, hoje, cruzam com mais facilidade os limites dos Estados-Nação), e, por isso, tem sido freqüentemente descrita na literatura como um processo que enfraquece os Estados nacionais.

Há, entretanto, pelo menos um aspecto da globalização que requer um Estado mais forte e mais efetivo: o trânsito de pessoas, em geral, e de trabalhadores, em particular. O crescente movimento migratório das últimas décadas tem chamado a atenção de diversos especialistas,[1] em geral preocupados com suas conseqüências para o mercado de trabalho e a previdência social.

A expectativa é de que, com o aumento da integração econômica e a consolidação de "blocos" político-econômicos, o trânsito de trabalhadores aumente ainda mais. Esse fenômeno traz, sem dúvida, vantagens e desvantagens

[1]Cf., por exemplo, os trabalhos publicados na coletânea Migrações Internacionais e a Previdência Social. Brasília: MPS, 2006.

para as economias locais. As vantagens se dão em termos de melhor ajustamento entre oferta e demanda no mercado de trabalho. Países com carência de pessoal mais qualificado (e, portanto, maiores salários) tenderão a atrair profissionais de outros países com esse perfil. Outros, com maior demanda por profissionais menos qualificados, atrairão trabalhadores com esse perfil, sem grandes perspectivas em seus próprios países. As desvantagens surgem em casos de migrações provocadas por crises econômicas ou políticas de países específicos, ou de migração direcionada aos países mais ricos da região em questão, independentemente da situação econômica que vivam.

Seja como for, o aumento das migrações internacionais é um dado com o qual os gestores de políticas de trabalho e de políticas previdenciárias terão, com freqüência cada vez maior, que lidar. De fato, é cada vez mais comum, nos dias de hoje, que trabalhadores cumpram parte de suas trajetórias profissionais em países diferentes e não apenas trabalhadores em áreas de fronteira (nas quais o fenômeno é, de mais longa data, esperado).

Em países como o Brasil isso se torna ainda mais verdade. Com efeito, o Brasil é, do ponto de vista histórico, um País de imigrantes – não apenas dos colonizadores portugueses, mas também daqueles que chegaram por meio de políticas oficiais, como italianos e japoneses, em decorrência do choque de oferta de mão-de-obra ocorrido em função da abolição da escravatura. Mais recentemente, entretanto, houve uma inversão do fluxo histórico, e o País se tornou um país emissor de migrantes. Apenas nos anos de 1980, o saldo migratório teria sido negativo em 1,8 milhão de pessoas com 10 anos ou mais (isso é, em idade potencialmente ativa).

Fica em aberto, dessa maneira, a importante questão de como manter tais trabalhadores socialmente protegidos (e, na medida do possível, expandir essa cobertura social), especialmente em relação a riscos sociais, como a idade avançada, associados a benefícios que, em geral, exigem longa filiação previdenciária. Em outras palavras, do ponto de vista da Previdência Social, o fenômeno da migração traz como conseqüência o fato de muitos dos migrantes, ao contribuírem para sistemas previdenciários de países diferentes, eventualmente não completarem os requisitos para obterem aposentadoria, ou não se qualificarem para outros benefícios, contando apenas o tempo de contribuição vertido a um dos países nos quais residiu. Como veremos, essas descontinuidades exigem políticas previdenciárias específicas, constantes dos acordos internacionais.

Os Acordos Internacionais de Previdência

A forma de corrigir esta ruptura na cobertura da Previdência Social, e de evitar o risco da pobreza dos migrantes na velhice, é a celebração de acordos internacionais de Previdência entre países cujo contingente populacional tenha sido influenciado por fortes correntes migratórias. No Brasil residem, legalmente, 851,6 mil estrangeiros, um número importante de trabalhadores que fazem parte da população economicamente ativa do País, muitos exercendo algum tipo de atividade remunerada abrangida pela cobertura previdenciária. Estima-se, ainda, que em 2001 havia 2.041,1 mil brasileiros residindo legalmente em diversos países do mundo. No Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), a população total é de 214.459.947 habitantes, dos quais 3.500 mil constituem a população estrangeira.

Os acordos internacionais são mecanismos delicados, que precisam superar problemas complexos: em primeiro lugar, os sistemas de seguridade social são variados em todo o mundo, sendo preciso harmonizar regras bastante divergentes; segundo, uma possível transferência, entre países, de valores monetários, terá que se submeter a uma nova legislação tributária, novas regras de mercado de capitais e de câmbio; finalmente, tais acordos devem considerar o fato de que a legislação previdenciária é atualizada constantemente.

Esses desafios não podem impedir, entretanto, que se busque, em diversas ocasiões, a melhor solução possível para os trabalhadores migrantes. O Ministério da Previdência Social entende que os acordos internacionais são, acima de tudo, uma forma de garantir os direitos dos trabalhadores em face do crescimento da migração internacional. Há tratados, ou projetos de tratados internacionais, normatizando e protegendo fluxos de comércio, finanças, propriedade industrial e investimentos. Os acordos internacionais, em matéria de Previdência, protegem os direitos dos trabalhadores envolvidos em movimentos migratórios, e é previsível que, no contexto da integração internacional crescente, tratados dessa natureza venham a ser um instrumento importante de extensão e garantia de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários.

Os acordos internacionais de Previdência Social inserem-se no contexto da política externa brasileira, conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores, e são resultados dos esforços conjuntos desse órgão e do Ministério da Previdência Social. O principal objetivo da realização de um acordo

internacional é garantir o direito à Seguridade Social previsto na legislação de dois ou mais países, visando a prover um arcabouço legal comum quanto às obrigações e direitos previdenciários.

Com a vigência de acordos internacionais, o tempo de contribuição em um ou mais países é considerado como tempo de contribuição no Brasil e nos países acordantes, de tal forma que gere benefícios, em ambos países, proporcionais ao tempo de contribuição em cada um deles.

No Brasil, os acordos internacionais são operacionalizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), de forma descentralizada, mediante quatorze "Organismos de Ligação" vinculados às Gerências-Executivas do INSS nas cidades de Manaus, Salvador, Fortaleza, Goiânia, Cuiabá, Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Florianópolis e São Paulo, além do Distrito Federal. Esses Organismos são responsáveis pela análise e concessão dos benefícios, bem como por responder as solicitações dos segurados e dos Organismos de Ligação estrangeiros.

Neste sentido, a forte migração de trabalhadores, o recebimento de importantes fluxos de investimentos externos e as relações especiais de amizade fizeram com que o Brasil celebrasse Acordos de Previdência Social com diversos países, estando outros em fase de negociação ou de estudos para início das tratativas. Assim, o Brasil, atualmente, mantém acordos bilaterais com a Argentina, o Cabo Verde, o Chile, a Espanha, a Grécia, a Itália, o Luxemburgo, Portugal e o Uruguai. Em fase de negociação encontram-se os acordos bilaterais com o Japão, a Alemanha, os Países Baixos, a Coréia e os Estados Unidos. No âmbito multilateral, o Brasil tem acordo com os países do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai), além de estar em fase de ratificação o Acordo Ibero-Americano que irá abranger vinte e um países (Andorra, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela).

O mais recente acordo a entrar em vigor envolve a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. Trata-se do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, assinado em 15 de dezembro de 1997, na cidade de Montevidéu, Uruguai, pelos chanceleres da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, por ocasião da XIII Reunião do Conselho do Mercado Comum. Sua vigência foi fixada em 1º de junho de 2005, com a finalização da fase de ratificação entre os países signatários. Ressalte-se que a entrada em vigor

desse acordo não prejudica os direitos adquiridos na vigência dos acordos bilaterais.

Esse acordo reflete as preocupações com a garantia à proteção trabalhista e social dos imigrantes e de seus dependentes, que já se materializaram em declarações de compromisso que figuram em vários atos do Mercosul, dentre os quais vale citar a Declaração Sociolaboral do Mercosul, firmada pelos Presidentes dos Estados Partes em 10 de dezembro de 1998, no Rio de Janeiro. Nessa Declaração, os Estados Partes comprometem-se a estabelecer normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira, bem como a melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores.

O Acordo do Mercosul é o primeiro acordo internacional brasileiro em matéria previdenciária, e também beneficia os funcionários públicos pertencentes aos Regimes Próprios de Previdência Social. Permite a totalização de períodos contributivos, nos países acordantes, paras as seguintes espécies de benefícios: aposentadoria por idade (voluntária ou compulsória), aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e a pensão por morte. Outra proteção prevista é a isenção de contribuição no país de destino durante o deslocamento temporário inferior a doze meses, prorrogável por igual período, desde que autorizado pelo país de destino. Em tal período, o trabalhador mantém seu vínculo e direitos sempre no país de origem, não necessitando, portanto, requerer esse tempo trabalhado na forma do acordo.

Por outro lado, a aplicabilidade do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul depende, substancialmente, da uniformidade de entendimento entre os países-membros. Para tanto, estabeleceu-se a Comissão Permanente, que é integrada por três membros de cada país e composta por grupos de trabalho em áreas especifícas, como saúde, legislação e informática. Tem como objetivo verificar a aplicação do acordo e demais instrumentos complementares, planejar as eventuais modificações e ampliações, bem como manter negociações diretas a fim de resolver as divergências sobre a aplicação desse intrumento jurídico.

No campo da tecnologia, o Brasil se destaca no Mercosul por meio da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), sendo essa a responsável pelo desenvolvimento do sistema que permitirá o intercâmbio de dados de seguridade social entre os países membros. O produto será utilizado pelos órgãos de seguridade social da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, e, no Brasil, pelo INSS, e também pela Organização

Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS), que irá supervisionar a funcionabilidade do sistema.

Com sua experiência, a Dataprev é responsável pelo desenvolvimento do sistema, que permitirá agilizar a concessão de benefícios, no âmbito do Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercosul, aos trabalhadores migrantes. O sistema criado pelo corpo técnico da Dataprev permite gerar formulários para preenchimento dos dados pessoais do beneficiário, dependentes e representantes legais e dos períodos de vínculos empregatícios e contribuição previdenciária. As informações circularão simultaneamente entre os países nos quais o cidadão tenha trabahado formalmente. A utilização do sistema poderá ser estendida a todos os países com os quais o Brasil mantém acordo internacional, para concessão de aposentadoria, pensão e auxílios. Ressalta-se que o sistema foi desenvolvido utilizando-se tecnologia de ponta, *software* livre e certificação digital para garantir alto nível de segurança da informação transmitida.

O Acordo Multilateral do Mercosul evidencia um forte interesse da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai no sentido de se implementar o Acordo Multilateral Ibero-Americano, em razão de um considerável fluxo migratório com Portugal e a Espanha. Do ponto de vista do Brasil, ressalta-se a prioridade diplomática conferida às ações que conduzam a um crescente fortalecimento da integração entre os países sul-americanos, com respaldo contido em diversos documentos da política externa brasileira, consubstanciados no Plano Plurianual até 2011.

Desta forma, na análise das propostas para a feitura de novos acordos internacionais de Previdência Social, três pontos têm fundamental importância para a escolha da parte acordante: o volume de comércio internacional entre os países, os fluxos de investimentos internacionais e o volume de migração. A tendência de crescimento do fluxo migratório de brasileiros para o exterior, nos últimos decênios, obriga a Previdência Social brasileira a colocar, como uma de suas prioridades, a ampliação da cobertura à população migrante, o que torna necessário ampliar, também, o número atual de acordos, quer sejam bilaterais ou multilaterais.

Ficou assente entre as partes que as disposições do Acordo Ibero-Americano não implicarão alterações nos respectivos sistemas de previdência, mas permitirão preservar os direitos adquiridos, ou em fase de aquisição, pelos trabalhadores ou seus dependentes quando participarem de movimentos migratórios. Nada mais se pretende do que permitir ao trabalhador obter um

benefício previdenciário nos termos da legislação nacional do país em que se encontre, computando-se o tempo de filiação previdenciária cumprido nos demais países signatários. O custo do benefício concedido será rateado entre os países de forma diretamente proporcional ao tempo de filiação verificado em cada regime nacional, por meio da sistemática já conhecida como totalização.

O Acordo Multilateral Ibero-Americano de Seguridade Social não revoga as disposições dos acordos bilaterais ou multilaterais já em vigor entre esses países, mas determina que sejam aplicáveis as disposições que se mostrem mais favoráveis mediante a aplicação de um ou outro convênio. Para tanto, está proposto que o Ajuste Administrativo tratará da questão de maneira mais explícita, indicando as situações em que cada acordo poderá ser mais favorável e quais serãos os beneficiários desta situação mais favorável.

Em julho de 2007, os Ministros de Estado dos países ibero-americanos assinaram a Declaração de Iquique, que aprovou o texto do projeto do acordo. Na seqüência, a Declaração foi submetida à análise dos respectivos Chefes de Estado por ocasião da realização da XVII Cimeira Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, no mês de novembro seguinte, na cidade de Santiago, Chile, e aprovada.

No presente caso, é imprescindível reconhecer a complexidade jurídica e as especificidades políticas e administrativas dos países envolvidos.

Conclusão: A importância da proteção social e seus principais desafios

Há um crescente reconhecimento, entre os países, da importância de que os direitos humanos dos migrantes e de suas famílias sejam preservados, especialmente em um período marcado pela formação de grandes blocos de países e pelo aumento significativo dos fluxos migratórios.

A despeito desse reconhecimento, a eliminação dos entraves existentes é, como vimos, matéria complexa. Os sistemas de seguridade social ao redor do mundo possuem, muitas vezes, regras bastante distintas, e sua harmonização não é tarefa trivial.

Muitas vezes, as tratativas e os embates decorrentes da negociação envolvendo múltiplos regimes de Seguridade Social têm levado a uma considerável demora até à ratificação plena dos acordos. São necessários um grande esforço conjunto e uma vontade política explícita dos países para

acelerar todo o processo de tramitação legislativa. O processo tende a ser, obviamente, mais fácil em acordos bilaterais do que em acordos previdenciários multilaterais, que demandam grande esforço de coordenação.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, ratificado por todos os signatários, é um passo fundamental para a proteção dos trabalhadores que migram entre os países do bloco.

Os países Ibero-Americanos enfrentam, no momento, o desafio de tornar realidade o acordo previdenciário já assinado, superando a fase de ratificação e extendendo, definitivamente, os direitos à proteção social dos trabalhadores que migraram, e migrarão, entre tais países.

O trabalho do Ministério da Previdência Social tem se orientado no sentido de reconhecer a importância significativa dos acordos internacionais como meio de assegurar os direitos previdenciários dos cidadãos, de modo que visa a ampliar cada vez as conversações bilaterais e multilaterais para celebração de novos acordos.

Atuação Governamental em relação às Comunidades brasileiras no exterior na área trabalhista

Paulo Sérgio de Almeida

Introdução

Este texto busca fazer uma análise do movimento de emigração de brasileiros ao exterior dentro de um contexto internacional, mas tomando em consideração a realidade brasileira.

Visa, ainda, estabelecer a existência de vinculações entre as políticas de geração de trabalho, emprego e renda e o atual movimento migratório.

Por fim, analisa a atuação do Ministério do Trabalho e Emprego e o Conselho Nacional de Imigração na construção de políticas em relação aos movimentos migratórios.

Contexto Internacional

Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2005 haveria 191 milhões de migrantes internacionais, número que corresponde a cerca de 3% da população mundial. Em 1980, os migrantes internacionais representavam a metade desse número.

Este movimento internacional de pessoas constitui-se em um fenômeno complexo, que representa um dos principais desafios de nossa época.

Mais recentemente, houve um crescimento das Migrações Sul-Norte que representam a maior parcela das migrações internacionais, sem, no entanto,

deixar de reconhecer que há também um forte fluxo migratório Sul-Sul, onde a América do Sul representa uma situação específica.

Este movimento migratório pode ser analisado desde diversas dimensões. Pelo lado econômico, representa um fluxo de pessoas em busca de melhores oportunidades econômicas, representadas pela possibilidade de acúmulo de recursos e envio de remessas aos países de origem. A dimensão política identifica os migrantes em relação ao seu *status* de cidadania no país de recepção e à possibilidade de exercício de direitos, enquanto que pelo lado social e cultural, os migrantes são analisados em relação à integração à sociedade local, bem como ao intercâmbio cultural. Todas estas dimensões contribuem para o debate sobre a governança global desses movimentos de pessoas.

A regulação da admissão de migrantes nos territórios de recepção é considerada inerente à noção de soberania do Estado. Portanto, muito embora os crescentes fluxos migratórios representem um desafio para a manutenção desse conceito, haja vista que as migrações envolvem responsabilidades aos países de origem, de trânsito e de destino, os Estados buscam facilitar ou restringir os fluxos migratórios majoritariamente de forma unilateral.

Atualmente, a maioria dos países desenvolvidos do "norte" tem estabelecido políticas restritivas às migrações, adotando medidas mais rigorosas de controle de fronteiras e de deportação de migrantes indocumentados ou em situação migratória irregular.

Tais medidas têm causado tensões no cenário internacional, especialmente em razão dos crescentes acidentes e mortes de migrantes em tentativas de ingresso nos países de destino. Há, ainda, diversos relatos de violação de direitos humanos fundamentais dos migrantes, como, por exemplo, prisões ou detenções sem que os migrantes tenham acesso ao devido processo legal.

Além disso, há crescentes tensões das populações dos países de recepção em relação aos migrantes, proporcionando, muitas vezes, reações que incorporam elementos de discriminação e xenofobia.

Tais acontecimentos puseram as migrações internacionais dentre os principais temas da agenda política dos países.

Por meio da criação da Comissão Global sobre Migrações Internacionais, em 2003, a ONU buscou um enquadramento para a formulação de uma resposta global, coerente e compreensível em relação à migração internacional. Esta Comissão elaborou, em outubro de 2005, um relatório denominado "Migrações em um Mundo Interconectado: Novas Diretrizes para Ação",

que se constitui em um dos pilares das discussões internacionais sobre esta questão.

Este relatório analisa a relação entre as migrações e a "globalização", os migrantes em um mercado de trabalho que se torna cada vez mais global, o vínculo entre migrações e desenvolvimento e os desafios das migrações irregulares ao conceito de soberania e aos direitos humanos dos migrantes.

Uma das principais conclusões da Comissão é que se os benefícios da migração internacional devem ser maximizados, e suas conseqüências adversas minimizadas, então as políticas migratórias deveriam basear-se em objetivos compartilhados e visões comuns. Ao mesmo tempo, a Comissão reconhece que não é possível haver um único modelo de ação pelos Estados e outros atores, e reconhece que não há, correntemente, consenso em relação à introdução de um sistema de governança global formal para a migração internacional, envolvendo o estabelecimento de novos instrumentos legais internacionais ou agências.

A Comissão propõe, então, os seguintes cursos de ação:

1) Migração como escolha: migração e a economia global: Mulheres, homens e crianças deveriam ser capazes de realizar seu potencial, satisfazer suas necessidades, exercer seus direitos humanos e realizar suas aspirações no seu país de origem, tornando a migração uma escolha, ao invés de uma necessidade. Essas mulheres e homens que migram e ingressam no mercado de trabalho global deveriam ser capazes de assim fazerem de uma forma segura e de maneira autorizada, e deveriam ser valorizadas e necessitadas pelos estados e sociedades que os recebem em razão de suas habilidades;

2) Reforçando o impacto econômico e social: O papel que os migrantes representam na promoção do desenvolvimento e na redução da pobreza nos países de origem, além da contribuição que fazem à prosperidade dos países de destino, deveria ser reconhecida e reforçada. Migração Internacional deveria tornar-se uma parte integral das estratégias nacionais, regionais e globais para o crescimento econômico, tanto nos países em desenvolvimento, quanto nos desenvolvidos;

3) Migração irregular: Estados, exercendo sua soberania em determinar quem entra e permanece em seus territórios, deveriam cumprir sua

responsabilidade e obrigação em proteger os direitos dos migrantes e readmitir aqueles cidadãos que desejam ou são obrigados a retornar a seus países de origem. Ao lidar com a migração irregular, os Estados deveriam ativamente cooperar uns com os outros, assegurando que seus esforços não violem direitos humanos, incluindo o direito de refugiados em busca de asilo. Os governos deveriam manter consultas com empregadores, sindicatos e a sociedade civil nesta questão;

4) Impulsionando a coesão social através de integração: Migrantes e cidadãos de países de destino deveriam respeitar suas obrigações legais e se beneficiar de um processo mútuo de adaptação e integração que acomode a diversidade cultural e impulsione a coesão social. O processo de integração deveria ser vivamente apoiado pelas autoridades nacionais e locais, empregadores e membros da sociedade civil, e deveria ser baseado no compromisso com o princípio da não-discriminação e com a eqüidade de gênero;

5) Protegendo os direitos dos migrantes: A moldura legal e normativa referente aos migrantes internacionais deveria ser fortalecida, implementada com mais eficiência e aplicada de uma maneira não discriminatória, de forma a proteger os direitos humanos e os *standards* trabalhistas que poderiam beneficiar todos os migrantes, homens e mulheres. Respeitando as provisões deste quadro normativo, os Estados e outros atores deveriam endereçar as questões migratórias de uma forma mais coerente e consistente;

6) Incrementando a governança: Coerência, capacidade e cooperação: A governança das migrações internacionais deveria ser incrementada por meio de mais coerência e capacidade fortalecida no nível nacional; maiores consultas e cooperação entre Estados no nível regional e mais diálogo efetivo e cooperação entre governos e entre organizações internacionais em nível global. Estes esforços devem ser baseados numa melhor apreciação desses estreitos vínculos que existem entre migração internacional e desenvolvimento e outras questões políticas chave, incluindo comércio, ajuda, segurança estatal, segurança humana e direitos humanos.

Essas propostas foram analisadas por ocasião do "Diálogo de Alto Nível sobre Migração e Desenvolvimento", realizado pela ONU em setembro de 2006, que culminou com a criação de um Foro Global sobre Migrações e

Desenvolvimento, instância intergovernamental não-vinculante que busca compartilhar experiências, boas práticas e visões entre governos, com a participação da sociedade civil.

Esse movimento internacional buscou associar o tema das migrações ao tema do desenvolvimento. Propôs, desta forma, a busca por medidas que atenuassem os efeitos negativos e estimulassem os efeitos positivos das migrações.

Por esta linha de argumentação, as migrações contribuiriam positivamente para os países emissores, na medida em que aliviariam a pressão social em razão do desemprego e, por meio das remessas dos migrantes, contribuiria para que as famílias conseguissem algum sustento. Além disso, os migrantes, ao regressar, contariam com novas experiências e conhecimentos, melhorando sua empregabilidade. Por fim, as remessas dos migrantes contribuem para o equilíbrio das contas externas dos países receptores. Do lado dos países receptores, as migrações contribuiriam para satisfazer a demanda por mão-de-obra, qualificada e não-qualificada, de suas economias, para a sustentabilidade de seus sistemas de seguridade social e para suprir o *déficit* populacional.

Pelo viés dos efeitos negativos, as migrações muitas vezes implicam na desagregação das famílias, quando separam o núcleo familiar. Muitas vezes, migrantes sofrem violações aos direitos humanos, tanto nos países de origem quanto de trânsito ou de destino, especialmente se a migração é realizada de forma irregular. Isto é particularmente preocupante nos casos de migrações de mulheres e crianças. Há, ainda, o tema da "fuga de cérebros", que é premente em alguns países africanos, ou seja, profissionais qualificados que deixam seus países de origem buscando melhores condições de vida e trabalho em outros países, afetando o fornecimento de serviços públicos à população (caso dos profissionais de saúde) e a própria capacidade de desenvolvimento dos países de origem, que deixam de contar com "pensadores" necessários ao seu desenvolvimento.

Além disso, questiona-se sobre o "direito a não migrar", isto é, as pessoas deveriam ter condições de vida e trabalho decente nos seus países de origem, para que não sejam "forçadas a migrar" como uma questão de sobrevivência em condições dignas.

Questiona-se, desta forma, se o binômio "migração-desenvolvimento" seria suficiente para capturar a essência do fenômeno migratório.

De fato, um dos principais componentes das migrações é o *déficit* de desenvolvimento enfrentado por muitos países e regiões globais.

Neste sentido é que entendemos que a equação não deveria ser "migração para o desenvolvimento", mas sim "desenvolvimento para uma melhor governança dos processos migratórios".

É fundamental que o processo da globalização gere desenvolvimento e justiça social para os povos.

Por uma globalização mais justa

A globalização pôs em andamento um processo de mudança de grande abrangência que afeta a todos. Novas tecnologias, baseadas em políticas de maior abertura, têm criado um mundo mais inter-relacionado do que nunca. Isso não só leva a maior interdenpendência nas relações econômicas – comércio, investimento, finanças e organização da produção em escala global –, mas também a uma interação social e política entre organizações e pessoas do mundo todo.

A crescente possibilidade de interconexão entre pessoas em todo o mundo está favorecendo a constatação de que todos nós pertencemos a uma mesma comunidade global. Este novo senso de interdependência, de compromisso com valores universais compartilhados e de solidariedade entre os habitantes de todo o planeta pode ser aproveitado para cimentar uma governança global aberta e democrática que beneficie a todos. A economia de mercado global deu a conhecer uma grande capacidade produtiva. Gerida com acerto, pode dar lugar a progressos substanciais e sem precedentes, criar postos de trabalho mais produtivos e melhores para todos e contribuir de forma importante para a luta contra a pobreza no mundo.

O atual processo de globalização, entretanto, está produzindo resultados desiguais entre os países e dentro deles. Está se criando riqueza, mas são muitos os países e pessoas que não participam de seus benefícios e têm pouca ou nenhuma participação no desenrolar do processo. Para uma grande maioria de mulheres e de homens, a globalização não tem sido capaz de satisfazer suas aspirações simples e legítimas de conseguir trabalho decente e um futuro melhor para seus filhos. Muitos deles vivem no limbo da economia informal, sem direitos reconhecidos e em países pobres que subsistem de forma precária e à margem da economia global.

Esta é a tônica do relatório "Por uma Globalização Mais Justa: Criar Oportunidades para Todos", da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização criada pela Organização Internacional do Trabalho.

Nos anos recentes, as migrações têm sido impulsionadas pelo fenômeno denominado "globalização", cuja principal vertente é a liberalização das economias dos países, expondo seus mercados locais à competição internacional. Esse processo tem impulsionado enormes modificações nos países em desenvolvimento, gerando desemprego e queda da renda dos trabalhadores na participação de seus produtos nacionais. Neste sentido, a desigualdade entre os países, especialmente no que se refere à oferta de empregos e ao acesso a maiores rendas, é um grande fator de atração de migrantes. Contribui, ainda, a existência de um bom número de países desenvolvidos que vivencia um processo de envelhecimento de suas populações devido a baixos índices de natalidade, incrementando a demanda por mão-de-obra migrante.

Por outro lado, o fenômeno da "globalização" possibilita às grandes corporações empresariais transnacionais a perseguição de um mercado internacional de trabalho cada vez mais livre, instalando suas unidades de produção ou recrutando mão-de-obra onde os custos trabalhistas forem mais baixos.

Migração e mercado de trabalho

Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2004 cerca de 185 milhões de pessoas no mundo estavam desempregadas. Na década de 90 e início dos anos 2000, somente os países industrializados experimentaram redução na taxa de desemprego, enquanto que os países em desenvolvimento tiveram suas taxas de desemprego mantidas ou aumentadas.

Segundo esta mesma organização, 550 milhões de pessoas no mundo vivem com menos de um dólar por dia, enquanto que a metade dos cerca de 2,8 bilhões de trabalhadores do mundo ganham menos de dois dólares/dia, sendo que muitos trabalham em mercados informais em países em desenvolvimento, com salários e condições de trabalho não-regulados.

Nas palavras do Diretor-Geral da OIT "A crise global de empregos está pondo em risco a segurança e o desenvolvimento em todas as economias e sociedades abertas. Este não é um curso sustentável."

Em 1975, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* em países desenvolvidos era 41 vezes maior que nos países menos desenvolvidos, e oito vezes maior que nos países de médio desenvolvimento. Atualmente, os países desenvolvidos têm PIB *per capita* 66 vezes maior que os países menos desenvolvidos, e 14 vezes maior que os países de médio desenvolvimento.

Estes números ajudam a explicar por que tantas pessoas de países em desenvolvimento desejam migrar para países mais prósperos e por que países desenvolvidos, que têm menos de 20% da força de trabalho global, agora acomodam 60% dos migrantes internacionais.

Migrantes que se deslocam de países em desenvolvimento para países desenvolvidos são freqüentemente capazes de auferir rendimentos 20 ou 30 vezes maiores do que eles seriam capazes de ganhar em seus países de origem.

O incentivo a migrar parece estar se tornando mais forte. Em muitos países em desenvolvimento reformas em seus mercados aumentaram a competitividade das economias nacionais, mas falharam em criar empregos suficientes para absorver o crescente número de pessoas no mercado de trabalho, especialmente aqueles com pouca educação e treinamento. Como resultado, muitos jovens são confrontados com a perspectiva do desemprego de longo prazo ou o subemprego.

Por outro lado, os países industrializados são correntemente confrontados com falta de mão-de-obra, especialmente em setores de alta qualificação, como saúde, educação e tecnologia da informação (TI). Sem conseguir recrutar, treinar e reter os profissionais necessários, um crescente número de governos e empregadores estão dirigindo-se ao "mercado global de trabalho" de forma a absorver suas demandas por mão-de-obra.

Corporações multinacionais desejam mover seu pessoal de um país a outro de forma a fazer melhor uso de seus "talentos", e têm solicitado aos Estados que tornem esse processo mais facilitado.

Há, portanto, uma forte vinculação entre as migrações e a busca por melhores oportunidades de emprego e renda. A imensa maioria dos migrantes internacionais é, portanto, composta por trabalhadores e trabalhadoras.

Assim, "proporcionar mais empregos de qualidade para todos" é um elemento essencial para que os fluxos migratórios deixem de ser baseados na pobreza e na falta de oportunidades e perspectivas nos locais de origem dos migrantes.

Organização Internacional do Trabalho (OIT)

É uma organização que possui estrutura tripartite (participam governos, trabalhadores e empregadores) e mandato sobre questões laborais, além de competência em matéria de elaboração de normas e experiência na promoção da Justiça Social no mundo do trabalho, inclusive em relação aos trabalhadores migrantes.

Em 2004, a 92ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho procedeu a uma discussão geral sobre trabalhadores migrantes, e adotou, por consenso, a Resolução relativa a um compromisso eqüitativo para os trabalhadores migrantes na economia globalizada, em que insta o estabelecimento de um plano de ação para trabalhadores migrantes. A Resolução estabelece:

> "A crescente mobilidade das pessoas em busca de oportunidades, trabalho decente e segurança humana, tem captado a atenção dos responsáveis pela formulação de políticas (...). A OIT pode desempenhar uma função central na promoção de políticas destinadas a elevar ao máximo os benefícios e reduzir ao mínimo os riscos das migrações baseadas no trabalho".

O eixo do plano de ação foi o desenvolvimento de um "Marco Multilateral para as Migrações baseado nos direitos". Ao final de 2005, a OIT adotou o "Marco Multilateral da OIT para migrações laborais: Princípios e Diretrizes não vinculantes para um enfoque das migrações laborais baseada nos direitos".

Em termos de normas de proteção a migrantes, no contexto da OIT existem as Convenções nº 97, de 1949, e nº 143[1] (disposições complementares), de 1975, que tratam sobre trabalhadores migrantes, buscando assegurar uma série de direitos.

Por fim, vale mencionar que em 1998 a OIT criou medida de promoção especial para fortalecer a aplicação dos quatro princípios e direitos associados, que são considerados essenciais para a Justiça Social. Pela adoção da "Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho e seu Seguimento", os estados-membros da OIT reconheceram que têm uma obrigação na busca de realizar certos valores básicos que são inerentes ao pertencimento à OIT, especialmente: a liberdade de associação e o efetivo reconhecimento do direto à negociação

[1] O Conselho Nacional de Imigração encaminhou parecer favorável à ratificação da Convenção 143 da OIT.

coletiva; a eliminação de todas as formas de trabalho compulsório ou forçado; a efetiva eliminação do trabalho infantil; e a eliminação da discriminação no que se refere ao emprego e ocupação. Estas obrigações existem, ainda que determinado Estado não tenha ratificado as oito convenções fundamentais que incorporam esses princípios.[2] Ao mesmo tempo, a OIT tem a obrigação de prover a assistência necessária para atingir esses objetivos.

A partir de 2005, a OIT vem estimulando os países a incorporarem o "trabalho decente"[3] em suas estratégias de desenvolvimento. A promoção do trabalho decente constitui uma estratégia que permite avançar em direção à obtenção de uma maior participação dos pobres e dos socialmente excluídos nos frutos do crescimento econômico, assim como ao fortalecimento da democracia e à superação da pobreza, da desigualdade e da exclusão, nos marcos de uma globalização mais justa.

Organização das Nações Unidas (ONU)

Em 18 de dezembro de 1990, a Assembléia Geral da ONU aprovou a Convenção para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias.

Essa Convenção busca ter um papel na prevenção e eliminação da exploração dos trabalhadores migrantes, em todas as fases do processo migratório. Em particular, procura acabar com o recrutamento ilegal ou clandestino e com o tráfico de trabalhadores migrantes, e desencorajar o emprego de trabalhadores migrantes indocumentados ou em situação migratória irregular. A Convenção provê um conjunto de *standards* internacionais obrigatórios em relação ao tratamento, bem-estar e direitos humanos, tanto de migrantes documentados, como indocumentados, bem como em relação às obrigações e responsabilidades dos Estados de origem e de destino.

Às pessoas que se qualifiquem como migrantes, nos termos das provisões da Convenção, é garantida a proteção de seus direitos humanos independentemente de seu *status* legal.

---

[2] Idade Mínima (C 138); Piores Formas de Trabalho Infantil (C 182); Sindicalização e Negociação Coletiva (C 98); Liberdade Sindical (C 87); Não-Discriminação (C 111); Igualdade de Remuneração (C 100); Trabalho Forçado (C 29); e Abolição do Trabalho Forçado (C 105).

[3] **Trabalho Decente** é um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, eqüidade e segurança, sem quaisquer formas de discriminação, e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho.

A Convenção estabelece novos parâmetros na definição dos direitos que se aplicariam a certas categorias de trabalhadores migrantes e suas famílias, incluindo: Trabalhadores fronteiriços, que residem em um estado vizinho ao qual retornam diariamente ou ao menos uma vez por semana; Trabalhadores "sazonais"; Marítimos empregados em navios registrados em Estados que não sejam aquele de sua nacionalidade; Trabalhadores em instalações *off shore* que estão na jurisdição de Estados que não sejam aquele de sua nacionalidade; Trabalhadores Itinerantes; Migrantes empregados para projetos específicos; e Trabalhadores por conta própria.

A Convenção também estabelece uma série de obrigações nos Estados-Parte no interesse de promover condições fortes, eqüitativas, humanas e coerentes com as leis para a migração internacional de trabalhadores e membros de suas famílias. Esses requerimentos incluem o estabelecimento de políticas em relação às migrações, a troca de informação entre os Estados-Parte; a provisão de informação aos empregadores, trabalhadores e suas organizações em relação às políticas, leis e regulamentos; e assistência a trabalhadores migrantes e suas famílias.

A Convenção entrou em vigor, no plano internacional, em 01 de julho de 2003. Em 05/06/2007, a convenção contava com 37 ratificações e 15 assinaturas.[4]

Organização dos Estados Americanos (OEA)

No âmbito do processo das Conferências Interamericanas de Ministros do Trabalho (CIMT), tem sido reafirmado o papel dos Ministérios do Trabalho em relação à "promoção do trabalho digno, produtivo e decente, a melhoria das condições trabalhistas, a criação de oportunidades de emprego e a elevação da qualificação dos trabalhadores" (Declaração de Margarita, aprovada na reunião de Alto Nível sobre Pobreza, Eqüidade e Inclusão Social). As declarações das Cúpulas das Américas têm dispensado atenção especial aos objetivos de crescimento econômico com eqüidade para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento social e a governabilidade democrática. Nesta linha de entendimento, a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos adotou a Resolução AG/RES. 2130 (XXXV-O-05) sobre os

[4] O Brasil não ratificou essa Convenção. Nas consultas internas que avaliam a ratificação dessa convenção pelo Governo Brasileiro, o Ministério do Trabalho e Emprego manifestou-se favoravelmente à ratificação.

"Direitos Humanos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias", sendo ainda aprovado o "Programa Interamericano para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos dos Migrantes, Incluindo os Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias", mediante a resolução AG/RES. 2141 (XXXV-O/05). Por fim, mencione-se a AG/RES. 2289 (XXXVII-0/07) sobre "Os Direitos Humanos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de Suas Famílias", que foi aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 5 de junho de 2007.

Organização Mundial do Comércio (OMC)

No âmbito das negociações que visam à abertura comercial do setor de serviços na OMC, integrante da Rodada Doha, uma das modalidades negociadoras é a prestação de serviço por meio de movimento temporário transfronteiriço de prestadores, enquanto pessoas físicas, denominada "modo 4".

Nesta negociação, os países fazem ofertas para viabilizar que as pessoas prestadoras de serviço, sejam profissionais independentes, funcionários de empresas que tenham que ingressar em um país para cumprir um contrato, sejam pessoas transferidas dentro de corporações com a finalidade de prestar serviços, possam ingressar em seus territórios.

Atualmente, a rodada Doha encontra-se paralisada.

Mercosul

Mais do que a necessidade de um fator de produção, a livre circulação de pessoas entre os países que compõem o MERCOSUL é uma aspiração dos países sul-americanos dentro do desejo de integração e união entre nossos povos.

É preciso reconhecer os avanços já conquistados, para que no futuro tenhamos a livre circulação de trabalhadores implementada. O Acordo de Residência para Nacionais do MERCOSUL (Bolívia e Chile) é um exemplo concreto, e tão logo entre efetivamente em vigor, representará um enorme passo nessa direção.

Outras iniciativas também merecem destaque, como os Acordos para circulação de pessoas nas regiões de Fronteira, bem como os Acordos celebrados no âmbito do Grupo de Serviços, especialmente o Acordo para criação do Visto MERCOSUL e o Mecanismo para o Exercício Profissional Temporário do MERCOSUL. Vale, ainda, mencionar os avanços registrados

em outros Grupos e Comissões, como, por exemplo, os Acordos de Reconhecimento de Diplomas e Certificados e as discussões no âmbito do SGT-11 para uma matriz profissional mínima na área de saúde.

O Subgrupo de Trabalho nº 10 – Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social tem uma comissão temática sobre migrações, que busca eliminar as restrições de acesso dos cidadãos do bloco aos mercados de trabalho dos países que compõem o MERCOSUL.

Contexto Brasileiro

Os últimos 25 anos marcaram uma transformação no contexto migratório brasileiro. Desde os anos de 1980, iniciou-se um processo de crescente migração de brasileiros para o exterior. Este fenômeno coincidiu com os anos de estagnação econômica, desemprego e queda nos principais indicadores sociais que afetaram a sociedade brasileira. Mais recentemente, entretanto, começou um processo de crescimento econômico que pode provocar a reversão desse ciclo.

Segundo informações do Ministério das Relações Exteriores, haveria, correntemente, cerca de quatro milhões de brasileiros vivendo em outros países.

Este é um evento novo no cenário brasileiro, já que sempre fomos identificados como um país de imigração. Segundo dados do Sistema de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE) da Polícia Federal, haveria cerca de 830.000 estrangeiros registrados no Brasil.

Os brasileiros no exterior estariam distribuídos em diversos países. As maiores concentrações seriam os EUA, com cerca de 1,2 milhão, o Japão, com 320.000, o Paraguai, com pelo menos 300.000, e alguns países europeus, como o Reino Unido, Portugal, a Espanha e a Itália, cada qual com mais de 100.000 brasileiros.

Mais recentemente, houve uma sensível mudança no perfil dos brasileiros emigrantes. Há cada vez mais locais de origem das migrações no Brasil e cada vez mais destinos no exterior, ou seja, há uma ampliação geográfica do fenômeno. Por outro lado, há uma crescente participação das mulheres no movimento migratório brasileiro, representando, atualmente, cerca de metade do fluxo migratório. A maioria dos migrantes brasileiros é constituída por jovens, com cada vez menos escolaridade.

A grande maioria dos migrantes brasileiros ocupa trabalhos de pouca qualificação, principalmente na construção civil (homens), no comércio, em trabalhos residenciais e em cuidados pessoais (mulheres).

A questão econômica ocupa lugar privilegiado no movimento migratório brasileiro, ou seja, a imensa maioria migra em busca de melhores oportunidades de trabalho e renda. Não é por outra razão que, segundo dados do Banco Mundial, o País tenha recebido, em 2006, cerca de 7,5 bilhões de dólares em remessas feitas pelos migrantes ao Brasil.

Ao lado da questão econômica, também exercem influência as redes já formadas de brasileiros no exterior, pois tendem a facilitar o difícil processo de estabelecimento do migrante no exterior e a obtenção de emprego.

Políticas em Relação ao Processo Emigratório e aos/às Trabalhadores/as Brasileiros/as no Exterior

Muito recentemente, nosso país parece ter se dado conta de que a população de brasileiros no exterior é superior à de alguns estados de nossa Federação.[5] Há necessidade, portanto, de que políticas novas e voltadas ao atendimento dessa população sejam estabelecidas.

Por outro lado, os modernos processos migratórios superaram a visão assimilacionista que existia no passado, pela qual os migrantes deveriam ser incorporados incondicionalmente à cultura do país de recepção. As facilidades de comunicação hoje existentes permitem que as comunidades no exterior estejam em permanente contato com seu país de origem, participando de diversas atividades, seja do ponto de vista político (direito a votar e ser votado, ainda que residindo no exterior), seja do ponto de vista cultural, (mantendo viva a língua e a cultura de seu povo), seja pelo viés comercial.

Vários países de recepção, por outro lado, adotaram políticas que privilegiam a diversidade intercultural, preservando a coesão de suas sociedades.

Há, portanto, um processo de "transnacionalismo", onde os migrantes mantêm direitos de sua cidadania "original", além da cidadania outorgada a migrantes nos países de recepção.

Sob este prisma, é necessário que se avance no conceito de "emigrante", no sentido daquele que "deixou seu país", para o de "cidadão no exterior", no sentido daquele que "decidiu viver fora do território de seu país", mas continua cidadão.

[5] Segundo o IBGE (2008), dos 27 estados da Federação, somente 12 têm mais de 4 milhões de habitantes: Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

O conceito de "cidadania no exterior" implica a extensão, da forma mais ampla possível, aos cidadãos no exterior dos direitos e deveres inerentes à cidadania do país de origem.

Portanto, o Governo como um todo deveria, ao formular suas políticas, considerar os cidadãos no exterior como possíveis destinatários. Além disso, deveria haver instituições e políticas específicas encarregadas de analisar os movimentos migratórios e garantir que haja a necessária atenção e coerência no Governo em relação aos cidadãos no exterior.

Atuação governamental em relação aos cidadãos brasileiros no exterior na área trabalhista

No Brasil, as políticas migratórias são formuladas pelo Conselho Nacional de Imigração – CNIg, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Esse arranjo institucional carrega a visão de que o tema "trabalho" deve ser o centro da elaboração das políticas migratórias. Por outro lado, a formulação de políticas em um conselho onde estão representados amplos setores governamentais (trabalho, saúde, educação, segurança pública, relações exteriores, previdência social, desenvolvimento, agricultura e turismo, ciência e tecnologia e direitos humanos) e da Sociedade Civil (Sindicatos de Trabalhadores, Confederações Empresariais, Acadêmicos e Pesquisadores, representantes de entidades ligadas a migrantes e do mundo científico) tem como principais vantagens: a coerência das políticas migratórias – já que incorporam diferentes visões de governo e da sociedade civil; o debate democrático, por meio do estímulo à construção de políticas através do diálogo social; e o desenvolvimento de políticas sustentáveis, já que, por terem mais abrangência e participação social, estão mais bem condizentes com a realidade do país.

Ao longo dos últimos anos, o CNIg estabeleceu diversas diretrizes para a imigração laboral. Além disso, em razão da defasagem da atual legislação migratória, tem editado resoluções que buscam proteger direitos fundamentais dos migrantes.

O CNIg tem atuado, ainda, na orientação às autoridades brasileiras na busca de acordos migratórios com outros países, como o Acordo de regularização migratória celebrado entre Bolívia e Brasil.

A mudança no contexto migratório brasileiro, onde milhões de brasileiros e brasileiras buscaram emigrar para outro países nos anos mais

recentes, levou a um processo que visa à transformação do CNIg em Conselho Nacional da Migração. O novo conselho trataria tanto das políticas de imigração quanto das políticas relativas à emigração de brasileiros para o exterior.

Embora este processo de mudança ainda não esteja concluído, o CNIg já vem atuando em relação aos emigrantes para o exterior. Cite-se, por exemplo, o lançamento da Cartilha "Brasileiras e Brasileiros no Exterior – Informações Úteis", no dia 15/01/2008. Essa cartilha traz uma série de informações e alertas àqueles que estão em processo de emigração, além de informar sobre a vida no exterior, direitos e deveres dos brasileiros e das brasileiras que vivem e trabalham em outros países, informações sobre o papel das representações consulares brasileiras e os serviços que podem prestar, e, por fim, importantes informações aos brasileiros que pretendem retornar ao Brasil.

Visando ao conhecimento da realidade dos trabalhadores e trabalhadoras brasileiras no exterior e à proposição de eventuais medidas, o CNIg já realizou, em 2008, missões à três das principais localidades concentradoras da emigração brasileira: Boston/EUA (fevereiro), fronteira entre Brasil e Paraguai (abril) e Espanha (abril). Neste sentido, há, atualmente, estudos em curso visando ao estabelecimento de projetos de apoio às comunidades de trabalhadores brasileiros no exterior para prestação de informação do ponto de vista laboral e capacitação profissional, além de apoio àqueles que buscam retornar ao Brasil.

Em 20 de junho passado, o Ministério do Trabalho e Emprego, em parceria com a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu/Paraná e com o Consulado Geral do Brasil em Ciudad del Este/Paraguai, lançou a primeira iniciativa que busca melhor informar e apoiar os cidadãos brasileiros que vivem e trabalham no Paraguai e na Argentina, junto à fronteira com o Brasil. A "Casa do Migrante" integra o projeto "Casa do Trabalhador Brasileiro", e está localizada junto à Ponte da Amizade, na fronteira entre o Brasil e o Paraguai, e destina-se a prestar informações e apoio no que se refere à obtenção de documentos, trabalho e saúde aos brasileiros e brasileiras que vivem no Paraguai e na Argentina.

O CNIg propôs, ainda, o ingresso do Brasil na Organização Internacional para a Migração (OIM), importante organização internacional que tem auxiliado os governos a melhor compreender e gerir os movimentos migratórios

de forma a assegurar os direitos humanos dos migrantes, além de auxiliar o retorno voluntário de migrantes sem condições financeiras.

O MTE, por sua vez, posicionou-se favoravelmente à ratificação pelo Brasil da Convenção das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, com o entendimento de que os migrantes devem ter acesso aos direitos laborais decorrentes de sua relação de emprego, independentemente de sua situação migratória, fato este que não significa a possibilidade de permanência no Brasil.

Por fim, é preciso ressaltar que o Brasil vem adotando políticas que colocam a geração de trabalho, emprego e renda como uma das principais prioridades nacionais. Assim, somente em 2007 foram gerados 1,6 milhão de novos empregos formais, somando quase sete milhões desde 2003. O desemprego foi reduzido para patamares muito abaixo daqueles experimentados em anos anteriores (7,4% em dezembro/2007). Os recursos para qualificação profissional foram multiplicados por quatro em 2008, e foi criado um programa específico para inclusão de jovens (PROJOVEM), com recursos expressivos até 2011. Além disso, foram criados programas sociais altamente bem-sucedidos, como o Bolsa Família, que visa a combater a pobreza e a exclusão social. Todo este investimento social forma um ciclo virtuoso aliado ao crescimento econômico de 5% ao ano (o mais alto da última década).

Conclusão

Segundo o relatório "Migrações em um Mundo Interconectado: Novas Diretivas para Ação" da Comissão Global sobre Migrações Internacionais: "em muitas instâncias, os países se confrontam com prioridades que competem entre si e demandas de curto-prazo de diferentes ministérios dentro do mesmo governo. Decisões importantes tomadas em áreas como Desenvolvimento, Comércio, Ajuda e Mercado de Trabalho são raramente consideradas em termos de seu impacto nas migrações internacionais. Consultas mais amplas também são necessárias no nível nacional. Enquanto os Governos continuam sendo os atores primários em relação às migrações internacionais, muitos outros atores, incluindo autoridadees locais, o setor privado, ONGs, Instituições da Sociedade Civil e Associações de Migrantes, estão bem posicionadas para contribuir à formulação e implementação da política migratória. O engajamento desses

atores é especialmente necessário para assegurar que as políticas e programas migratórios são culturalmente sensíveis, dadas as especificidades locais, e reconhecem a importância das questões de gênero".

Esta recomendação ressalta a importância da realização de encontros com os cidadãos brasileiros no exterior.

Ressalta, ainda mais, a necessidade de instituições democráticas e plurais que contemplem a participação institucional de representantes dos brasileiros no exterior e que possam aglutinar as instâncias governamentais necessárias para assegurar mais cidadania e bem-estar às brasileiras e aos brasileiros que vivem e trabalham no exterior.

Bibliografia

Relatório "Migrações em um Mundo Interconectado: Novas Diretivas para Ação" da Comissão Global sobre Migrações Internacionais – outubro/2005.

Relatório "Por uma Globalização Mais Justa: Criar Oportunidades para Todos" da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização – 2005.

Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015 – OIT (2006).

Marco Multilateral da OIT para as Migrações Laborais – Princípios e Diretrizes não vinculantes para um enfoque das migrações baseada nos direitos.

Brasileiros no Exterior – George Torquato Firmeza, Brasília, 2007.

Las Políticas de Migraciones Internacionales – Lelio Marmora – 2004.

Travessias na Desordem Global – Fórum Social das Migrações (organizador: Serviço Pastoral dos Migrantes) – 2005.

A população nas Políticas Públicas – CNPD – (organizador: Eduardo Rios Neto) – 2007.

Migración – Mitos, Propuestas y Desafíos – Ricardo Salazar (coordinador) – 2007.

Notas sobre a Questão Educacional das Comunidades de Brasileiros no Exterior. A Atuação Governamental e seus Desafios

*Cesar Callegari**

1. Nota inicial

A Educação é um direito humano fundamental. Cada homem, cada mulher, toda criança, todo jovem, todos os trabalhadores são portadores do direito subjetivo à Educação, um direito inalienável onde quer que estejam e independente da condição em que se encontrem. Com formas específicas, este postulado está definido e assumido em diferentes tratados, declarações e diplomas legais, da Constituição Federal brasileira de 1988 à Declaração Mundial de Educação para Todos, de Jomtien, Tailândia, de 1990.

Assim, detentores que são *de direito público subjetivo à educação,* homens e mulheres, em todo o mundo, geram *deveres objetivos de*

(*) Cesar Callegari: Sociólogo, é Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, Secretário Municipal de Educação de Taboão da Serra, Presidente do Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada – IBSA, Presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, no âmbito da União, e Membro do Comitê Nacional de Políticas de Educação Básica. Foi Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia, Deputado Estadual, por dois mandatos, Diretor da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, Presidente da Fundação para o Desenvolvimento da Educação em São Paulo – FDE, Secretário Adjunto da Secretaria Estadual da Cultura de São Paulo, Chefe de Gabinete da Secretária de Estado da Educação de São Paulo e Diretor do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima – SP. É autor de vários trabalhos publicados sobre o financiamento da educação pública.

provimento de suas necessidades educacionais por parte do Estado e da sociedade em suas múltiplas manifestações.

Na atual etapa de globalização da economia e da cultura, na qual a circulação de mercadorias, serviços, informações e pessoas atinge seu grau historicamente mais intenso, o preceito da Educação como bem maior, direito da humanidade e direito subjetivo, de cada um, deve ser reafirmado e operacionalizado em posturas, políticas e programas. E mais: a contemporaneidade está a exigir novos marcos jurídicos e políticos capazes de regulamentar, e, assim, fazer respeitar, a livre circulação de pessoas, bem como a expressão e a satisfação de suas necessidades essenciais, entre elas a de Educação.

2. Brasileiros no exterior e Educação: um problema novo

A questão educacional das comunidades de brasileiros no exterior só mais recentemente tem demandado providências no âmbito das políticas públicas governamentais. Isso porque o movimento migratório para fora do País é um fenômeno relativamente novo e diversificado quanto às suas causas e seus efeitos, considerando que os fluxos mais significativos ocorrem a partir dos anos 80 do século passado, principalmente em direção aos Estados Unidos, à Europa, e, mais recentemente, ao Japão. A presença de brasileiros em países da América do Sul, especialmente no Paraguai, é um pouco mais antiga. Por outro lado, são tantos, tão graves, mais expressivos e generalizados os problemas da educação dos brasileiros em todo o território nacional que, na visão equivocada de certos setores, questões sociais relativas aos emigrados deveriam se situar num ponto mais acanhado da agenda de prioridades. Contudo, cabe lembrar que mais de 2 milhões de brasileiros vivem fora do Brasil, uma população maior que o número de habitantes de cinco dos Estados brasileiros. Portanto, não é e nem pode ser considerada uma questão menor, seja do ponto de vista qualitativo, seja sob o ângulo quantitativo.

3. Educação dos brasileiros no Japão: uma situação a inspirar políticas de governo

Não bastassem os graves problemas que afligem as escolas de educação básica em todo o Brasil, do outro lado do mundo milhares de crianças e jovens brasileiros também vivem graves dificuldades educacionais.

Atualmente, cerca de 300 mil brasileiros residem no Japão. Entre eles, 15 mil meninos e meninas freqüentam instituições públicas japonesas, 10 mil estão em escolas particulares para brasileiros, todas elas enfrentando problemas, seja de acesso às unidades de ensino, seja de permanência nas escolas. Além deles, pelo menos 15 mil crianças e jovens não freqüentam escola alguma. O quadro é cada vez mais alarmante, a ponto de mobilizar, lá e aqui, manifestações de entidades representativas das famílias afetadas, e de exigir uma postura mais enérgica das autoridades governamentais brasileiras e japonesas.

A partir de 1990, quando o governo japonês alterou suas leis de imigração, facilitando o acesso de estrangeiros nipo-descendentes ao seu mercado de trabalho, uma enorme quantidade de brasileiros foi atraída pela perspectiva de emprego e renda, bem como pela possibilidade de formar, rapidamente, uma poupança em moeda forte. Naquela época, muitos viajavam sozinhos para ganhar a vida. Quatro ou cinco anos de trabalho duro e um modo de vida espartano bastavam para juntar US$ 100 mil ou mais, dinheiro suficiente para um recomeço em melhores condições, quando da volta ao Brasil. De lá para cá, a situação mudou bastante. Hoje, para acumular os mesmos US$ 100 mil (que, por conta do câmbio atual, valem metade do que valiam) são necessários 10 anos de trabalho árduo, muita privação e muita economia. A necessidade de esforço e tempo mais longo tem como conseqüência o fato de que muitos brasileiros passaram a levar consigo suas famílias para o Japão ou a constituí-las lá mesmo. Esta é a principal explicação para a presença de um número cada vez maior de crianças e jovens, assim como da eclosão de todos os problemas decorrentes de condições inadequadas de seu desenvolvimento e socialização. Isso é uma novidade, um fato social novo a desafiar cientistas sociais, educadores e políticos mais atentos e comprometidos com a situação dos brasileiros, onde quer que eles estejam.

No Japão, a maior parte dos brasileiros trabalha em fábricas localizadas principalmente nas províncias da região litorânea central, a mais industrializada do País. Com jornadas estafantes, que começam muito cedo e terminam muito tarde, muitas vezes consumindo os finais de semana, eles realizam as tarefas mais pesadas e insalubres, executando funções que são rejeitadas pelos próprios japoneses. Como conseqüência, são cada vez mais comuns os relatos de dissolução de famílias e problemas de crianças e jovens que,

sem dominar o idioma japonês, tampouco conseguem se comunicar bem em português porque quase não têm contato com os próprios pais.

A criminalidade juvenil de brasileiros é a segunda maior entre os estrangeiros no Japão, superada apenas pela praticada por jovens de origem chinesa. A chamada delinqüência juvenil é conseqüência direta de dificuldades de adaptação e ausência de perspectivas para muitos adolescentes. A situação é tal que, pelo segundo ano consecutivo, o Governo brasileiro se viu na contingência de promover exames supletivos (EJA) para jovens internos em penitenciárias e reformatórios de diferentes regiões do País. Essa situação vem se agravando a ponto de despertar as autoridades governamentais japonesas que, na busca de soluções, passaram a dedicar mais atenção aos problemas de educação. A atitude é positiva, mas é preciso avançar mais rápido e agir com mais energia.

Pelas leis japonesas, o governo não tem obrigações educacionais para com os estrangeiros. Contudo, os em idade escolar são aceitos em estabelecimentos de educação fundamental públicos. A adaptação das crianças, entretanto, quase sempre é um problema, seja em função das dificuldades com a língua, seja como conseqüência de diferenças culturais. Raras são as instituições públicas que dispõem de alguma estrutura bilíngüe voltada aos esforços de orientação e adaptação dos estudantes brasileiros. Além disso, as escolas sabem que a perspectiva de permanência desses alunos nas suas dependências é por tempo reduzido, seja pelos planos familiares de retorno ao Brasil, seja pela freqüente necessidade de deslocamento das famílias pelo País, em busca de novas colocações num mercado de trabalho extremamente volátil para ocupações não-qualificadas. E mais: nas escolas públicas japonesas a progressão é continuada, isto é, as crianças vão progredindo conforme sua idade. Não há repetência e se assegura o efetivo aprendizado. O fato é que, para crianças brasileiras que chegam ao Japão – e quanto mais idade elas têm, mais difícil é – freqüentar uma escola pública é uma espécie de não-opção, tais as dificuldades, o isolamento e os sentimentos de impotência e exclusão. Ou as famílias reúnem condições de matriculá-las numa escola particular para brasileiros, que é relativamente cara, ou a criança, na prática, fica sem estudar e sem aprender.

Identificar a situação e a exata localização dessas crianças e jovens brasileiros sem escola ou com dificuldades em escolas japonesas é tarefa urgente e que cabe aos governos. Assim como são urgentes as providências no sentido de ampará-las no seu processo de integração,

proporcionando profissionais, materiais e outras condições adequadas às suas necessidades.

Existem cerca de 90 escolas particulares atendendo aos filhos das famílias brasileiras no Japão. Metade delas tem seus procedimentos acreditados pelo MEC, que tem avançado, é verdade, no sentido de monitorar a estrutura e a qualidade do ensino que elas oferecem. Além de ser um dever, esse acompanhamento é necessário, porque a imensa maioria dos alunos voltará para o Brasil, onde deverá prosseguir nos seus estudos. Tais escolas, contudo, não podem se constituir em ilhas de isolamento cultural, quer em relação à cultura brasileira, seja com relação à língua, cultura e civilização japonesas. Exigências maiores haverão de ser feitas para que essas instituições se capacitem como pontos de integração, e que sejam responsabilizadas por promover o intercâmbio entre as duas formações sociais.

A educação dos brasileiros no Japão, claro, nunca deixará de ser responsabilidade do Brasil. Mas é preciso insistir que o problema também é de responsabilidade das autoridades japonesas. Brasileiros vão ao Japão porque lá são necessários. Há uma política deliberada que estimula sua imigração. Vão trabalhar e produzir riquezas para o Japão e suas empresas. Não estão lá de favor, e nem se diga que sua admissão é uma contrapartida tardia à acolhida dada aos japoneses que há um século deixaram o Japão e se estabeleceram no Brasil. Sendo funcionais ao capitalismo industrial globalizado, trabalhadores brasileiros, portanto, não podem ser reduzidos a mera mão-de-obra. Por isso, é preciso sustentar que o Japão, assim como qualquer país que receba imigrantes, deve assumir e lidar com as demandas sociais decorrentes desse processo.

Cem anos após a chegada dos primeiros imigrantes japoneses, quando se comemora sua importante contribuição na formação econômica e cultural do Brasil, é necessário lembrar que processos migratórios geram mais que oportunidades: criam responsabilidades inalienáveis de natureza solidária, humanitária, de respeito e atendimento a direitos, entre eles, como já se disse aqui, o direito à Educação.

4. Respostas governamentais a uma situação concreta

Diante da situação enfrentada pelos brasileiros do Japão, o Governo da União, através dos Ministérios das Relações Exteriores e da Educação, vem desenvolvendo uma série de iniciativas que, gradativamente, podem se constituir

em padrão de políticas voltadas às necessidades educacionais de brasileiros no exterior. Fragmentos do relatório da mais recente missão organizada pelas autoridades governamentais brasileiras ao Japão, no final de 2007, revelam a natureza dos problemas educacionais, os níveis de preocupação, as posições de ambos os governos, as principais propostas e o estágio dos compromissos bilaterais sobre o tema.

A III reunião bilateral realizou-se no dia 10 de outubro e foi chefiada pelo Conselheiro do CNE Cesar Callegari, pelo lado brasileiro, e pelo Senhor Keisuke Yoshio, Chefe da Divisão de Temas Internacionais do Ministério da Educação, Cultura, Esportes, Ciência e Tecnologia (MEXT) do Japão. Lista completa de delegados dos dois países encontra-se em anexo, bem como a agenda detalhada da Reunião. A seguir, breve síntese dos temas tratados e compromissos assumidos pelos dois lados.

Educação de estrangeiros nas escolas japonesas

1. *A apresentação do tema foi feita pelo lado japonês, que destacou dados da população estrangeira naquele sistema educacional – 71 mil estrangeiros freqüentam as escolas japonesas, sendo que 22 mil destes em classes de reforço de idioma; 8.633 têm como primeira língua o português (14,2 % do total). O sistema educacional japonês não obriga o estrangeiro a matricular seus filhos, mas acolhe os que decidem fazê-lo, gratuitamente, nos mesmos moldes que aos japoneses. As medidas adotadas para apoiar as crianças estrangeiras nas escolas foram: destinação de professores para apoio ao aprendizado do japonês como segunda língua (JSL); implementação de cursos de curta duração para formação de instrutores de idioma; preparação e distribuição de material com informações sobre procedimentos de matrícula em 7 idiomas; trabalho junto às autoridades e comunidades locais para o melhor acolhimento dos japoneses regressando do exterior ou de estrangeiros; e apoio prático na definição dos currículos de JSL. Maiores detalhes constam do documento nº 4, em anexo.*

2. *Resultados de estudo sobre as crianças que estão fora da escola também foi apresentado (documento 5, em anexo). Segundo os dados*

colhidos, 20,4% delas freqüentam escolas estrangeiras e 1.732 (20%) já regressaram aos seus países. As razões dadas para não ir à escola foram: falta de recursos para pagar as escolas estrangeiras (15,6%); não entendem o japonês (12,6%); e regressarão ao seu país de origem em data breve (10,4%).

3.*Continua sem informação a exata localização das 8000 crianças brasileiras nas escolas japonesas uma vez que o sistema de coleta de dados japonês não identifica a nacionalidade do estudante. Sabem-se apenas quais Províncias de maior concentração. Tampouco estão disponíveis informações precisas sobre as crianças e jovens que não estão no sistema escolar uma vez que os dados numéricos apresentados são inconsistentes e que as mudanças entre Províncias não são notificadas, acarretando em registro duplo do estrangeiro. Assim sendo, o lado japonês comprometeu-se a proceder a levantamento junto às autoridades locais das áreas de concentração de famílias brasileiras para obter essa informação. A delegação brasileira ficou de apresentar formalmente a relação de dados que gostaria de obter para subsidiar a definição formal de apoio eventual ao Governo japonês para melhor atendimento dessas crianças. O interesse específico é a identificação das crianças que estão freqüentando as escolas japonesas, com indicação de idade, série matriculada, localização das escolas, total de brasileiros no estabelecimento de ensino e data de matricula (ingresso) na escola.*

4. *Destaque foi dado pelo lado japonês a pouca participação das famílias de brasileiros na vida escolar de seus filhos. A parte brasileira informou que este fenômeno não se restringe às famílias em escolas japonesas, mas também alcança as escolas brasileiras e se deve, principalmente, à intensa jornada de trabalho dos pais das crianças. Outra questão relevante levantada foi a carência de profissionais bilíngües para apoiarem o trabalho dos docentes nas escolas japonesas. O lado brasileiro solicitou que fosse transmitido às autoridades provinciais a disposição de colaborar, se demandado, com a formação desses docentes, sobretudo no que se refere a aspectos da cultura brasileira e idioma português. Os pólos da EAD poderão ser usados para tanto. Foi também aventada a possibilidade de envio*

de livros paradidáticos às escolas japonesas onde haja concentração de brasileiros, a exemplo do que foi concretizado durante a visita às 2 escolas japonesas nas Províncias de Aichi e Ibaraki.

5. *Finalizando esta sessão de trabalho, o lado japonês apresentou projeto de orçamento proposto para o ano fiscal de 2008 com vistas a acelerar a adaptação de crianças estrangeiras no Japão. O orçamento, se aprovado, representará um aumento significativo com relação a 2006 – subirá de 337,000,000 de yens para 2,526,000,000 (ver documento 6, em anexo). Os recursos estarão destinados, principalmente, para interpretação e tradução de documentos; pagamento de conselheiros bilíngües para apoio à comunidade estrangeira tanto na escola como na municipalidade; expansão do ensino do JSL; apoio aos japoneses que regressam do exterior; dentre outros.*

6. *A parte brasileira informou sobre as medidas que vem tomando para a disseminação de informações sobre o sistema educacional japonês para brasileiros migrantes. Foi mencionado o portal consular; o guia do migrante; e as cartilhas impressas pelos consulados e por associações de dekasseguis no Brasil. A AI/GM informou que estará colocando em sua página web, juntamente com as informações sobre as escolas brasileiras, um link para a informação em português preparada pelo MEXT.*

Programa JET

1. *Foi dado conhecimento da visita realizada às prefeituras ao longo de 2006 e 2007, tanto pelo lado japonês quanto pelos Consulados Itinerantes brasileiros, para divulgação do Programa e estimulo ao pedido de brasileiros (ALT e CIR) por parte das prefeituras.*

2. *O lado brasileiro comentou que, no momento, apenas 14 brasileiros fazem parte do JET Programme na categoria de CIRs (Coordinator for International Relations), número reduzido se for considerada a dimensão humana das relações Brasil-Japão. O Governo brasileiro acredita que o número de participantes do JET deve ser ampliado,*

com a possibilidade de que possam atuar também como ALTs, e que estes deveriam ser aproveitadas em atividades para auxiliar na adaptação da comunidade brasileira à sociedade local, especialmente ao sistema escolar público japonês.

3. *Uma das principais dificuldades apontada pelo lado japonês para o incremento da demanda pelas prefeituras seria o custo, dividido entre o Governo central e os governos locais. Segundo afirmado, seria mais barato contratar um profissional bilíngüe que já estivesse no Japão para exercer tais tarefas.*

Escolas Brasileiras no Japão

1. *A parte brasileira apresentou as principais constatações feitas durante as visitas de diagnóstico, relatadas na atividade 1, acima. A parte japonesa insiste em considerar a educação dos brasileiros que optaram por escolas para brasileiros um problema exclusivo do Brasil. A delegação brasileira, quanto a isso, reafirmou a manifestação do Ministro Haddad quando do encontro com seu homólogo japonês em 2006, no sentido de que as questões envolvendo os filhos de trabalhadores brasileiros no Japão também envolvem responsabilidade do Governo japonês.*

2. *Com base no que constatou durante as visitas de diagnóstico, a delegação brasileira verificou que em muitos casos a matrícula de crianças em escolas para brasileiros não é simplesmente uma opção das famílias, mas o resultado da falta de outra opção de manutenção dessas crianças em escola pública japonesa. Vistos de permanência de prazo reduzido e outras incertezas quanto ao projeto de vida das famílias brasileiras no Japão contrastam com a necessidade de esforços continuados e de prazo mais longo para a adaptação e integração das crianças em instituições escolares japonesas.*

3. *A delegação brasileira adiantou medidas que o Governo brasileiro pretende tomar com relação às escolas para brasileiros no Japão no sentido de monitoramento permanente da qualidade das condições dos serviços educacionais prestados. As escolas serão orientadas a*

participar do Censo Escolar anual realizado pelo INEP/MEC e de instrumentos de avaliação como a Prova Brasil.

4. *No que se refere às Miscellaneous Schools, o lado brasileiro sugeriu que, além das exigências patrimoniais e financeiras atuais para a concessão desses status, fossem feitas exigências de natureza mais propriamente educacionais, na forma de instalações mais adequadas, dentre outras.*

Evidentemente, muitas situações são concernentes à situação específica experimentada pelos cidadãos brasileiros no Japão. Contudo, examinando mais detalhadamente algumas iniciativas, é possível localizar padrões de conduta que podem ser aplicáveis para outros grupamentos de brasileiros no exterior.

4.1 Validação do ensino e dos certificados escolares

O Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação são os responsáveis pelo processo de acreditação dos procedimentos escolares das instituições particulares que atendem brasileiros, mediante o estabelecimento de critérios e normas obrigatórias que devem ser previamente apresentadas e demonstradas pelos mantenedores. Trata-se, contudo, de procedimentos formais e iniciais, insuficientes para garantir a qualidade do ensino oferecido. Devido ao fato de que essas escolas não integram qualquer sistema de educação, nem brasileiro, nem japonês, elas não são submetidas regularmente a processos de supervisão e controle de qualidade, como acontece com escolas situadas no território brasileiro.

Algumas medidas vêm sendo preparadas para minimizar esse problema. Como visto acima, o MEC, através do INEP, prepara os procedimentos de coleta sistemática de informações educacionais sobre as escolas para brasileiros no Japão, incluindo-as no Censo Educacional que realiza anualmente. Da mesma forma, a idéia é proporcionar aos estudantes matriculados nesses estabelecimentos a oportunidade de se submeterem à Prova Brasil, exame bienal de avaliação de conhecimentos e competências aplicados a todos os estudantes do nível fundamental que freqüentam escolas públicas brasileiras. Com isso, Governo, escolas,

estudantes e suas famílias, podem ter um parâmetro comparativo da qualidade do ensino e da aprendizagem, *vis à vis* do que se passa nas escolas e com os estudantes brasileiros. Enquanto isso, no Conselho Nacional de Educação está sendo elaborado um novo parecer normativo visando a aperfeiçoar as condições pedagógicas destinadas à educação de boa qualidade, bem como ao adequado aproveitamento das extraordinárias possibilidades de formação integral derivadas da melhor integração com a língua, cultura e civilização japonesas abrangente.

O fato é que o Ministério das Relações Exteriores, pela Embaixada do Brasil em Tóquio e pelas suas representações consulares no Japão, com a participação, agora constante, de técnicos e representantes dos órgãos do Ministério da Educação, tem conduzido um esforço que se traduz em ações concretas, como visitas mais constantes de avaliação diagnóstica das escolas, intensificação do diálogo com representantes da comunidade de brasileiros, assim como com representantes das instituições escolares. Tudo isso num diálogo permanente com as autoridades governamentais japonesas, o qual vem produzindo avanços, se bem que numa velocidade aquém das expectativas da comunidade local.

4.2 Oportunidades educacionais para jovens e adultos

O Ministério da Educação, mais uma vez através do INEP, vem mantendo uma regularidade anual de aplicação de exames denominados ENCEEJA, com o objetivo de avaliar e certificar a proficiência em conhecimentos, habilidades e competências de brasileiros residentes no exterior, seja em nível de ensino fundamental, seja em nível de ensino médio. Tais provas vêm sendo aplicadas em cidades japonesas localizadas em regiões com grandes concentrações de brasileiros e na Suíça, procurando atender a necessidades educacionais de brasileiros que vivem em países europeus. Tem sido expressivo o afluxo de interessados nesse tipo de serviço, e o êxito dessas ações vem encorajando estudos sobre a possibilidade de realizá-las em outras partes do mundo. A propósito, neste momento o Conselho Nacional de Educação está preparando novas diretrizes operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), inclusive na modalidade à distância, que devem contemplar as demandas de cidadãos no exterior.

4.3 Formação de professores para brasileiros no exterior e as novas possibilidades de EAD

Mais uma vez, a situação dos brasileiros no Japão encoraja soluções inovadoras: para atender à crescente demanda por professores, o MEC, em parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso e uma instituição universitária japonesa está ultimando os preparativos para o oferecimento de um curso de educação à distância, que inclui a organização e funcionamento de pólos locais, destinado à formação inicial e continuada de professores, no contexto das ações articuladas pela Universidade Aberta do Brasil. Essa experiência certamente poderá iluminar ações semelhantes destinadas à formação de pessoal docente especializado, necessário em outras concentrações de brasileiros pelo mundo.

Neste ponto, cabe fazer menção ao conjunto de normas e procedimentos formais que vêm sendo produzidos no âmbito governamental, destinados a regulamentar a oferta de cursos superiores na modalidade à distância oferecidos por instituições de educação superior públicas e privadas. Esses avanços no campo regulatório certamente irão ampliar a oferta de oportunidades para brasileiros que vivem fora do País, assegurados os adequados padrões de qualidade.

5. Considerações complementares finais

Quando se trata de caracterizar as ações governamentais voltadas ao suprimento das necessidades educacionais dos brasileiros no exterior, é necessário fazer menção às múltiplas e permanentes formas de atuação da representação diplomática brasileira em vários países do mundo. No entanto, pela sua especificidade, variedade e capilaridade, elas escapam ao modesto alcance dessas notas.

Também há muitos programas articulados de apoio à formação e aperfeiçoamento de pessoal de nível superior no exterior que mobilizam todo um instrumental de suporte técnico, de orientação, de articulação e de sustentação financeira por parte de órgãos do governo brasileiro. Muitos brasileiros, hoje, vivem, cooperam, trabalham, pesquisam, estudam, lecionam e se preparam fora do Brasil sob os auspícios do poder público, não apenas por aquelas instituições ligadas ao Governo Federal (principalmente a CAPES), mas também pelos organismos de fomento à pesquisa e à inovação,

mantidos pelos governos estaduais, sejam universidades, sejam fundações de apoio. A produção científica brasileira é basicamente sustentada por recursos públicos, o que envolve a articulação de um amplo e intenso sistema de cooperação internacional. Entretanto, pela sua complexidade e por se tratar de um tema mais específico, também essa vertente ficou fora das considerações destas breves notas.

Sítios consultados

www.mec.gov.br
www.mec.gov.br/cne
www.capes.gov.br
www.inep.gov.br
www.mct.gov.br
www.cnpq.br
www.fapesp.br
www.faperj.br

Governabilidade das migrações internacionais e direitos humanos: o Brasil como país de emigração*

*Neide Lopes Patarra***

Introdução

Desde quando se tornou manifesto, há mais de três décadas, o fenômeno da emigração de brasileiros para os países desenvolvidos vem se constituindo, de maneira crescente, em tema relevante na produção científica, nas discussões políticas, na mídia falada e escrita, no cancioneiro popular, na literatura de ficção e até em novelas "globais".

Por outro lado, já por ocasião da publicação dos resultados amostrais do Censo Demográfico de 2000, as séries de informações levantadas pelo Ministério de Relações Exteriores, e, principalmente, a turbulência dos primeiros anos do novo milênio passaram a reforçar a necessidade de reflexão, de realização de balanço do conhecimento e de incorporação de novas evidências empíricas sobre a inserção do Brasil nos movimentos internacionais de população.

A crescente importância das migrações internacionais no contexto da globalização tem sido, na verdade, objeto de um número expressivo de

---

*Texto preparado para o Seminário "Brasileiros no Mundo", organizado pelo MRE, Divisão de Comunidades Brasileiras no Exterior. 17 e 18 de julho de 2008. Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro.

**Socióloga-Demógrafa; Professora Livre-Docente da Unicamp, Pesquisadora-Titular da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE)/IBGE.patarra@ibge.gov.br

contribuições importantes, de caráter teórico e empírico, que atestam sua diversidade, significados e implicações.

É imprescindível que se considere, hoje, o contexto de luta e compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e efetivação dos Direitos Humanos dos migrantes; é preciso se reconhecer o novo, difícil e conflitivo papel dos Estados Nacionais e das políticas sociais em relação aos processos internacionais e internos de distribuição da população no espaço, cada vez mais desigual e excludente; há que se tomar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local; há que se considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária intrinsecamente relacionada com a reestruturação econômico-produtiva em escala global.

O Brasil entrou na rota dos grandes fluxos internacionais de população no mundo contemporâneo. Nesse sentido, é extremamente oportuna a realização de um seminário proporcionando um dialogo entre especialistas, governo e representantes de comunidades de brasileiros no exterior para se avançar no tratamento de questão cada vez mais crucial no evolver de acontecimentos recentes.

Buscando contribuir com esse debate, o texto parte da síntese dos movimentos migratórios internacionais de e para o Brasil, passando, a seguir, a considerar as referências atuais no que se refere à governabilidade internacional das migrações, considerando-se a crescente e importante questão das remessas, as iniciativas nacionais nesse contexto e os desdobramentos do panorama contemporâneo da institucionalização internacional do tema.

1. Da imigração à emigração

Em sua edição de outubro de 1995, o jornal O Estado de São Paulo anunciava em manchete de primeira página, em letras garrafais: "*Brasil exportou um milhão de migrantes*". (RABINOVICH, M., 1995). O autor da matéria estampava em "furo jornalístico" os números que estavam sendo debatidos num seminário em Brasília; tratava-se de um arredondamento de cifras projetadas mediante o uso do Censo Demográfico de 1991 (CARVALHO, 1997; OLIVEIRA, et all., 1995); ultrapassar a cifra de um milhão parecia a configuração plena de uma nova questão social.

Estavam presentes nos debates e nas publicações que se seguiram características percebidas a respeito de um fenômeno que, pela primeira vez

na história do País, se configurava, ferindo os brios nacionalistas e a imagem de país receptor - a saída de brasileiros para o exterior.[1] Delineavam-se, também, no conjunto de contribuições, os entendimentos e os significados não só de saída de brasileiros como da entrada de novos imigrantes.

A partir de então, um número significativo de estudos e pesquisas foi se avolumando, permitindo conhecer o fenômeno em sua crescente diversidade e múltiplas características. Numa tentativa de sintetizar os entendimentos e interpretações, podem-se ressaltar alguns pontos como contribuições imprescindíveis para o debate atual:

1. Os movimentos migratórios internacionais de e para o Brasil foram percebidos como inseridos na reestruturação produtiva em nível internacional, onde a crise financeira, o estancamento do processo de desenvolvimento, o excedente de mão-de-obra crescente, a pobreza, a ausência de perspectiva de mobilidade social, entre outras causas, estariam na raiz da nova questão social.

2. Tornou-se claro que a saída de brasileiros para o exterior não constitui uma inversão de tendência – de país de imigração passando a país de emigração, ou, em outras palavras, que o País teria passado de receptor a expulsor de população. O contexto, o significado, os volumes, os fluxos, as redes e outras dimensões importantes, no contexto interno e internacional, passavam a ser completamente distintos do que, sob a mesma rubrica, sucedera no passado; com exceção do caso dos descendentes de japoneses rumo ao Japão, depois de aproximadamente 100 anos de sua chegada ao Brasil, que constitui um caso específico e único.

3. Por outro lado, com exceção do caso dos *brasiguaios*, foi-se percebendo não serem os mais pobres aqueles que migram; os movimentos, em sua maioria, vão atingindo jovens adultos de camadas médias urbanas.

4. Ao contrário de algumas análises conjunturais que associavam a saída de brasileiros à década perdida (anos 80) ou à conjuntura do Governo Collor, foi-se configurando uma nova questão social como inerente à nova etapa da

[1] À exceção de estudantes e casos isolados de profissionais de algumas áreas de ponta, a saída de brasileiros só existira durante o regime militar, com os refugiados políticos e expulsos do País.

globalização, e que, portanto, a emigração de brasileiros tinha "vindo para ficar".

5. Foi-se percebendo que, sob a rubrica *migração internacional* aglutinam-se processos e fenômenos distintos, envolvendo tanto questões fundiárias não resolvidas – no já tradicional caso das migrações Brasil – Paraguai, como percepções e anseios de grupos sociais específicos frente a uma modalidade social truncada no País – no caso do rumo ao Primeiro Mundo, com tarefas de baixa qualificação e manuais, porém mais bem remuneradas; percebem-se modalidades de movimentos populacionais emergentes no contexto do capitalismo internacional e da globalização atual – como a configuração do mercado dual da economia, a entrada de pessoal técnico-científico qualificado, situações de fuga de cérebros, etc.

6. Por outro lado, embora de diminuta expressão numérica, a entrada e saída de pessoas do território nacional nunca cessou. Poder-se-ia dizer que o Brasil se beneficiou da "invasão de cérebros" vindos de países vizinhos, grande parte dos quais afugentados pelos regimes autoritários dos anos de 1970, bem como a entrada de europeus , nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, entre outros exemplos de pequeno, mas intermitente, afluxo de estrangeiros. Nas últimas décadas, tornaram-se expressivas as entradas de migrantes latino-americanos – principalmente bolivianos – e também de países africanos – principalmente Angola.

Em síntese, já se percebe, hoje, o delineamento de modalidades distintas e específicas de movimentos, envolvimentos de distintos grupos sociais, demandando, como conseqüência, distinto tratamento na esfera das políticas migratórias, na esfera das políticas sociais voltadas aos migrantes, e, no geral, de ações bilaterais de proteção de seus direitos.

Além disso, percebe-se, hoje, que a emigração internacional contemporânea, principalmente no caso brasileiro, tem tendido a um movimento circular que envolve grande parte dos deslocamentos populacionais nos quais, entre outras dimensões, as redes que se criam propiciam e reforçam a continuidade dos fluxos que vão se estabelecendo.

Finalmente, o panorama atual, com expressiva saída de brasileiros, e, em menor escala, entrada de novos imigrantes, imprime especificidades ao caso brasileiro, o qual, além de não se constituir como um País de emigrantes,

também não configura uma diáspora, se por diáspora entendemos situações econômicas, culturais, políticas ou religiosas tão graves que acabam por expulsar, em condições extremas, contingentes expressivos de sua população nativa.

1.2. Modalidades de fluxos

Os estudos iniciais sobre a problemática da emigração de brasileiros logo evidenciavam a configuração de quatro modalidades de fluxos, com perfis, características, grupos envolvidos e implicações distintas: o movimento rumo aos Estados Unidos, o movimento rumo à Europa, o movimento rumo ao Japão, e a continuação do anterior movimento de população rumo ao Paraguai.

Desde o início do movimento de brasileiros rumo ao Primeiro Mundo,[2] os Estados Unidos se configuram como o país de maior atração; este tem sido o destino de um expressivo volume de brasileiros, em sua maioria jovens e pertencentes à classe média, que entram clandestinamente no País e se ocupam em trabalhos não-qualificados que, ao contrário do que aconteceria em seus países de origem, propiciam-lhes um orçamento maior e a possibilidade de formar uma certa poupança.

Ocorre que, possuindo um perfil diferenciado dos demais migrantes clandestinos (MARTES, ACB, 2000), os brasileiros encontram espaços para assumir trabalhos secundários, tais como balconistas, garçons, serviços domésticos e afins, trabalhos estes que são rejeitados pelos brancos, e, muitas vezes, não acessíveis aos negros. Outro aspecto desse fenômeno é que de fato esses migrantes se sujeitam a um rebaixamento de seu *status* social em prol da recompensa financeira imediata, uma vez que, no Brasil, a falta de oportunidade de emprego e o longo período de recessão econômica estavam bloqueando sua ascensão social. Assim, a imigração torna-se uma boa estratégia econômica, onde redes de relações são formadas e fortalecidas, e fomentam ainda mais o fluxo migratório.

---

[2] O objetivo aqui é simplesmente fornecer uma visão de conjunto dos movimentos emigratórios e da consolidação de fluxo, a fim de se perceber a diversidade de situações e características desses movimentos. As situações específicas de países ou regiões serão discutidas a partir de outros textos deste Seminário. No caso dos Estados Unidos, são valiosas as contribuições de Tereza Sales, realizadas mediante vários momentos de pesquisa local. Ainda é válida a consulta às duas coletâneas elaboradas nos anos 90, relacionadas com o final na bibliografia.

Embora já tenha passado o momento da "explosão" de migrantes brasileiros atravessando as fronteiras do México, há que se registrar os mecanismos adotados e as conseqüências dos procedimentos e do papel dos atravessadores nesse fluxo episódico. Mediante a compra do "pacote", em condições arriscadas e muitas vezes violentas, os jovens eram levados a uma travessia rumo ao país de seus sonhos, onde, uma vez cruzada a fronteira, não seriam presos, e com "jeitinho" acabariam ficando por lá e amealhando os dólares para investir no Brasil. A imprensa noticiou amplamente os fracassos da iniciativa e o retorno, em condições precaríssimas, de parte expressiva desse contingente, com anteriores prisões e processos de expulsão e repatriamento.

No caso da emigração brasileira para a Europa, esta se deve, em grande parte, a fatores históricos e culturais decorrentes do próprio processo migratório brasileiro, que, até pouco tempo atrás, se caracterizava como receptor de população, no qual predominavam os fluxos provenientes de Portugal, da Espanha, da Itália, da Alemanha, entre outros. De um modo geral, o perfil dos emigrantes que se dirigem à Europa assemelha-se ao dos que se dirigem aos Estados Unidos, embora, neste caso, parece que traços culturais constituem dimensão importante na decisão de migrar. A isso se soma, em quantidade difícil de mensurar, a emigração de mulheres que para lá se dirigem muitas vezes iludidas, em busca de sua inserção em atividades de lazer, ou entrando na prostituição; atividades domésticas são também um possível atrativo, sendo que a crescente saída dos jogadores de futebol, embora quantitativamente menos representativo, também tem sua dimensão simbólica (PATARRA, N. L.; BAENINGER, R., 2001).

Outro fluxo de emigrantes com características históricas decorrentes do processo migratório do início do século XX é o de trabalhadores brasileiros descendentes de imigrantes japoneses em direção ao Japão (SASSAKI, 1998). Nesse caso ocorre a fusão dos aspectos principais dos fluxos anteriores: embora sempre movidos por estratégias econômicas, os traços culturais e étnicos, bem como a rede de parentesco são componentes decisivos na configuração e dinâmica do fluxo migratório (PATARRA, N. L.; BAENINGER, R., 2001).

O País, que tem permanecido como o segundo na hierarquia de recebedores, constitui uma modalidade completamente distinta dos mencionados fluxos rumo ao Primeiro Mundo; os movimentos recentes das correntes migratórias que transitaram e ainda transitam na divisa entre o Brasil e o Paraguai estão intrinsecamente relacionados com a constituição

da fronteira entre esses dois países, principalmente no que diz respeito às suas fronteiras agrícolas; historicamente, essa fronteira foi marcada por uma série de lutas e batalhas, abrangendo não só os estados nacionais como também as populações locais e as grandes empresas comerciais. Em períodos recentes, a construção de hidroelétrica, a extensão urbana de imigração de brasileiros no Paraguai e a extensão do contrabando e narcotráfico consolidaram a configuração de uma área de conflitos, mas também de estruturação dos traslados entre as populações dos dois países, onde certa troca e retorno de brasileiros apenas evidencia a dinâmica iniciada principalmente nos anos de 1960.[3] Estamos acompanhando, no momento, o acirramento desses conflitos, com a mudança recente de governo e, em conseqüência, mudança na política agrária e na política migratória do Paraguai.

2. Políticas migratórias e políticas sociais no trato com migrantes internacionais

A discussão sobre governabilidade das migrações internacionais, sua regulação e os contornos que devem assumir os acordos – bilaterais, multilaterais ou regionais – para o delineamento e implementação de políticas específicas, no momento atual, vem-se desenvolvendo, de maneira intensa, em torno de duas questões centrais: a questão das remessas e a questão dos direitos humanos, sempre evidenciando a tensão entre o conceito de soberania nacional dos estados-nação do mundo moderno e a busca do direito de livre circulação de pessoas, âncora de movimentos sociais onde o processo de globalização pressupõe a livre circulação de bens, de mercadorias e de informação.

É interessante se considerar que já sob a égide da Conferência sobre Direitos Humanos (VIENA, 1993) o tratamento dos migrantes internacionais circunscreve-se ao âmbito da articulação entre soberania nacional, democracia, direitos humanos e direitos ao desenvolvimento.

2.1. A Conferência do Cairo

Pode-se reconhecer a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada em 1994, no Cairo, na seqüência de Conferências

[3] O caso dos movimentos populacionais entre Brasil e Paraguai tem sido amplamente estudado; entre outros estudos, veja-se Palau, T. (1995,1996 e 1997) e Sprandel, M. A (1992 e 1998).

da ONU anos 90, como referência inicial aos acordos entre as nações frente aos crescentes movimentos internacionais atuais; no capítulo X de seu Programa de Ação é apresentada a questão das migrações internacionais,[4] onde se explicitam as recomendações aos países para o delineamento de programas e ações na tentativa de minimizar os conflitos entre países receptores e países expulsores, identificados, nesse âmbito, com países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Na formulação da problemática, o documento considera as migrações internacionais contemporâneas inter-relacionadas com o processo de desenvolvimento, destacando a pobreza e a degradação ambiental, aliadas à ausência de paz e segurança e às situações de violações de direitos humanos como dimensões decisivas ao Plano de Ação.

O documento ressalta os efeitos positivos que pode assumir a migração internacional, tanto para as áreas de destino como para as áreas de origem; para tanto, se incita os Governos a analisarem as causas da migração, tentando transformar a permanência num determinado país numa opção viável para todos.

No que se refere às remessas, preconiza-se seu incentivo mediante políticas econômicas e condições bancárias adequadas. Incentiva-se, por outro lado, a migração temporária e o reforço do regresso voluntário de migrantes, bem como enfatiza-se a necessidade de dados e informações adequadas.

O documento considera três tipos de migrantes internacionais: migrantes documentados, migrantes não-documentados, e refugiados/asilados. No que se refere aos migrantes com documentação, os Governos dos países recebedores devem considerar a possibilidade de lhes conceder, bem como aos membros de suas famílias, um tratamento regular igual ao concedido aos seus próprios nacionais no que diz respeito aos direitos humanos básicos.

---

[4] No âmbito das negociações que cercaram a Conferência e que se encaminharam para o Relatório Final, a ênfase principal estava sendo focada nas questões relacionadas com a saúde reprodutiva e seus desdobramentos temáticos; no entanto, a questão das migrações internacionais gerou, sempre, fortes tensões entre os representantes dos países de origem e os representantes dos países receptores, em grande parte identificados com movimentos internacionais de países pobres para países ricos. O Relatório, neste capítulo, reflete essas tensões, caracterizando-se por ambivalências, contradições e inexeqüibilidades. Apesar disso, constitui-se, como todos os relatórios das Conferências da ONU, num referencial básico para discussões de ações e políticas no plano internacional, bem como norteador de financiamentos para pesquisa, e, muitas vezes, ação.

No que se refere aos migrantes não-documentados, recomenda-se a implementação de ações que visem a reduzir seu número, evitar exploração e proteger seus direitos humanos básicos; prevenir o tráfego internacional com migrantes e protegê-los contra o racismo, o etnocentrismo e a xenofobia.

Finalmente, apela-se aos Governos para que tomem medidas apropriadas em relação à resolução de conflitos, promoção da paz e reconciliação, respeitos aos direitos humanos e pela independência, integridade territorial e soberania dos Estados; aumentem seu apoio às atividades internacionais destinadas a proteger e a apoiar refugiados e migrantes. Os refugiados devem se beneficiar do acesso a alojamento adequado, educação, serviços de saúde, incluindo planejamento familiar e outros serviços sociais necessários.

2.2. O Relatório da GCIM

Mais recentemente, o debate vem-se desenvolvendo, de maneira intensa, como desdobramentos de duas publicações de organismos internacionais que se tornaram peças de referência, pauta de recomendações e se propondo como guias de ações para os governos, particularmente daqueles que são os maiores exportadores de mão-de-obra para os países desenvolvidos. São eles: o Relatório da Comissão Global sobre Migração Internacional das Nações Unidas (GCIM, 2005), e o relatório anual do Banco Mundial intitulado *Economic Implications of Remmitances and Migrations* (2005).

Divulgados simultaneamente, em 2006, esses dois documentos buscam pautar e orientar as ações e programas de países no sentido da governança das migrações internacionais, na linha do reforço aos considerados *aspectos positivos* desses movimentos; suas recomendações acabam por configuar os dois eixos norteadores do debate atual: políticas migratórias ancoradas em Direitos Humanos e remessas dos emigrados como instrumento de combate à pobreza dos países de origem**.**

O relatório da *Global Commission on International Migration* enfatiza a necessidade de formulação de políticas migratórias coerentes, embora não esteja totalmente claro o que se entende por isso; considera, ademais, a importância de consultas e cooperações como a base para a formulação e implementação de políticas, reconhecendo o peso da questão da soberania nacional, dimensão tradicionalmente forte nas barreiras que se levantam à livre circulação de pessoas. Talvez por isso mesmo a Comissão acabe por

admitir que não pode haver um único modelo de ação, e que não há, no presente, consenso no que se refere à introdução de um sistema global formal de governança para a migração internacional, sendo necessário o estabelecimento de novos instrumentos legais e agências internacionais para tal fim.

Por outro lado, o documento faz recair sobre os indivíduos migrantes a responsabilidade pela promoção do desenvolvimento e redução da pobreza nos paises de origem. Os seis princípios para ação, apresentados no Relatório, colecionam um conjunto de formulações desejáveis, porém de difícil viabilização; por exemplo, almeja-se que a mudança de país resulte de uma escolha individual ou familiar, e não da decorrência de fatores negativos nas áreas de origem; mas para tanto, claro, os países deveriam se desenvolver – daí a emergência de um círculo vicioso.

De acordo com seus princípios, ademais, a migração internacional deve tornar-se parte integrante de estratégias nacionais, regionais e global de crescimento econômico, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Embora afirmando respeito ao direito soberano de cada país sobre quem entra e quem sai de seu território, estimula medidas de cooperação e proteção de migrantes irregulares, facilitando o retorno de seus cidadãos.

Se, de um lado, devemos admitir que o Relatório possa representar avanços no tratamento com os migrantes internacionais e abrir brechas para a militância dos agentes envolvidos, por outro lado há que se ressaltar os limites e inviabilidades contidas nas propostas. Algumas colocações representam um abismo entre as condições concretas de migração internacional, na contradição da nova ordem internacional, onde, além das grandes disparidades econômicas e culturais entre os países catalogados como países não-desenvolvidos ou em desenvolvimento, o capital financeiro e a livre circulação de bens e serviços implicam formação crescente de excedentes populacionais internacionais, conflitos entre mão-de-obra nativa e estrangeira e a formação de uma mercado dual de trabalho.

2.3. O Relatório do Banco Mundial

O documento do Banco Mundial centra-se na questão das remessas dos migrantes de países pobres a países ricos como o aspecto fundamental na governabilidade das migrações internacionais, reforçando a idéia de que essas remessas contribuem para o combate à pobreza nos países de origem.

O Relatório enfoca a questão das remessas; a migração de trabalhadores especializados; os determinantes das migrações; proteção social e governança e as articulações entre comércio, investimento estrangeiro direto e migração, bem como, e principalmente, políticas para incrementar o impacto das remessas no desenvolvimento, concluindo com a afirmação de que a migração, comparada com os fluxos históricos de países da Europa e da Ásia para as Américas, ao final do século XIX e início do XX, também hoje podem constituir uma força importante no combate à pobreza: *Migration remains an important force for fighting poverty, the key mission of the World Bank*" (p.vi).

No conjunto, essas transferências financeiras são vistas, no Relatório, como a contribuição, via migrantes temporários, dos países receptores, ricos, aos países de origem, pobres, o que imprime às políticas migratórias o caráter de políticas assistenciais.

Na verdade, trata-se de colocações precedidas por reuniões de vários organismos internacionais de apoio ao desenvolvimento, como BID, FMI, OECD, Banco Mundial, UNCTAD, entre outros. As remessas são consideradas como instrumento que poderia contribuir para a redução da pobreza e ao desenvolvimento dos países de origem da migração internacional; em geral, enfatizam o efeito de bem-estar da família e a criação de pequenos negócios que poderiam impulsionar o desenvolvimento de comunidades de origem.

Aponta-se que a magnitude e tendências das remessas estão tendendo a representar uma das principais rubricas de transferências correntes na balança de pagamentos de muitos países em desenvolvimento ou de recente industrialização, constituindo uma verdadeira injeção de recursos econômicos em setores específicos de economias regionais e locais; dessa maneira, os volumes que vêm alcançando as remessas nos anos recentes têm despertado um grande interesse político e social, por seus potenciais benefícios como fonte de financiamento do desenvolvimento local e regional.

Ressaltam, nesse sentido, os benefícios das remessas em dois sentidos: 1) por seu papel como potenciadoras do desenvolvimento econômico, tanto diretamente, através do financiamento de projetos produtivos e infra-estrutura social, como indiretamente, através dos efeitos multiplicadores do gasto que elas financiam; 2) por seu papel na redução dos níveis de pobreza e desigualdade social que caracterizam as sociedades em vias de desenvolvimento.

Na verdade, parece ser que se está esboçando um novo paradigma de desenvolvimento – o Fórum Social assim o coloca explicitamente – no qual a migração e as remessas assumiriam um papel preponderante, substituindo o papel que nos paradigmas anteriores era atribuído ao Estado e ao próprio mercado; as remessas, como capital econômico, junto a outros capitais sociais – redes familiares, trabalho familiar e comunitário, organizações de migrantes, entre outros – constituiriam recursos privilegiados para as comunidades, os quais, se bem administrados, poderiam contribuir para superar as condições de vulnerabilidade social e precariedade econômica, mesmo em condições de retorno de emigrados. Em outras palavras, poderiam ter êxito em situações onde tanto as políticas de estado como a ação do mercado estejam fracassando sistematicamente.

O montante, o crescimento e sua participação nos PIBs de vários países são eloqüentes; considerando-se o caso da América latina, verifica-se que as remessas, em anos recentes, chegam a constituir o triplo do montante da ajuda oficial ao desenvolvimento de paises com baixos ingressos. O dinheiro enviado aos países de origem aumentou de US 102 bilhões de dólares em 1995 para 232 bilhões dez anos depois, em 2005. A porcentagem de remessas que se dirige a países em desenvolvimento aumentou de 57% (58 bilhões) em 1995 para 72% em 2005 (167 bilhões).

Os números apresentados são eloqüentes e têm sido amplamente divulgados na imprensa: os migrantes enviaram oficialmente mais de US$ 167 bilhões de dólares para suas famílias nos países em desenvolvimento, em 2004. Os latino-americanos enviaram 55 bilhões, sendo que se destaca o México, com aproximadamente 17 bilhões; em segundo lugar, o Brasil, com 5.6; Colômbia com 3.8 ; Haiti conforma com as remessas (1 bilhão) 25% de seu PIB. Os dados evidenciam as enormes disparidades entre os países de origem quanto a seu tamanho e suas condições econômicas, sociais e culturais, o que, portanto, resulta em efeitos muito distintos das remessas; não se pode negar que países pequenos da América Central e Caribe acabem por depender decisivamente da transferência financeira de seus emigrados; são justamente os países onde a chamada fuga de cérebros também constitui um dos aspectos negativos dessa emigração; o México configura um caso singular, com sua histórica migração trans-fronteiriça, predominantemente de origem rural e a enorme cifra atingida pelas remessas.

O mapa abaixo, extraído de Canales (2006), ilustra claramente a importância relativa das remessas na vida econômica dos países da América Latina.

América Latina, 2004.
Remesas como proporción del PIB de cada país.

Fuente: Estimaciones propias con base en datos de FMI, 2005, *International Statistics Financial*.

2.4. O debate sobre remessas

As proposições apresentadas no Relatório do Banco Mundial sobre remessas de migrantes internacionais nos foros internacionais tem sido amplamente discutidas e fortemente criticadas. Para Mármora (2005), no conjunto essas transferências financeiras podem imprimir às políticas migratórias o caráter de políticas assistenciais. Além disso, no cômputo dessas remessas não se está considerando o outro lado da balança, ou seja, o que foi investido nos países de origem de seus cidadãos que se dirigem aos países ricos, nem a contribuição que os mesmos realizam nos países de destino, no tempo em que lá exercem suas atividades econômicas, freqüentemente com remuneração baixa e aquém dos nativos, que, ademais, desprezam ocupações de pouco prestígio.

Em sua análise sobre os determinantes das remessas, Canales (2006) conclui que, em termos macroeconômicos, sua dinâmica e seu comportamento não correspondem ao de um fundo de poupança ou investimento, mas sim a um tipo de rendimento familiar, o qual, sob a forma de transferências familiares, contribui para compensar os efeitos negativos de desvalorizações constantes da moeda, a perda de poder aquisitivo dos salários e a perda de competitividade de economias, provocados pelas crises recorrentes e pelos ciclos recessivos das economias latino-americanas.

Nessas condições, aponta o Autor, os dados permitem afirmar que mesmo, como fundo de compensação, o impacto das remessas no combate à pobreza é muito limitado e muito inferior ao que se sugere nos diversos foros internacionais. De fato, na América Latina, as remessas praticamente não tem nenhum efeito na redução dos níveis de pobreza prevalecentes em cada país.

O que não está claro é em que medida as remessas constituem um aporte para o desenvolvimento econômico das sociedades, ou se seu papel é apenas um paliativo conjuntural das condições de pobreza ou indigência, garantindo sua persistência a largo prazo. Nesta última linha de pensamento, surgem outras indagações sobre o efeito desalentador das remessas sobre o desenvolvimento local, na medida em que a emigração se constitui no principal objetivo das famílias dos migrantes que permanecem na área de origem. Além disso, e ainda em termos econômicos, há que se pensar sobre o custo, para os países de origem, da reprodução biológica e da capacitação daqueles que emigram, em especial quando são mão-de-obra qualificada (MÁRMORA, 2006) .

O caso brasileiro, nesse sentido, parece ser peculiar, e tem merecido vários estudos específicos. Talvez pelo tamanho do País, pela origem predominantemente urbana dos fluxos com direção aos países desenvolvidos, pelo maior índice de retorno e pela circularidade dos movimentos, o efeito dessas remessas assuma características distintas. Não se pode pensar que as remessas estejam resolvendo a questão da indigência ou da pobreza mais aguda; no entanto, parece que é bem maior a parcela das mesmas voltada à aquisição de casa própria ou investimentos em pequenos negócios. As remessas, que vêm crescendo desde os anos de 1990, se tornam mais expressivas nos últimos anos, provocando iniciativas oficiais para sua captação nos principais centros de concentração de brasileiros no exterior.

Enquanto isso, e de um modo geral, aumenta desproporcionalmente o volume de migração irregular ou clandestina, bem como a situação de vulnerabilidade de crescente volume de migrantes; os traslados realizam-se com o recurso de atravessadores de plantão que a transformam num "negócio de ocasião"; recrudescem reações de xenofobia, intolerância, discriminação e conflito. Ademais, os atores – que não falam nos Relatórios – estão, cada vez mais, falando em manifestações públicas e reivindicações de movimentos sociais. Parece ser inevitável, no encaminhamento de propostas de governabilidade das migrações internacionais, tomar em conta a voz dos atores envolvidos – e essa voz, de maneira nítida e irreversível, se faz presente nos crescentes e fortes movimentos sociais.

Além disso, a percepção do imigrante como competidor desleal no mercado de trabalho, como potencial delinqüente (e, nos últimos anos, como potencial terrorista) ou como uma carga pesada para os sistemas de benefício social, é compartilhada por proporções cada vez maiores das populações dos países de recepção. Essa situação se reflete nas políticas restritivas e negativas por parte dos países receptores e de blocos econômicos, como o que estamos agora assistindo com a União Européia.

Nesse contexto, há que se considerar se os dois eixos norteadores dos acordos para o delineamento de políticas migratórias internacionais tendentes a privilegiar a migração temporária e o retorno – remessas e Direitos Humanos – poderão representar um avanço na governabilidade dos movimentos internacionais e no interesse dos grupos sociais envolvidos; parece difícil que por aí se avance no sentido da "livre circulação" de pessoas no mundo globalizado, onde os capitais, a tecnologia e os bens se movem livremente.

3. Novos delineamentos de políticas

3.1. O lado institucional

Há que se reconhecer que, nos últimos anos, estão se processando mudanças no delineamento de políticas voltadas à temática das migrações internacionais. Tradicionalmente, as políticas eram definidas, no plano nacional, mais pelas perspectivas particulares de seus executores do que pela contribuição do conhecimento objetivo sobre o tema. Vem ocorrendo, pode-se dizer que em resposta aos movimentos sociais organizados, um aumento da participação dos atores sociais em torno da construção de políticas migratórias. A passagem das políticas de decisão única dos governos para políticas de Estado, e, inclusive, da sociedade em seu conjunto, responde a uma maior participação de distintas áreas do Governo, da Academia e da sociedade civil.

Nesse sentido, nos anos 90, como já se mencionou, considerando o recrudescimento de posições xenófobas frente aos imigrantes estrangeiros, muitos estudos evidenciaram a falácia das afirmações que apresentam o migrante como uma ameaça à segurança, uma competitividade desleal nos mercados de trabalho e uma carga adicional aos serviços de saúde e educação. O resultado desses estudos se incorporou ativamente ao debate gerado em torno dos efeitos das migrações e permitiu a legisladores, agentes da sociedade civil, funcionários públicos e comunicadores sociais rebater os argumentos em voga.

Buscou-se contrapor o reaparecimento, nos países receptores, da doutrina de segurança nacional, vinculada à imagem do migrante como um possível terrorista, o que impactou as políticas migratórias no mundo todo. A anterior ilusão de um crescente multilateralismo de abertura se congelou frente a uma tendência de um maior controle e restrição.

Por outro lado, algumas iniciativas de organismos internacionais e/ou regionais vêm-se encaminhando para uma flexibilização e uma busca de entendimento entre países expulsores e recebedores a fim de fazer frente aos conflitos crescentes e às demandas cada vez mais organizadas dos movimentos sociais.

Em junho de 2001, o governo suíço iniciou a chamada iniciativa Berne, um processo de consulta pelos Estados-parte com o objetivo de trabalhar na direção de uma melhor gestão das migrações no nível nacional, regional e

global. Mais especificamente, procurou-se, neste caso, identificar modos de ação num conjunto de entendimentos sobre políticas e práticas governamentais que resultariam em reforço de cooperação entre países de origem, trânsito e destino.

Depois de muitas manifestações, conflitos e reivindiações, além do reconhecimento de Kohfi Annan da necessidade de se acordar sobre a questão da governabilidade das migrações internacionais, a ONU assumiu para si e dinamizou ações no sentido diagnosticado. Depois de intensos preparativos, em setembro de 2006 realizou-se, por ocasião da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Diálogo de Alto Nivel sobre Migração Internacional e Desenvolvimento. Naquela ocasião, mais de 140 estados-membros discutiram as implicações globais da migração internacional e a mutua interação benéfica entre migração e desenvolvimento. O Diálogo tornou explícita a estreita relação das políticas de desenvolvimento com políticas migratórias, e reafirmou como a boa governança pode contribuir para o desenvolvimento e como as políticas de desenvolvimento podem impactar a migração.

Como resultado dessas discussões, um grande número de estados-membros expressou seu interesse em continuar o diálogo por meio de um fórum global informal, voluntário e liderado pelos estados. A Bélgica tomou a iniciativa de organizar o primeiro encontro, que se realizou em Bruxelas, de 9 a 11 de julho de 2007, envolvendo atores da sociedade civil e a discussão com representantes de estado.

Os temas desenvolvidos versaram sobre o desenvolvimento de capital humano e mobilidade laboral; remessas e outros recursos da diáspora; fortalecimento institucional de políticas coerentes e promoção de parcerias. É interessante assinalar que, já em sua apresentação, o Fórum assume a posição de que o desenvolvimento não deve ser instrumentalizado para propósitos de tratamento das migrações, e pretende evitar que a migração seja vista como uma alternativa ao desenvolvimento, ou a única opção para o desenvolvimento.

No que se refere às recomendações, o encontro de Bruxelas afirma ter criado um novo paradigma para o debate sobre desenvolvimento e migração, na medida em que os estados podem entender melhor como as políticas migratórias podem contribuir para o desenvolvimento e fortalecer as metas do milênio – reforça-se assim que o desenvolvimento se tornou o centro do debate sobre migrações.

Ao que parece, o encontro buscou favorecer uma proposta que coloca as migrações, com suas causas, no centro das políticas de desenvolvimento dos países exportadores, forçando o olhar para as causas estruturais e fatores de expulsão; interessante se considerar, neste contexto, que **a** não-migração também poder ser considerada como um direito, o que requer um esforço adicional dessas sociedades para o seu desenvolvimento. Os governos concordaram em que a migração não pode se transformar numa alternativa para o desenvolvimento nacional nos países desenvolvidos.

3.2. Os movimentos sociais

Os movimentos sociais e a organização da sociedade civil organizada em torno da problemátiva dos migrantes internacionais têm sido crescentes e cada vez mais expressivos, recrudescendo a situação internacional conflitiva na questão da governabilidade dos movimentos e fluxos de pessoas no mundo contemporâneo, de países pobres, em sucessivas crises financeiras, fortes situações da carências, desemprego, muitas vezes acirradas por conflitos políticos e religiosos que constituem a diáspora contemporânea.

Esse encaminhamento se expressa com clareza no I Fórum Global de Migrações Internacionais, realizado em Porto Alegre, em 2005, e se repete no II Fórum, realizado em Vacia-Madrid, em 2006. Nesse contexto, foi elaborada a Carta Mundial de Migrantes, submetida a vários foros regionais e nacionais e encaminhada oficialmente às Nações Unidas. È interessante observar que o fundamento jurídio internacional de tal proposição encontra-se na própria Declaração Universal de Direitos Humanos que, neste ano, está completando seus sessenta anos de existência. Além disso, ancora-se no conceito ético- filosófico-religiosos de cidadania universal.[5]

Uma das recomendações e reivindicações mais fortes derivada dessa formulação é que os países ratifiquem a Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e de seus familiares, aprovada pela Assembleia da ONU já em 1990.

[5] O conceito de cidadania universal como estruturante dos direitos dos migrantes internacionais foi amplamente difundido, no Brasil, com propagação nos dois Foros mencionados, por Dom Demetrio Valentini. O conceito de cidadania comunitária foi utilizado nos debates da União Européia, e, também, no caso dos movimentos migratórios, no Mercosul, com algum efeito positivo na circulação de pessoas e na sua inserção jurídica entre os países-membros.

Essa linha de reivindicações amplia e insere o conjunto de reivindiações que vinham sucessivamente sendo apresentadas desde o início dos atuais e desiguais fluxos de migrantes de países pobres a países ricos. A grande questão são os migrantes não-documentados, uma vez que documentos oficiais internacionais se voltam mais à proteção dos migrantes documentados, principalmente temporários.[6] O *slogan* que passou a ser palavra-chave da situação: "Necessários, mas Excluídos".

Há que se considerar, no entanto, que já desde o Relatório da Conferência do Cairo, passando pelo Relatório da GCIM, é preconizado o acesso dos migrantes a serviços públicos – particularmente saúde e educação – a todos os migrantes e seus familiares, independentemente de sua situação legal.

4. Políticas de migração internacional no Brasil – algumas considerações

São várias e crescentes, no Brasil, as atividades voltadas ao enfrentamento da difícil e desafiante questão das migrações internacionais contemporâneas, quer seja no que se refere a políticas voltadas ao tratamento dos imigrantes recentes, quer seja no que se refere ao tratamento com os brasileiros no exterior.

O Ministério do Trabalho sedia o Conselho Nacional de Migração, que, reestruturado, vem lidando com a questão dos imigrantes recentes, inclusive com a questão da reformulação do Estatuto do Estrangeiro. Além disso, esse Conselho CNI abre-se, agora, também para a questão da emigração, elaborando a cartilha de orientação aos que desejam emigrar.

O Ministério das Relações Exteriores vem desenvolvendo ações sistemáticas de apoio consular aos brasileiros que vivem no exterior no que se refere à atualização de documentos, abertura dos consulados para a comunidade migrante, estímulo à formação de conselhos consulares com participação de cidadãos e cidadãs brasileiras que vivem fora do país. (CNPD, 1999). Já em 2002, apresenta-se um prenúncio de formulação explícita de políticas públicas para a emigração, no documento

[6] É interessante apontar a força da negação da palavra "ilegais" com referência a esses migrantes, tanto nos dois foros mencionados como em tantas outras manifestações ou encontros.

produzido no I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior, do qual resultou o chamado Documento de Lisboa.[7]

É interessante considerar a lista de propostas finais aprovadas nesse Encontro, que inclui os elementos para a formulação de políticas públicas para a emigração, representação política para os emigrantes brasileiros, elaboração do estatuto dos brasileiros no exterior, situação de consulados e embaixadas brasileiras, incluindo apoio ao repatriamento, recadastramento eleitoral, reforço dos consulados itinerantes e assessoria jurídica a emigrantes.[8]

No entanto, há que se registrar um viés econômico no trato com os emigrados; na Introdução do Documento, avaliando-se entre 2 a 3 milhões de brasileiros vivendo no exterior, já se menciona a questão das remessas, tema, como vimos, crescentemente discutido nos fóruns e debates a respeito dos grandes movimentos migratórios internacionais contemporâneos. Neste caso, a questão das remessas é colocada como ponto de partida, e sua justificativa se garante, em primeiro lugar, em nome da economia brasileira, e, em segundo lugar, do ponto de vista social, pois considera-se que

> Do ponto de vista da economia brasileira[...] 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 essas remessas. (grifos da autora)

As autoridades vêm gradativamente se manifestando mais abertamente sobre o interesse desse montante de divisas para a economia nacional; percebe-se que o Brasil entrou no rol dos países com altos índices de remessas, estimada em US$5,8 bilhões no ano de 2003.[9] Destes últimos 5

[7] O encontro foi promovido pela Procuradoria Regional dos Direitos dos Cidadãos do Distrito Federal – MPF, com o apoio organizacional da Casa do Brasil de Lisboa e a colaboração da Cáritas Portuguesa, da Cáritas Brasileira, da Obra Católica Portuguesa de Migrações e da Pastoral dos Brasileiros no Exterior da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, sob o patrocínio do Banco do Brasil.

[8] Há que se registrar que no já mencionado levantamento consular do Itamaraty no ano de 2003, pela primeira vez registra-se a situação regular e irregular dos brasileiros no exterior, bem como os detentos nos respectivos países.

[9] De acordo com os dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as remessas para o Brasil aumentaram significativamente, somando 2,6 bilhões em 2001, 4,6 bilhões em 2002 e 5,2 bilhões em 2003. Saltando para 2005, fala-se em aproximadamente 6 bilhões, e para 2007, já 7 bilhões de dólares os totais de transferências diretas e estimativas de envios indiretos.

bilhões que entraram no Brasil em 2003, o Japão é responsável por 3 bilhões, os USA por 1 bilhão e a Europa por 1 bilhão, sendo que a metade desse volume vem de Portugal; esse montante representa 7% das exportações brasileiras, que somaram 73 milhões em 2003 e é maior do que qualquer produto de exportação. Nesse último ano, as remessas são superiores às exportações de soja (4,29 bilhões) e bem superiores a produtos tradicionais, como o café (1,3 bilhões) e calçados (1,62 bilhões) (ROSSI, P. L., 2005); ou seja, como já havia constatado Klagsbrunn (1996), o emigrante continua sendo o maior produto de exportação do Brasil.

Outra dimensão que vem surgindo com ímpeto é a questão do acesso dos imigrantes não-documentados e seus familiares aos serviços públicos no país; sabe-se que no Brasil o acesso a esses serviços públicos é de competência de cada Estado; sendo assim, crianças e adolescentes estrangeiros ou filhos de estrangeiros em situação ilegal nem sempre conseguem lugar em escolas públicas. No I Fórum Social das Migrações discutia-se o acesso desses migrantes às políticas universalistas – saúde e educação –, constatando-se que é apenas o SUS o Programa que, por sua regulamentação universalista, possui o respaldo de atendimento a todos.

De um modo geral, as manifestações e ações da sociedade civil de proteção, apoio e reivindicações dos migrantes internacionais no Brasil têm-se articulado de maneira intensa e expressiva, no plano latino-americano – não apenas no âmbito do Mercosul. As instituições mais voltadas a essa tarefa têm sido o Serviço Pastoral do Migrante (SPM), criado em 1985 no âmbito da CNBB, o Centro de Estudos Migratórios, entre outras de menor expressão. O SPM foi organizador e co-organizador, entre várias conferências, seminários, organização de movimentos como o Dia Internacional de Migrante no Brasil, dos dois Foros Globais de Migrações Internacionais mencionados acima.

É nesse sentido que este espaço de discussão e diálogo com as comunidades de brasileiros no exterior pode representar um avanço no tratamento de uma problemática emergente que demanda análise, entendimento e monitoramento. É uma oportunidade de reflexão sobre fortalecimento, reformulação e ampliação de políticas e ações frente à nova realidade de movimentos migratórios de e para o país, possivelmente, em alguns casos, alterando seus pressupostos, tomando em conta as

especificidades dos fluxos e dos grupos sociais envolvidos, defendendo os indivíduos de atravessadores, ampliando seu escopo para dar conta dos direitos humanos dos migrantes e suas famílias, e não esquecendo a reciprocidade com os contingentes de pessoas que crescentemente adentram o país.

O desafio consiste em transformar os compromissos assumidos internacionalmente em programas e práticas sociais condizentes com a articulação proposta, síntese das contradições, conflitos e antagonismos intensificados neste início de século.

A migração internacional, contrapartida populacional desse contexto globalizado, representa hoje a transformação da herança alvissareira do país de imigrantes do século XX num grande desafio para o país também de emigração do século XXI .

Bibliografia

BANCO MUNDIAL (2005) *Economic Implications of Remmitances and Migrations* (2005).

CARVALHO, Jose Alberto Magno de. (1996) O saldo dos fluxos migratórios internacionais no Brasil na década de 80. In: Patarra, N.L. (coord). *Migrações Internacionais – Herança XX, Agenda XXI.* São Paulo, FNUAP.

CARVALHO, Jose Alberto Magno de et all. (2001). Estimativa dos saldos migratórios internacionais e do número de emigrantes internacionais das grandes regiões do Brasil - 1986/1991 e 1991/1996. In CNPD. *Imigrações Internacionais. Contribuições para políticas*. Brasília.

CASTRO, Mary (2001) Migrações Internacionais e Políticas: algumas experiências internacionais. In: CNPD. *Migrações Internacionais - Contribuições para Políticas*. Brasília.

CASTRO, Mary G.(2004). Estranhamentos e Identidade: direitos humanos, cidadania e sujeito migrante – Representações em texto diversos. Anais. 28º Encontro Anual da ANPOCS. São Paulo.

CELADE/CEPAL/UNFPA (2003). Derechos humanos y trata de personas en la Americas. S´rie Seminários y Conferencias 33. Santiago doe Chile.

CNPD (2001). *Imigrações Internacionais. Contribuições para políticas*. Brasília.

GCIM/UM (2005). Summary of the Report of the Global Commission on International Migration. UN/POP/MIG-FCM/2005/09 .

KLAGSBRUNN, Victor Hugo (1996). Globalização da economia mundial e mercado de trabalho: a emigração de brasileiros para os Estados Unidos e para o Japão. In Patarra, Neide Lopes, *Migrações Internacionais Herança XX Agenda XXI*, op. cit.

MÁRMORA, L. & Calcagno,A.E. (1993), *Migracion internacional y desarrollo sostenible y compartido. Taller de migración internacional y Desarrollo humano sotenible. Buenos Aires. Argentina.8-10 de nov*.

MÁRMORA ,Lelio (1983). *Migraciones Internacionales con Fines de Empleo.Documento de trabajo: La Amnistia Migratoriaproa de 1974 en Argentina*. OIT.

MÁRMORA, Lelio (1997) . *Las Políticas de Migraciones Internacionales. Madrid-Buenos Aires,* OIM, Alianza Editorial, 1997

MÁRMORA, Lelio (2006) *Conclusões e Plenaria Final*. Congreso Argentino de Estudios sobre Migración Internacional, Políticas Migratórias y de Asilo. Buenos Aires.

MARTES, Ana Cristina Braga .C.B.(1999). *Brasileiros nos Estados Unidos: um estudo sobre imigrantes em Massachussets,* São Paulo, ed. Paz e Terra.

MARTINEZ PIZARRO, J. (2000). *Migración Internacional y Desarrollo en la Era de la Globalización y la Integración: Temas para una Agenda Regional* CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.

MARTINS PIZARRO, J.S. (1998). *O problema das migrações no limiar do terceiro milênio. O Fenômeno Migratório no Limiar do Terceiro Milênio – Desafios Pastorais*. Editora Vozes, 1998.

MASSEY, Douglas et alli.(1993) *Theories of International Migration: A Review and Appraisal. Population and Development Review*. Vol. 19 number 3. spt. 1993 . pp. 431-466.

MASSEY, Douglas et alli.(1993). Worlds in Motion: understanding international migration at the end of the millenium. Clarendon, Press Oxford.

OLIVEIRA, Antonio Tadeu de et al. (1996). Notas sobre a migração internacional no Brasil na década de 80. In: Patarra, Neide Lopes (coord.) Migrações Internacionais..., op. Cit, p.239-258.

PATARRA, Neide Lopes (2006) Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo.

PATARRA, Neide Lopes (2006) Migrações Internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. *Revista Estudos Avançados* vol. 20 – número 57, p. 7-23.

PATARRA, Neide Lopes (1996) (coord). *Emigração e Imigração Internacionais no Brasil Contemporâneo*. FNUAP, 1996.

PATARRA, Neide Lopes (1997) (coord). *Migrações Internacionais: Herança XX, Agenda X*XI**,** FNUAP, 1997.

PELLEGRINO, A . (2000) Migrantes Latinoamericanos; síntesis histórica y tendencias recientes**.** Montevideo, Universidad de La República/CEPAL-CELADE, 2000.

PELLEGRINO, A .(1993) *La movilidad internacional de fueza de trabajo calificada entre países de América Latina y hacia a los Estados Unidos. Notas de Población* 57, CELADE/CEPAL, 1993.

SALES, Tereza (1995). O trabalhador brasileiro no contexto das novas migrações Internacionais. In: Patarra, N.L. (Coord.) *Emigração e imigração internacionais no Brasil Contemporâneo.* FNUAP.

SALES, Tereza (1999). *Brasileiros longe de Casa*. Cortez Editora, São Paulo.

SASAKI, Elisa M. (1998). *O Jogo da Diferença: a experiência identitária no movimento dekassegui.* Dissertação de Mestrado em Sociologia. IFCH/ UNICAMP.

SAYAD, Abdelmaleck(1998) *A Imigração*. Edusp. São Paulo.

Serviço Pastoral dos Migrantes (org.).(1998). *O Fenômeno Migratório no Limiar do Terceiro Milênio – Desafios Pastorais*. Editora Vozes.

SKELDON, Ronald. Migration and poverty: ambivalent relationships. *Asia-Pacific Population Journal*, Bangkok, 17 (3), 2002, pp 67-82.

VILLA, Miguel y Martinez Pizarro, J.(2000). *Tendencias e Patrones de la Migración Internacional en América Latina y Caribe*. Simpósio sobre Migraciones Internacionales en las Américas. OIM/CEPAl-CELADE/ FNUAP, Costa Rica.

ZLOTNIK, H.(1997). Population Growth and International Migration. Conference on International Migration at Century's End: trends and issues. Barcelona.

Migração internacional, dinâmica demográfica e desafios para o dimensionamento da comunidade brasileira no exterior*

Juarez de Castro Oliveira[1]

1. Introdução

Até o período que compreende o final dos anos de 1940 e o início do decênio seguinte, o saldo migratório internacional no Brasil era considerado positivo, uma vez que as correntes migratórias oriundas de outros países superavam aquelas constituídas por brasileiros que intencionavam fixar residência no exterior. Na verdade, desde a chegada dos primeiros portugueses, o Brasil se caracterizava por ser um país receptor de estrangeiros, fossem eles os próprios colonizadores, os religiosos catequistas, os invasores europeus – franceses e holandeses –, os escravos vindos da África, a mão-de-obra importada para os grandes latifúndios, antes dependente do trabalho escravo, os refugiados de guerra, entre outros grupos que chegaram ao País, estabelecendo-se em colônias nas Regiões Sudeste e Sul, muitas das quais mantendo preservadas suas tradições culturais originais.

Encerrados, então, os últimos grandes movimentos migratórios internacionais para o Brasil, aqueles formados por europeus refugiados

* O autor agradece as observações e sugestões do Demógrafo Luiz Antonio Pinto de Oliveira, Coordenador da Coordenação de População e Indicadores Sociais, da Diretoria de Pesquisas do IBGE.

[1] Estatístico e Demógrafo. Gerente de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica, da Coordenação de População e Indicadores Sociais, da Diretoria de Pesquisas do IBGE.

da Segunda Grande Guerra Mundial, as trocas populacionais entre estrangeiros e brasileiros praticamente se compensavam, tornando o saldo migratório líquido internacional tão próximo de zero que, a partir de 1950, não tem sido considerado nas projeções populacionais elaboradas para o Brasil.

Neste documento, não constituem objetos de abordagens os aspectos sócio-econômicos e culturais, políticos, étnicos, ou mesmo religiosos, que podem, em maior ou menor escala, motivar ou determinar a migração internacional no Brasil. Mas, é certo que, em nível planetário, os expressivos e céleres avanços tecnológicos no campo das comunicações entre os povos, associados à chamada globalização, propiciaram o intercâmbio de culturas, uma aproximação mais estreita entre os povos e, até mesmo, o deslocamento, entre países e continentes, de pessoas de distintas nacionalidades, tradições, costumes e crenças.

No caso específico brasileiro, paira uma grande incerteza no ambiente técnico-científico quanto aos exatos efetivos de brasileiros que teriam começado a sair do País, supostamente entre o final dos anos de 1970 e o início dos anos de 1980, um ciclo cuja principal causa pode estar associada à instabilidade econômica da década de 80 e a conseqüente perda do poder aquisitivo das pessoas. A esse respeito, existem algumas fontes de dados e estimativas elaboradas com base em metodologias distintas, que dão conta de números que superam a marca de 1 milhão de pessoas em estoque.

É importante reafirmar que, em se tratando, por exemplo, de estruturas populacionais de países latino-americanos e caribenhos (e o Brasil se inclui nesta categoria), a migração internacional poderá adquirir um papel de protagonista (adiantando-se, desde já, a questão sobre o saldo migratório internacional negativo) nos respectivos crescimentos demográficos nacionais, tendo em vista as baixas taxas de incrementos populacionais, decorrentes dos acentuados declínios da fecundidade, combinado com o relativo aumento da longevidade. Em países pouco populosos da Região e que experimentam todos ou quase todos esses fenômenos demográficos, tal combinação constitui um fato concreto que traz consigo preocupações e incertezas, particularmente para as nações com potencial de crescimento econômico e para aquelas que já registram aquecimento significativo de suas economias, pois dependerão mais e mais de trabalhadores qualificados para atender às exigências do mercado

laboral cada vez mais seletivo e competitivo. E em países da América Latina e do Caribe, onde há persistência de baixos níveis de remuneração pelo trabalho qualificado, a fuga de cérebros é um fenômeno que certamente perdurará por longo tempo.

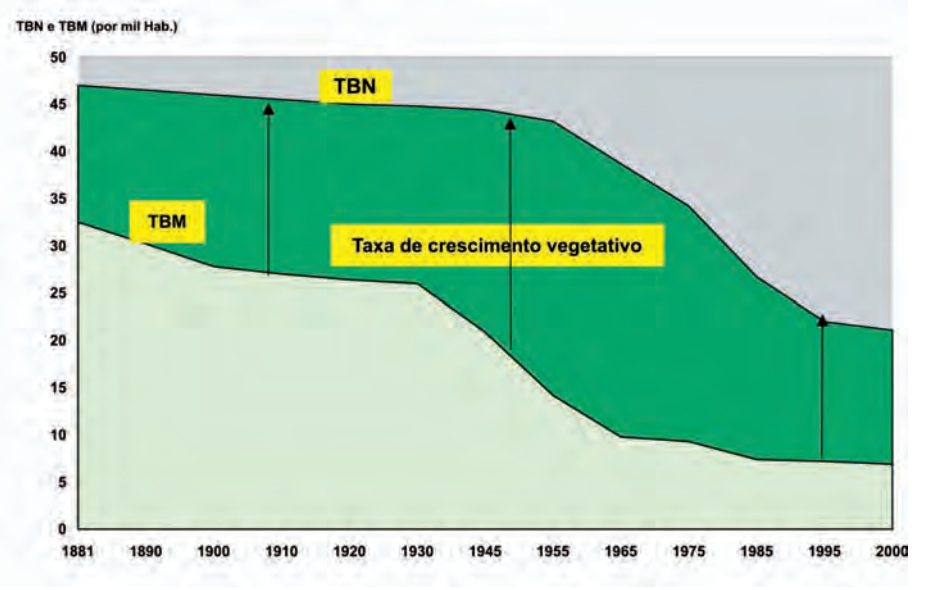
2. Transição demográfica e projeções da população

É importante tecer, ainda que em linhas bastante gerais, alguns comentários sobre o processo de transição demográfica brasileiro. Nesse sentido, destaca-se que desde o século XIX até meados da década de 40, o Brasil caracterizou-se pela prevalência de altas taxas de natalidade e de mortalidade. A partir deste período, com a incorporação às políticas de saúde pública dos avanços da medicina, particularmente os antibióticos recém-descobertos na época e importados no pós-Guerra, o Brasil experimentou uma primeira fase de sua transição demográfica, caracterizada pelo início da queda das taxas de mortalidade. Contudo, observou-se, também, a permanência das altas taxas de natalidade, ocasionando elevadas taxas de crescimento populacional: 2,39%, na década de 40 e 2,99% na década de 50. As taxas de natalidade, por sua vez, somente iniciam sua trajetória de declínio em meados da década de 60, período em que ocorre a introdução e a paulatina difusão dos métodos anticonceptivos orais no Brasil. Com isso, no decênio 1960-1970 já se observa uma discreta diminuição da taxas de crescimento populacional (2,89%), fenômeno que se confirma ao longo dos dez anos seguintes, quando se constata uma taxa de crescimento de 2,48% (Gráfico 1).

Na década de 70, tanto a mortalidade quanto a fecundidade encontravam-se em franco processo de declínio de seus níveis gerais. Mas, nos anos 80, a aceleração do ritmo e diminuição da taxa de natalidade, devido à propagação da esterilização feminina no País, concorreu para a continuidade das quedas das taxas de crescimento (1,93% entre 1980 e 1991, e 1,64% entre 1991 e 2000).

A experiência brasileira pode ser comparada com os processos de transição demográfica vivenciados por grande parte dos países em desenvolvimento, particularmente os latino-americanos, fazendo emergir interpretações, algumas até mesmo polêmicas, sobre a participação do contingente populacional nos estágios e respectivas políticas de desenvolvimento econômico.

Gráfico 1 - Evolução das taxas brutas de natalidade (TBN) e mortalidade (TBM) [por mil habitantes] - Brasil - 1881/2000

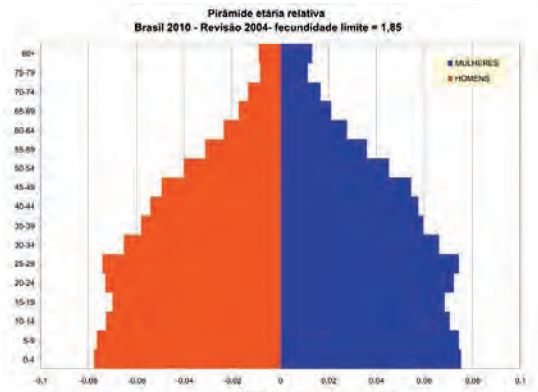


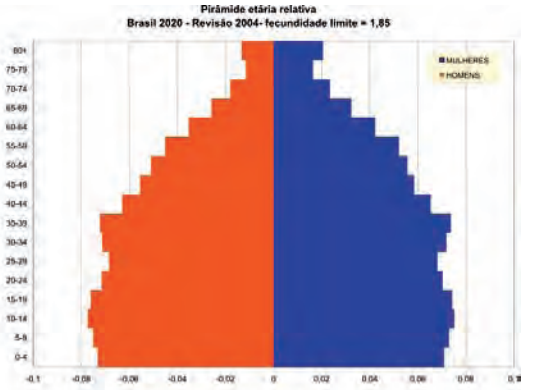
Fonte: IBGE, Censo Democrático 1872/2000 e projeção de população.

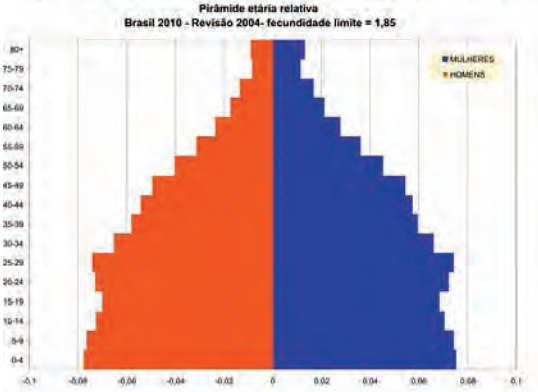
Nesta primeira década do século XXI, tanto a mortalidade, cujo patamar expresso em termos da esperança de vida ao nascer já supera os 72 anos para ambos os sexos, quanto a fecundidade, que já apresenta, em escala nacional, taxa de fecundidade total abaixo do nível de reposição das gerações (1,99 filhos por mulher, segundo a PNAD 2006) seguiram em seus respectivos processos declinantes, mostrando claramente as transformações pelas quais vem passando o perfil demográfico da população brasileira. Este perfil caracteriza-se, primordialmente, por apresentar uma composição etária cada vez mais envelhecida, com um excedente feminino em franca elevação. O aumento paulatino do peso da população adulta, e, sobretudo, da idosa, em relação à população total, é claramente evidenciado nas pirâmides etárias relativas que se seguem. Elas foram elaboradas com base em simulações de projeções populacionais, partindo de 1980, seguindo três hipóteses acerca do limite para o qual tenderá a fecundidade feminina no Brasil até 2050, quando a expectativa de vida ao nascer, para ambos os sexos, estaria atingindo os 81 anos de idade:

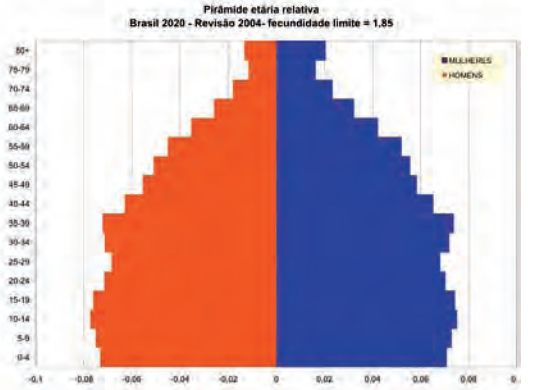
a) Projeção populacional: simulação com hipótese de fecundidade-limite igual a **1,85** filhos por mulher.

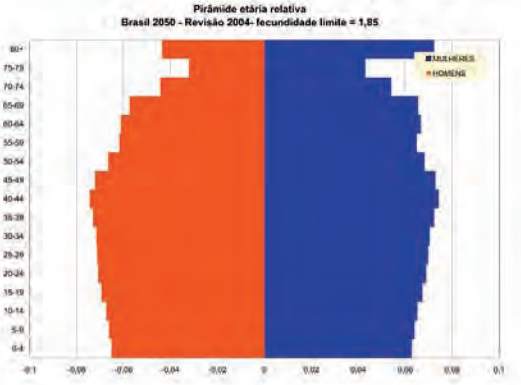
Pirâmides etárias relativas (1980, 2000, 2010, 2020 e 2050)





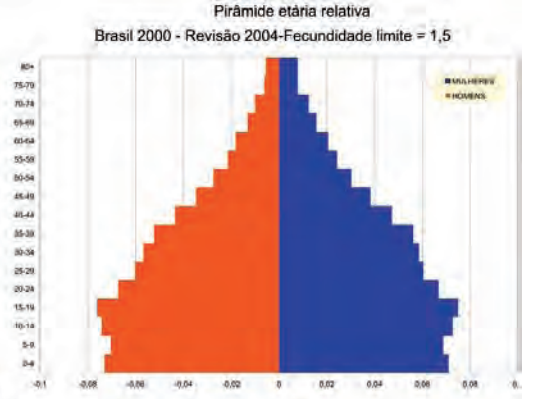


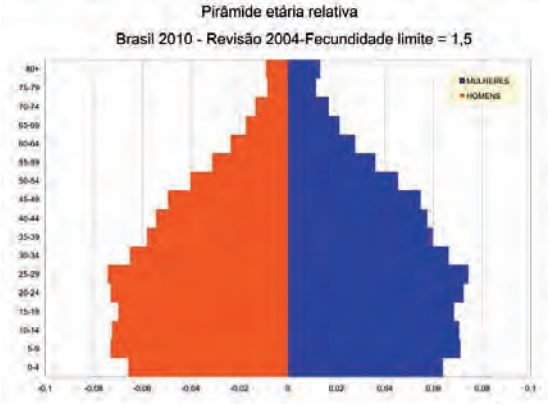


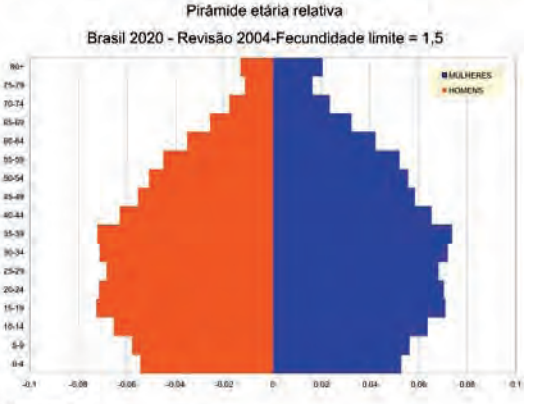


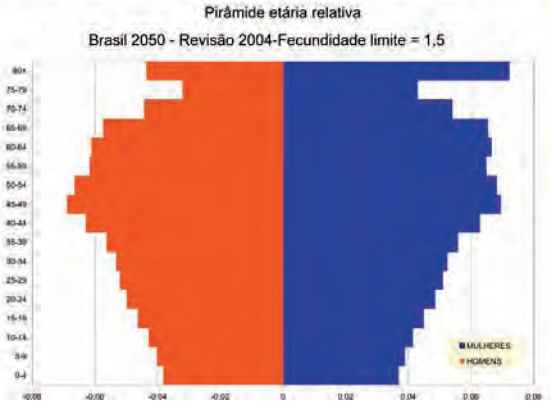
b) Projeção populacional: simulação com hipótese de fecundidade-limite igual a **1,50** filhos por mulher.

Pirâmides etárias relativas (1980, 2000, 2010, 2020 e 2050)









c) Projeção populacional: simulação com hipótese de fecundidade-limite igual a **1,20** filhos por mulher.

Pirâmides etárias relativas (1980, 2000, 2010, 2020 e 2050)

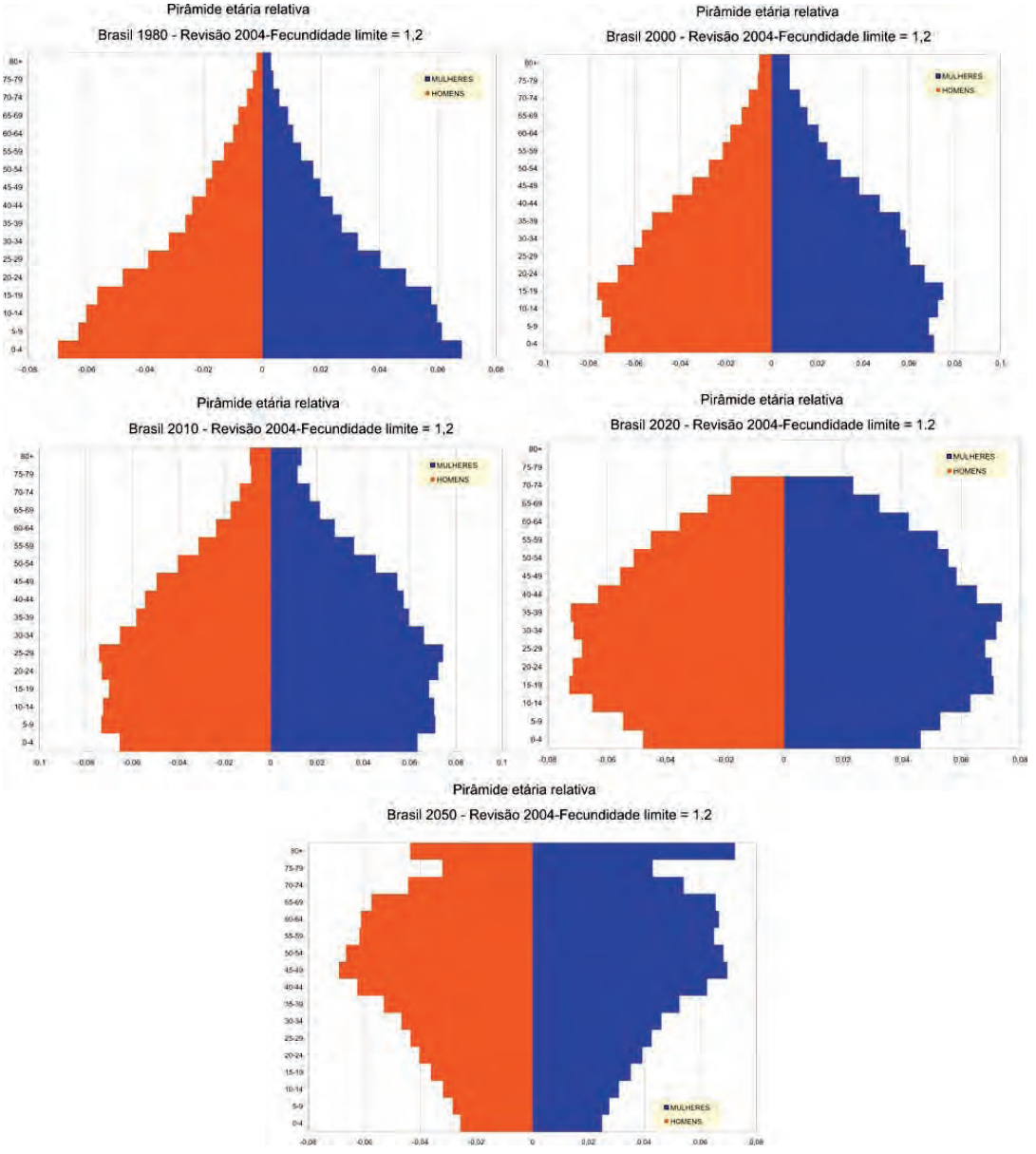


Gráfico 2 - Brasil: Estimativas de fecundidade e hipóteses sobre o comportamento futuro: 1970-2050

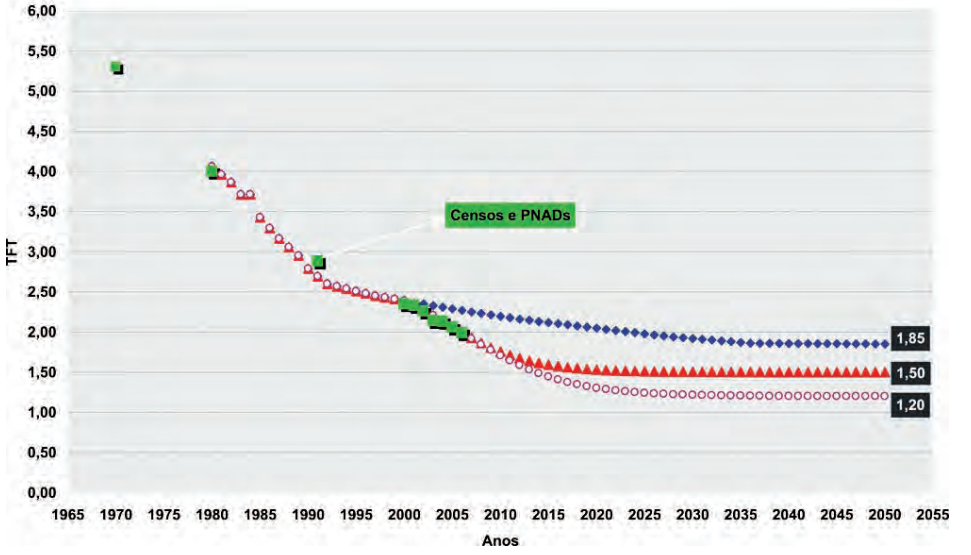


Gráfico 3 - Brasil: Razão de dependência total, de jovens e idosos Fecundidade limite = 1,5

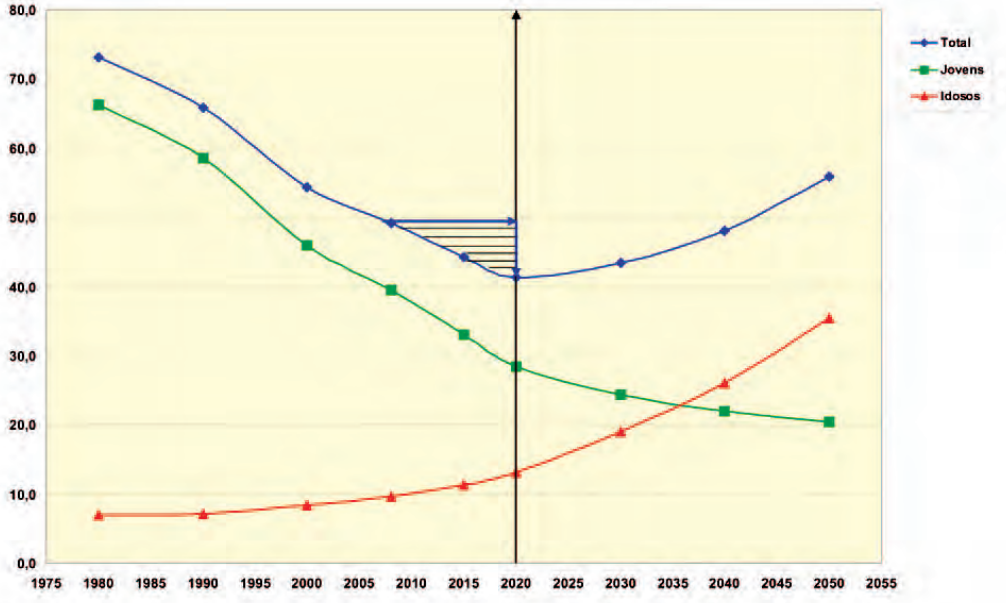
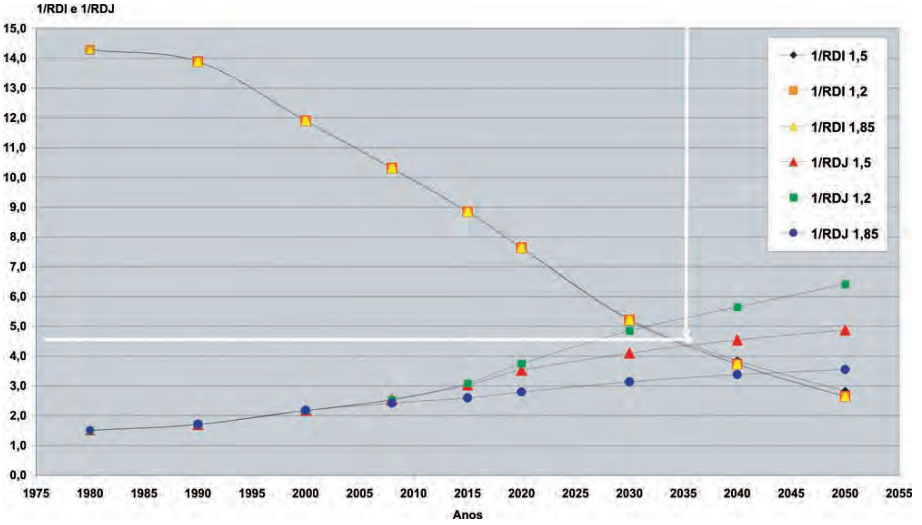


Gráfico 4 - Brasil: População em idade ativa (15 a 64 anos) para cada idoso de 65 anos ou mais e para cada jovem de 0 a 14 anos, segundo hipóteses sobre o comportamento da fecundidade: 1980-2050



As pirâmides etárias ilustradas acima mostram que, mantidas as tendências observadas até 2006 nos parâmetros demográficos, o Brasil caminha a passos largos para possuir uma população cada vez mais envelhecida, fenômeno que, sem sombra de dúvidas, implicará adequações nas políticas sociais, particularmente aquelas voltadas para atender às crescentes demandas nas áreas da saúde, previdência e assistência social.

O exame da composição etária da população e a observação de sua provável trajetória permitem mostrar, inclusive, se o País ingressou ou não no provável momento de passagem pela chamada *janela demográfica*. As sociedades que passam pela *janela demográfica* têm, proporcionalmente, um elevado contingente de pessoas em idade ativa e uma razão de dependência relativamente baixa, configurando um bônus demográfico favorável ao crescimento econômico (BLOOM et al., 2003; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2004; OLIVEIRA et al., 2004).

Uma breve análise dos Gráficos 2, 3 e 4 permite constatar que o Brasil passa justamente por este momento: o número de pessoas com idades potencialmente ativas está em pleno processo de ascensão, e a razão de

dependência total da população vem declinando, em conseqüência da diminuição do peso das crianças de 0 a 14 anos sobre a população de 15 a 64 anos de idade. Muito embora estes resultados atestem que a influência da perda de participação relativa da população de crianças tenha superado os efeitos do aumento da população idosa, resultando na queda do indicador- razão de dependência, este último fenômeno também vem-se firmando como fator importante no entendimento da evolução da estrutura etária brasileira. Assim, os ganhos sobre a mortalidade, e, como conseqüência, os aumentos da expectativa de vida, associam-se à relativa melhoria no acesso da população aos serviços de saúde; às campanhas nacionais de vacinação; aos avanços tecnológicos da medicina; ao aumento do número de atendimentos pré-natais, bem como o acompanhamento clínico do recém-nascido e o incentivo ao aleitamento materno; ao aumento do nível de escolaridade da população; aos investimentos na infra-estrutura de saneamento básico e à percepção dos indivíduos com relação às enfermidades. O aumento da expectativa de vida ao nascer, em combinação com a queda do nível geral da fecundidade, resulta no aumento absoluto e relativo da população idosa.

Por volta de 2007, a razão de dependência total atingiu a marca dos 50%, e continuará em ritmo decrescente até 2020, quando o indicador retoma uma trajetória ascendente, pressionado pela razão de dependência da população de 65 anos ou mais.

O inverso das razões de dependência de idosos e de crianças mostra situações que incidem sobre o potencial e a dinâmica econômica do País, e devem ser consideradas à luz de políticas que promovam a qualificação da mão-de-obra, da redução da informalidade do mercado de trabalho e da maior participação da população no universo de contribuintes dos sistemas de previdência social. De fato, observa-se que por volta de 2035, para cada idoso com 65 anos ou mais de idade, e para cada criança de 0 a 14, anos haverá pouco mais de 4 pessoas em idade potencialmente ativa. Isto significa que os que não lograram ocupar um posto de trabalho, as crianças e os aposentados, direta ou indiretamente, terão o suporte de menos de 4 pessoas.

Portanto, o efeito combinado da queda da fecundidade com o aumento da longevidade encontra-se refletido no alargamento do topo da pirâmide etária, sinalizando transformações no padrão demográfico brasileiro que poderão produzir situações que muitos países europeus já enfrentam.

3. Algumas fontes de dados

Como pôde ser observado, a análise da dinâmica demográfica brasileira, tecida no capítulo anterior, deixou de considerar uma de suas componentes. Mas, dado que o fenômeno da migração internacional no Brasil retornou à pauta de discussão no âmbito demográfico nacional, são apresentadas algumas experiências no campo da mensuração desta variável demográfica, com o propósito de ilustrar as principais dificuldades no tratamento da questão, particularmente com vistas à sua inclusão na projeção da população do Brasil, muito embora já exista um consenso na comunidade científica brasileira quanto à fragilidade das informações disponíveis para sua quantificação.

3.1. O Programa IMILA

No contexto latino-americano, a fonte de dados que, historicamente, tem sido mais utilizada para determinar os fluxos migratórios entre os países da Região e fora dela são os Censos Demográficos. Como sustenta *Chackiel* (1998), *dado o envolvimento de mais de um país, muitas vezes com fronteiras comuns, a medição deste fenômeno requer a colaboração dos governos. Isto implica o intercâmbio de informações de diversas fontes, entre as quais o Censo, e a análise de políticas migratórias e sociais dirigidas aos migrantes*. Neste sentido, o Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE, iniciou o Programa IMILA (Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica), reunindo informações censitárias, a partir dos anos de 1970, da América Latina, dos Estados Unidos e do Canadá.

A União Internacional para o Estudo Científico da População (IUSSP) e a Divisão de Estatística das Nações Unidas recomendam que todos os países colaborem neste intercâmbio, alertando para uma codificação minimamente padronizada e para a elaboração de tabelas comparativas. Este Programa tem proporcionado a determinação de cifras aproximadas de latino-americanos que vivem fora de seus respectivos países de nascimento, além de certas características dos emigrantes, como sexo, idade, nível de instrução, ocupação, mortalidade infantil e fecundidade, entre outras. Por outro lado, o Programa vinha enfrentando um problema de natureza metodológica, que consistia na medição da migração de toda a vida, e não a migração por períodos, que usualmente é utilizada nas projeções populacionais. Mas, para superar esta limitação, as Nações Unidas têm recomendado a inclusão da

pergunta sobre o lugar de residência anterior numa data fixa, em geral 5 anos antes da data de referência da pesquisa, por oferecer uma referência temporal da migração (FAIJER, 1987). O Brasil passou a incluir esta pergunta quando da realização do Censo Demográfico de 1991, e a mantém até os dias de hoje, inclusive em sua principal pesquisa anual por amostragem (PNAD).

O Programa IMILA vem-se tornando progressivamente uma fonte de consulta e estudos sobre a migração internacional de latino-americanos cada vez mais enriquecida. Basta constatar que, considerando somente os movimentos na região latino-americana e em direção aos Estados Unidos, o número de migrantes teria passado de 1,5 milhão, em 1960, para 16,1 milhões em 2000 (não estão incluídos os descendentes dos latino-americanos nascidos em território norte-americano) – ver: http://censtats.census.gov/data/US/01000.pdf. Contudo, é notório que estes valores estariam subestimados, por não incluírem os movimentos fora da América Latina e por não terem sido consideradas as subenumerações dos respectivos censos (CEPAL/CELADE, 2000).

Em particular, no caso do Brasil, os dados compilados pelo CELADE, entre 1990 e 1996, apontavam que o número de brasileiros residindo fora do País, mas no continente americano, totalizava 272.731 pessoas, de acordo com a distribuição ilustrada na Tabela 1.

Tabela 1: Brasileiros de nascimento, segundo o país de residência nas datas dos Censos Demográficos: 1990 - 1996.

Países de residência e anos censitários	Brasileiros residentes
TOTAL	272.731
Argentina (1991)	33.543
Bolívia (1992)	8.586
Chile (1992)	4.610
Colômbia (1993)	1.383
Equador (1990)	903
El salvador (1992)	181
Guatemala (1994)	136
México (1990)	1.293
Nicarágua (1995)	110
Panamá (1990)	618
Paraguai (1992)	107.452
Peru (1993)	2.523
Uruguai (1996)	13.521
Venezuela (1990)	4.223
Canadá (1996)	9.360
Estados Unidos (1990)	82.489

Fonte: CEPAL/NACIONES UNIDAS, Migración Internacional en América Latina. Boletín Demográfico n ° 65. Enero, 2000. Santiago, Chile.

A julgar pelo reduzido número de brasileiros captado pelo Censo Demográfico de 1990 dos Estados Unidos da América, grande parte dos que lá estavam, na ocasião do censo, encontravam-se em situação não-regular, fato que certamente os obrigavam a evitar ao máximo o recenseamento.

Contudo, as informações mais recentes contidas na base de dados do Programa IMILA apontam para um incremento de mais 115 mil brasileiros residindo nos países ilustrados na Tabela 2, significando 42,5% a mais que o número verificado nos censos dos anos 90. O destaque, desta vez, vai para o Estados Unidos da América, onde o Censo Demográfico 2000 registrou um contingente de brasileiros residentes superior em 157,5% ao verificado em 1990.

Tabela 2: Brasileiros de nascimento, segundo o país de residência nas datas dos Censos Demográficos

Países de residência e anos censitários	Brasileiros residentes
TOTAL	388.204
Argentina (2001)	33.748
Bolívia (2001)	14.428
Chile (2002)	6.899
Colômbia (1993)	1.383
Equador (2001)	1.101
El Salvador (1992)	181
Guatemala (2002)	157
México (2000)	2.271
Nicaragua (1995)	110
Panamá (2000)	790
Paraguai (2002)	80.156
Peru (1993)	2.523
Uruguai (1996)	13.521
Venezuela (2001)	4.753
Canadá (2001)	13.755
Estados Unidos (2000)	212.428

Fonte: Centro Latinoamericano y Caribenho de Demografia (CELADE). Divisão de População da CEPAL. Programa de Investigação da Migração Internacional na América Latina (IMILA).

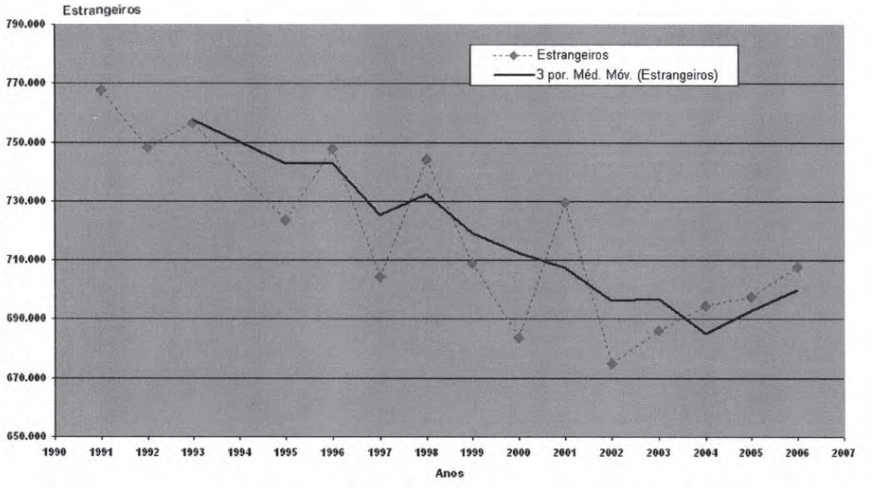
3.2. Os Censos e pesquisas por amostragem no Brasil

No Brasil, os Censo Demográficos e as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) têm revelado a situação ilustrada no Gráfico 5.

É interessante observar que o número de estrangeiros residentes no Brasil vem, com oscilações, declinando ao longo da década de 90, em parte por uma possível redução do fluxo imigratório, em parte pelo inevitável efeito da mortalidade sobre gerações de pessoas com idades avançadas. Porém, a partir dos primeiros anos do terceiro milênio, estes contingentes passam a experimentar paulatinos aumentos. Há indícios de que portugueses, espanhóis e italianos tenham contribuído para este aumento do fluxo imigratório, em virtude da presença de grandes empresas originárias destes países em território brasileiro. A esse respeito, vale a pena mencionar que, em 2007, o Ministério do Trabalho concedeu quase 30 mil autorizações de trabalho a estrangeiros, número 42,6% maior que as 20 mil concessões de 2004 (JORNAL O GLOBO de 23 de março de 2008, pág. 41).

Por outro lado, não se pode deixar de considerar a crescente presença, registrada em muitas oportunidades pelos veículos de comunicação, de bolivianos trabalhando em confecções de pequeno e médio portes, particularmente na Região Metropolitana de São Paulo. Em que pesem tais evidências, entre 1991 e 2006 o número de estrangeiros residentes no Brasil ainda teria sofrido uma redução de 60 mil pessoas (7,8%).

Gráfico 5 - Brasil: Estrangeiros residentes no País, segundo os Censos Demográficos e as PNADs - 1991-2006



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991 e 2000. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNADs.

O retorno de brasileiros do exterior pode ser aferido pelo número daqueles que, nas datas dos Censos Demográficos de 1991 e 2000, residiam no Brasil, mas que retornaram ao território nacional nos anos compreendidos entre 1986 e 1991, e 1995 e 2000. Neste caso, verificou-se um incremento de 181,5% neste contingente, como mostram os dados ilustrados nas Tabelas 3, 3.1 e no Gráfico 6.

Tabela 3 - Pessoas que declararam um país estrangeiro de residência há cinco anos antes da data de referência do Censo segundo a nacionalidade - 1986/91 e 1995/00

Nacionalidade	Anos censitários		Diferença Relativa (%)
	1991	2000	
Estrangeiros	31609	48898	54,7
Naturalizados	3485	6636	90,4
Brasileiros	31124	87599	181,5
Total	*66218*	*143133*	116,2

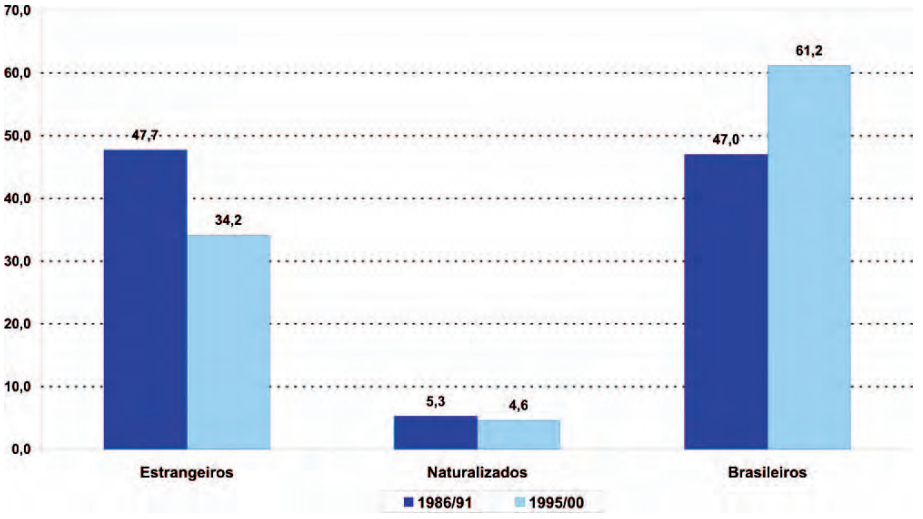
Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1991 e 2000.

Tabela 3.1 - Distribuição Relativa por nacionalidade dos que estavam em um país estrangeiro cinco anos antes da data de referência

Nacionalidade	Anos censitários	
	1991	2000
Estrangeiros	47,7	34,2
Naturalizados	5,3	4,6
Brasileiros	47,0	61,2
Total	*100*	*100*

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1991 e 2000.

Gráfico 6 - Pessoas que declararam um país estrangeiro de residência há cinco anos antes da data de referência do Censo segundo a sua nacionalidade

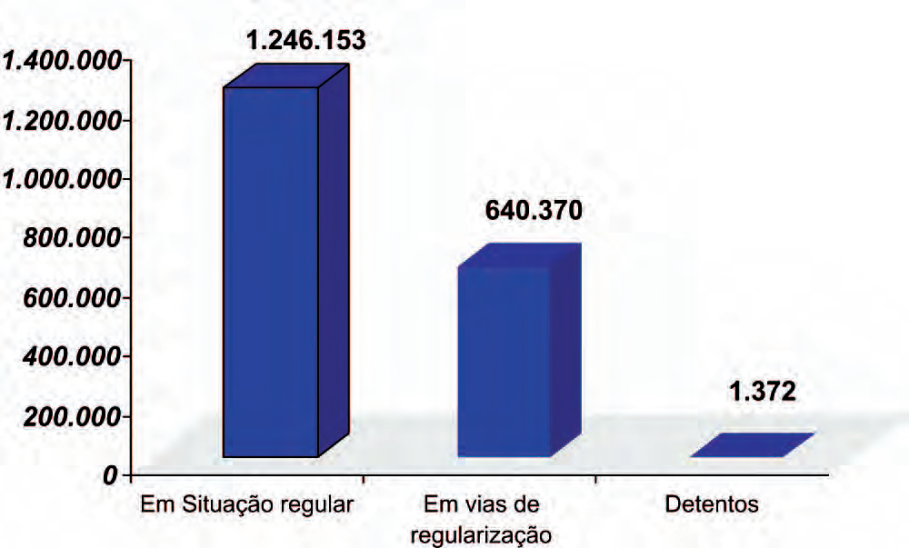


Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1991 e 2000.

3.3. O censo de brasileiros no exterior

Em 2001, foram divulgados os dados referentes ao ano 2000, compilados pelo Serviço Consular de Comunidades Brasileiras no Exterior, do Ministério das Relações Exteriores do levantamento do número de brasileiros(as) residentes no exterior. Os resultados, sintetizados no Gráfico 7, mostram que 78,3% dos quase 1,9 milhões de brasileiros identificados residiam nos Estados Unidos da América (799 mil), Paraguai (454,5 mil) e Japão (225 mil). As cifras referentes aos *brasiguaios* e aos *dekasseguis* podem ser consideradas como representativas dos verdadeiros efetivos; entretanto, a que se refere aos brasileiros nos Estados Unidos pode conter um alto grau de subenumerações, tendo em vista que o chamado "Censo dos Brasileiros no Exterior" não teria captado aqueles que se encontravam em situação totalmente irregular.

Gráfico 7 - Brasileiros residentes no exterior, em situação regular, em vias de regularização e detentos - 2000



Fonte: Ministério das Relações Exteriores

No *site*: http://agencia.tse.gov.br/sadAdmAgencia/arquivoSearch.do?acao=getBin&arqId=847356&filename=Tabela

É divulgada tabela com fonte "*Ministério das Relações Exteriores (MRE) – estimativa de brasileiros residentes no exterior a partir de dados obtidos em 2005 e divulgados em 2006; e Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF) – número de eleitores no exterior atualizado em 30/05/2007*", que totaliza 2.794.977 brasileiros residindo no exterior distribuídos em duas categorias, a saber: "Regulares" (49,4%) e "Irregulares" (50,6%), segundo as Embaixadas/Consulados no mundo. Como não foi possível reunir informações detalhadas sobre a metodologia para a obtenção das cifras apresentadas na tabela em questão, até à oportunidade em que este documento foi concluído, não seria prudente tecer comentários exaustivos sobre estes números, porém o registro deve ser feito.

Como pode ser constatado até o momento, os caminhos que levam à mensuração da migração internacional são bastante tortuosos, particularmente quando as fontes de informação não são completas o suficiente para serem utilizadas em cálculos que requerem uma precisão aceitável. Tais limitações são, em grande parte, conseqüência direta das possíveis implicações que envolvem as relações entre as Nações no âmbito diplomático. Paralelamente, pode-se também deduzir que a qualidade da informação sobre a migração internacional guarda estreita relação com as tomadas de decisão no plano individual ou familiar daqueles que, muitas vezes, põem em risco suas próprias vidas cruzando fronteiras internacionais.

4. Mensuração indireta: algumas tentativas

Perseguindo no propósito de produzir alguma estimativa do saldo migratório internacional para o Brasil, Oliveira et al., (1996), apresentaram seus primeiros números a partir da comparação das populações esperada e observada em 1991, após corrigirem o grau de subenumerações censitária, supondo-se que este fenômeno teria se processado em igual proporção, tanto em 1980, como em 1991. Dessa forma, estimaram em aproximadamente 1,3 milhão o indicativo do saldo migratório internacional negativo para o período 1980-1991, e correspondente às pessoas com idades entre 20 e 44 anos de idade, sendo 964,8 mil homens e 297,9 mil mulheres. Estes valores estão dentro do intervalo de variação definido por Carvalho (1996), no qual a estimativa mínima, elaborada a partir da hipótese de mortalidade constante entre 1970 e 1980, situava o saldo migratório internacional em 741 mil homens e 302 mil mulheres de 10 anos ou mais. Já a estimativa considerada máxima pelo autor, com suposto declínio da mortalidade, este saldo negativo apontava 1,35 milhão de homens e 1,18 milhão de mulheres na mesma faixa etária. A Tabela 4 resume estes comentários.

Tabela 4: Comparação das estimativas do saldo migratório internacional para o Brasil na década de 80

Sexo	Carvalho Estimativa Mínima	Oliveira E Colaboradores	Carvalho Estimativa Máxima
Ambos os sexos	-1.043.000(**)	-1.262.639 (*)	-2.530.000(**)
Homens	-741.000(**)	-964.785(*)	-1.350.000(**)
Mulheres	-302.000(**)	-297.854(*)	-1.180.000(**)

(*) População de 20 a 44 anos de idade

(**) População de 10 anos ou mais

Com o intuito de cobrir parte dos anos de 1990, com os resultados da Contagem da População 1996, Oliveira (2001) elaborou um novo conjunto de estimativas para o saldo migratório anual por sexo e idade para o Brasil e o introduziu numa simulação, utilizando modelo de projeção de população pelo método das componentes demográficas. O esquema seguido foi o seguinte: a) inicialmente, de posse da população-base da projeção – população por sexo e grupos qüinqüenais de idade localizada temporalmente em 01.07.1980 – e dos respectivos parâmetros de fecundidade e de mortalidade, procedeu-se a uma projeção vegetativa até 1996; b) as populações por sexo e grupos de idade resultantes do Censo Demográfico 1991 e da Contagem da População 1996 foram comparadas com as correspondentes projeções vegetativas, c) como o fenômeno da emigração internacional no Brasil não tende a seguir um padrão migratório tipicamente familiar, considerou-se, por hipótese, que a quase totalidade do volume estimado estivesse concentrada entre os grupos etários de 15 a 19 e 30 a 34 anos, e d) também por hipótese, o saldo migratório internacional negativo tenderia a zero até 2010. A Tabela 5 destaca os parâmetros demográficos implícitos nesta simulação de projeção da população do Brasil.

Com isso, o saldo migratório negativo final estimado para o período de 1980-1996 foi de 844.089 pessoas, divididas entre 676.677 homens e 167.412 mulheres. Ao período de 1980-1991 coube a parcela de 677.589 pessoas, como saldo migratório internacional negativo, e ao qüinqüênio seguinte, o montante de 166.500 pessoas. Neste sentido, a Tabela 6 resume os resultados da referida simulação para os anos de 1991 e 1996, ao mesmo em tempo que os compara com aqueles oriundos do Censo Demográfico

1991 e da Contagem da População 1996. Os Gráficos 8 e 9, por sua vez, ilustram, respectivamente, para os sexos masculino e feminino, os padrões por idade final obtido para o indicativo do saldo migratório internacional do Brasil. É importante frisar que este procedimento traz implícitos dois pressupostos básicos: que os Censos Demográficos e a Contagem da População não estejam afetados por problemas de subenumeração, e que não tenham ocorrido erros na declaração de idade.

Tabela 5: Parâmetros demográficos implícitos na projeção da população do Brasil: 1980 – 2010

Parâmetros Demográficos	1980	1991	1996	2010
Esperança de Vida ao Nascer (ambos os sexos)	61,74	66,05	67,44	71,82
Taxa de Fecundidade Total	4,02	2,61	2,32	2,08
Saldo Migratório Internacional Anual				
Homens				
15 a 19	-12.121	-12.121	-6.000	0
20 a 24	-25.393	-25.393	-12.000	0
25 a 29	-9.997	-9.997	-4.500	0
30 a 34	-3.096	-3.096	-1.500	0
Mulheres				
15 a 19	-1.584	-1.584	-1.250	0
20 a 24	-5.489	-5.489	-5.000	0
25 a 29	-1.074	-1.074	-700	0
30 a 34	-1.742	-1.742	-1.300	0
35 a 39	-1.103	-1.103	-1.050	0

Fonte: IBGE. Simulação da Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2010.

Tabela 6: Brasil: Comparação das populações projetadas e observadas: 1991 e 1996

Especificação	População total
Censo Demográfico de 1991 - A	**146.825.475**
Projeção da População (*) - B	**146.871.492**
Diferença Absoluta (B-A)	**46.017**
*Diferença Relativa (%) - [(B-A)/B]*100*	**0,03**
Contagem da População de 1996	**157.070.163**
Projeção da População (**)	**157.674.458**
Diferença Absoluta	**604.295**
Diferença Relativa (%)	**0,38**

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1991

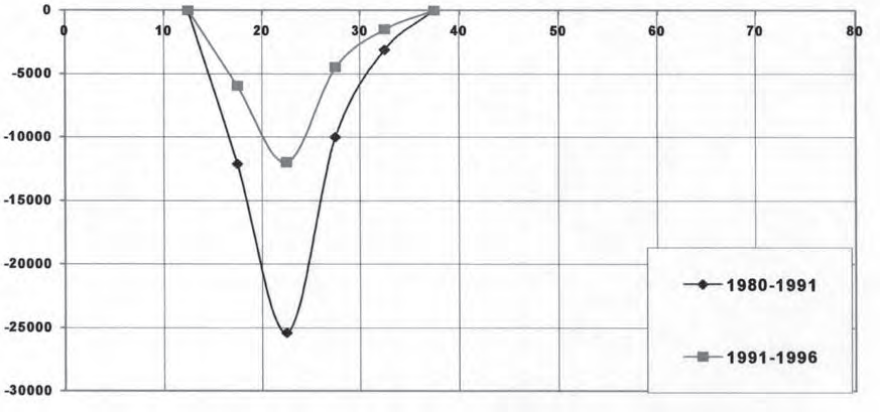
Contagem da População 1996.

Simulação da Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980- 2010.

Notas: (*) População em 01.09.1991.

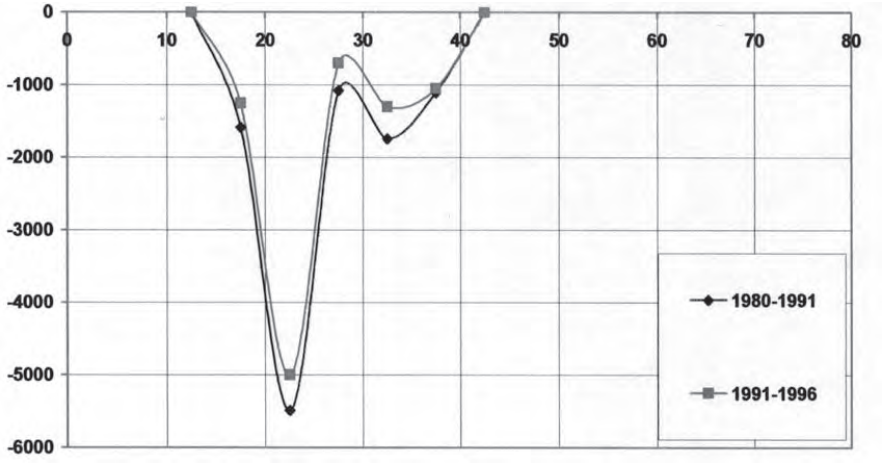
(**) População em 01.08.1996.

Gráfico 8 - Brasil: sexo masculino - Indicativo do saldo migratório internacional anual 1980-1991 e 1991-1996



Fonte: IBGE/DPE/Departamento de População e Indicadores Sociais.

Gráfico 9 - Brasil: sexo feminino - Indicativo do saldo migratório internacional anual
1980-1991 e 1991-1996



Fonte: IBGE/DPE/Departamento de População e Indicadores Sociais.

Em 2007, Carvalho e Campos, incorporando as informações provenientes do Censo demográfico 2000 e de sua Pesquisa de Avaliação pós-censitária, estimaram em 550 mil pessoas o saldo migratório internacional, correspondente à população de 10 anos ou mais, para a década de 90. Destes, 53,5% eram referentes à população masculina, e 46,5%, ao segmento feminino.

5. Considerações finais

Muito embora tenham sido apresentados vários exemplos que, em tese, poderiam apreender o real efetivo de brasileiros que deixaram o País com o propósito de fixar residência no exterior, este estoque por si só não seria suficiente como informação explicativa para o fenômeno da migração internacional. Esta é uma variável demográfica revestida de complexidade de aferição e de multiplicidade de fatores associados. Ao traçar um contínuo interligando a migração voluntária e desejada até o chamado "tráfico de pessoas", passando pelos movimentos migratórios forçados por diversos motivos, há um vasto elenco de

condicionantes os quais constituem um vácuo desconhecido nas análises sócio-demográficas.

No caso particular do Brasil, existem variações substanciais nas cifras estimadas para o contingente formado por pessoas que migraram para outros países. Além disso, não se sabe ao certo quando este fenômeno começou a despertar o interesse dos brasileiros e como ele foi ocorrendo, com o passar dos anos. De certo, sabe-se que o fenômeno é relativamente recente, quando comparado com as sucessivas correntes migratórias de sul, centro-americanos e mexicanos, em particular para os Estados Unidos da América. Mas, ainda cabem as indagações: neste início do século XXI, estaria realmente ocorrendo um retorno ao País, particularmente dos brasileiros que emigraram para os Estados Unidos da América e Europa, como a mídia vem noticiando? Estaria ocorrendo uma mudança de rota, desta vez para a Austrália, a Nova Zelândia e o Canadá, países com baixa densidade demográfica, mas que oferecem níveis de remuneração do trabalho semelhantes aos europeus? Qual o padrão por sexo e idade dos emigrantes? E o balanço entre entradas de estrangeiros e saídas de brasileiros, que resulta no saldo migratório internacional para sua incorporação nos modelos de projeção da população do País, como seria devidamente localizado ao longo do tempo?

A esse respeito, o IBGE está em fase de estudos e testes com vistas a incorporar perguntas específicas, no Censo Demográfico 2010, que possam preencher grande parte destas lacunas, proporcionando uma melhor compreensão do fenômeno. É importante, ainda, registrar que, em suas últimas revisões, o IBGE, assim como o CELADE, não têm incorporado a migração internacional (saldo migratório internacional negativo) em suas projeções populacionais. Considera-se que, em termos relativos, o componente migratório é demasiadamente pequeno, dado o volume da população brasileira e que seu nível não é de todo conhecido. Além disso, um aspecto relevante, que não pode deixar de ser considerado é o fato de que parte expressiva dos brasileiros que migraram para o exterior encontra-se em situação irregular. E, em face das medidas cada vez mais restritivas e das atuais demonstrações de intolerância quanto à entrada e à presença de imigrantes ilegais nos Estados Unidos e na União Européia, o Brasil poderá experimentar uma contracorrente de retornados, os quais deverão ser cobertos por programas que se inserem na chamada rede de proteção social. Nestes termos, é factível não deixar de fora aqueles que, em algum momento, poderão constar do universo de

potenciais demandantes de atendimento pelos Sistemas de Saúde Pública, de Segurança Alimentar, de Previdência e de Assistência Social.

6. Referências bibliográficas e adicionais

BOLETÍN DEMOGRÁFICO. Migración Internacional en América Latina. Santiago de Chile : CEPAL/CELADE, v. 33 , n . 65. Ene. 2000.

BLOOM, David E.; CANNING, David and SEVILLA, Jaypee. *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequenses of Population Change*. Santa Monica, CA: RAND (2003).

CARVALHO, José Alberto Magno de. O saldo dos fluxos migratórios internacionais do Brasil na década de 80: uma tentativa de estimação. Trabalho apresentado na mesa-redonda: Migração internacional no Brasil hoje: fontes de Dados, sistemas de informação e diagnóstico preliminar. Seminário Migração Internacional e Cidadania. Brasília-DF, 4 e 5 de out., 1995; NESUR/UNICAMP, NEPO/UNICAMP e Ministério da Justiça. In: Migrações internacionais herança XX agenda XXI. Programa interinstitucional de Avaliação e Acompanhamento das Migrações Internacionais no Brasil. Campinas : FNUAP , 1996. vol. 2.

CARVALHO, José Alberto Magno de; CAMPOS, Marden Barbosa de. *O Saldo Migratório no Brasil na Década de 1990*. Trabalho foi apresentado no V Encontro Nacional sobre Migrações. NEPO/UNICAMP. Campinas, 15 a 17 de outubro de 2007.

CARVALHO, José Alberto Magno de. *Migrações Internacionais no Brasil nas Duas Últimas Décadas do Século XX: Algumas Facetas de um Processo Complexo Amplamente Desconhecido*. In: Migrações Internacionais e Previdência Social. Coleção Previdência Social, Vol. 25. Ministério da Previdência Social. Brasília, 2006. 188 p.

CASTIGLIONI, Aurélia , DUCHENE , Josianne . Une mesure indirecte des migrations internationales : L´ influence du scheme de fecondite sur la structure par age des emigres. Louvain la Neuve, Bélgica : CIACO , 1986. 19 p. (Working Paper, n . 133).

CHACKIEL , Juan. Los temas demográficos en los censos de América Latina. in: Seminário de trabalho , 2 , 1997 , Rio de Janeiro . O censo 2000 no MERCOSUL. Rio de Janeiro : IBGE , 1998. 314 p. p. 107 – 118.

FAIJER , Dirk Jaspers . Algunas notas sobre la estimación de la migración internacional , *Notas de Población* , Santiago de Chile , v. 15 , n . 43, p. 25 – 53, abr , 1987.

HILL, Kenneth. Estimación de la emigración por edades a partir de la información sobre Residencia de hermanos. *Notas de Población,* VII (21), 1979.

INTERNATIONAL migration policies and programmes : A world survey, New York : United Nations , 1982 , 111 p. (Population Studies , n. 80). ST / ESA / SER. A /80.

MADEIRA, João Lira, SIMÕES, Celso Cardoso da Silva. Estimativas preliminares da população urbana e rural segundo as unidades da federação, de 1960/1980 por uma nova metodologia. Revista Brasileira de Estatística, v.33, n.129, p.3-11, jan./mar. 1972.

MENDES, Márcia Martins Salgado , OLIVEIRA , Juarez de Castro , FERNANDES, Fernando , et al . Projeção preliminar da população do Brasil para o período 1980 - 2020 . Rio de Janeiro : IBGE , Diretoria de Pesquisas , 1994 , paginação irregular. (Textos para discussão, n. 73).

OLIVEIRA, Juarez de Castro, et al. Notas sobre a migração internacional no Brasil na década de 80. Rio de Janeiro : IBGE , Diretoria de Pesquisas, 1996 , paginação irregular. (Textos para discussão, n. 85). Trabalho apresentado na mesa-redonda: Migração internacional no Brasil hoje: fontes de Dados, sistemas de informação e diagnóstico preliminar. Seminário Migração Internacional e Cidadania. Brasília-DF, 4 e 5 de out. 1995. NESUR/ UNICAMP, NEPO/UNICAMP e Ministério da Justiça.

OLIVEIRA, Juarez de Castro. Projeções e estimativas populacionais no IBGE: Presente, passado e perspectivas. Trabalho apresentado no XII

Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP. Caxambu, 23 a 27 de out., 2000.

OLIVEIRA, Juarez de Castro. "O Retorno da Migração Internacional como Componente da Dinâmica Demográfica Brasileira – Até Quando?". Trabalho apresentado no Seminário sobre Migrações Internacionais – Contribuições para Políticas. Brasília, CNPD, 6 e 7 de dezembro de 2000. In: Migrações Internacionais – Contribuições para Políticas, CNPD, Brasília, agosto, 2001, pp. 253 – 274.

OLIVEIRA, Juarez de C. e ALBUQUERQUE, Fernando R. P. de C. e. PROJEÇÃO da população da brasil – PARTE 1 – Níveis e padrões da mortalidade no Brasil à luz dos resultados do Censo 2000. Rio de Janeiro, IBGE, 2003. Disponível em http://www.ibge.gov.br em População / Tábuas Completas de Mortalidade / Notas Metodológicas.

OLIVEIRA, Juarez de C. e ALBUQUERQUE, Fernando R. P. de C. e. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o período 1980-2050 – Revisão 2004. Metodologia e resultados. Estimativas Anuais e Mensais da População do Brasil e das Unidades da Federação: 1980-2020. Metodologia. Estimativas das Populações Municipais. Metodologia. Rio de Janeiro, IBGE, 2004. Disponível em http://www.ibge.gov.br em População/Projeção da População/Metodologia.

PATARRA, Neide Lopes (coord.).Migrações internacionais herança XX agenda XXI . Programa interinstitucional de Avaliação e Acompanhamento da Migrações Internacionaiis no Brasil. Campinas : FNUAP , 1996 . 2 v .

PELLEGRINO, Adela. La migración internacional en América Latina . *Pensamiento iberoamericano* : Revista de economia política , n . 28, p. 177 – 209 , Jul . / dic .1995.

PELLEGRINO, Adela . Migración internacional de latinoamericanos en las Américas [S . l .] Universidad Católica Andres Belo : Celade , [198-] 151 p.

RECOMMENDATIONS on statistics of international migration. New York : United Nations , 1980 , 73 p. (Statistical Papers. Serie M / 58).

SOMOZA, Jorge. Uma idea para estimar la población emigrante por sexo y edad en el censo de um País. *Notas de Población*, CELADE, Año V n° 15, 1977.

UNITED NATIONS Department of Economic and Social Affairs / Population Division. World Population to 2300. New York, 2004.

Controles Migratórios. Inadmitidos. O que fazer? Opções para as pessoas e para os Estados

André Regis

Introdução

Quais os impactos da globalização sobre os fluxos migratórios? A cada dia as distâncias se encurtam. A territorialidade, característica do sistema de Vestfália, perde lentamente espaço para a virtualidade. Novas oportunidades surgem. Os fluxos de chegada e de partida aumentam consideravelmente. Nunca foi tão barato viajar. Os avançados recursos tecnológicos de comunicação também contribuem para o aumento deste fluxo, pois favorecem as trocas de informações que possibilitam a permanência do elo entre os que partem e os que ficam.

Neste artigo, pretendo discutir a eficácia e as conseqüências dos diversos modos de controle de entrada e de saída de estrangeiros e de nacionais dos países soberanos. A maior circulação de pessoas, como decorrência de nossa contemporaneidade, requer a existência de mecanismos ao mesmo tempo eficazes e respeitadores dos direitos humanos no controle migratório. Por questões de política interna e de segurança internacional, os Estados justificam a necessidade do estabelecimento de critérios satisfatórios consoantes com o mundo global em que estão inseridos. Defendo que, se é legítimo aos Estados a decisão soberana de inadmitir a entrada de estrangeiros cuja permanência não seja conveniente, ou possa por em risco sua própria segurança, por outro

lado, os Estados têm a obrigação de respeitar direitos humanos dos viajantes.

No estabelecimento de engrenagens firmes e potentes de abertura do País para estrangeiros deve-se sempre ter em mente os Direitos Humanos. Este é o ponto central da presente abordagem: como estabelecer mecanismos úteis para a segurança internacional e interna sem ofensa aos Direitos Humanos, realizando uma fiscalização migratória e tratando os inadmitidos de uma maneira que respeite a dignidade da pessoa humana.

Concentrarei as idéias nas seguintes indagações: os controles migratórios exercidos soberanamente pelos Estados constituem violações a direitos humanos? Qual a melhor maneira de os Estados e a Comunidade Internacional minimizarem os efeitos negativos acarretados pelo crescente número de inadmitidos em todos os cantos do mundo? Qual o impacto da globalização sobre esta questão?

Busco oferecer respostas satisfatórias para esses três questionamentos. O argumento central do texto é o de que o Direito Internacional deve ser valorizado para proporcionar maior respeito aos Direitos Humanos dos viajantes, daqueles que estão em deslocamento.

Toda discussão sobre inadmitidos envolve necessariamente reflexões acerca da legitimidade dos Estados nacionais para exercer o controle da movimentação de pessoas em seus territórios. John Torpey se utiliza da expressão "meios de movimentação" para mostrar que os Estados e o sistema internacional de Estados expropriaram dos indivíduos os legítimos "meios de movimentação". Resultando numa situação em que, para as pessoas se movimentarem através de fronteiras, tornou-se necessária a autorização dos Estados. Neste sentido:

> *"Let me emphasize that I am not claiming that states and the state system effectively control all movements of persons, but only that they have monopolized the authority to restrict movement vis-à-vis other potential claimants, such as private economic or religious entities. Such entities may play a role in the control of movement, but they do so today at the behest of states. Nor am I arguing that states' monopolization of the legitimate means of movement is a generalization valid for all times and places; the monopolization of this authority by states emerged only gradually after the medieval period and the paralleled states' monopolization of the legitimate means of violence." (TORPEY, p.5, 2000).*

Prova desse fato foi a evolução de um sistema de identificação dos viajantes a partir do uso de passaportes.[1] Os passaportes podem representar um meio de dificultar o fluxo de pessoas cruzando fronteiras. No entanto, podem, do mesmo, modo servir de instrumento de defesa dos que viajam.

Vale registrar que nada sugere, mesmo considerando a livre circulação de pessoas dentro da EU, o fim do passaporte como meio de controle migratório. Nada indica a livre circulação de pessoas com a devida extinção de barreiras fronteiriças entre os territórios. No entanto, nada sugere a diminuição do trânsito internacional de viajantes, para todas as finalidades.

Na Idade Média, o controle de quem entrava e saia se realizava nos portões de entrada da cidade-Estado; depois, esse círculo de exercício de soberania se estendeu para a formação do Estado; hoje, temos a formação de Blocos. Presenciamos, portanto, um alargamento nos limites em que o Poder Soberano exerce seu império: antes, nos limites das cidades-Estado; depois, nos Estados modernos; hoje, entre os blocos econômicos. Vejamos ilustrativamente: de Veneza-cidade, para a Itália-Estado; da Itália como Estado, para a União Européia como Bloco.

O controle de fluxo de pessoas entre os Estados soberanos deve ter como norte o estabelecimento de regras e rigorismos que não destoem da dignidade do ser humano. Este princípio universal, congênito ao homem, deve ser a todo custo protegido, uma vez que o simples fato de que o compromisso com os direitos humanos não decorre do Direito Internacional, e sim, do princípio de que todo ser humano tem determinado valor intrínseco e é um fim nele mesmo. Nesse sentido, afirma Jack Donnelly:

> *Human rights are ordinarily understood as the rights one has simply because one is human being. They are held equally by all human beings, irrespective of any rights or duties individuals may (or may not) have as citizens, members of families, or parts of any public or private organization or association. They are also inalienable rights,*

[1] Torpey, John. The invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State. Cambridge University Press, 2000. p.4.

> *because being human is not something that can be renounced, lost, or forfeited. In practice, not all people enjoy all their human rights, let alone enjoy them equally. Nonetheless, all human beings have (the same) human rights and hold them equally and inalienably.*[2]

Considerando, no entanto, que controles de entrada e de saída de pessoas constituem um potencial obstáculo ao viajante, muitos procuram superá-lo de diversas formas; como por exemplo, falsificação de documentos, ingresso ilegal por fronteiras abertas; por manobras legais, como casamentos, ou, até mesmo, pela aquisição de outra nacionalidade.

A aquisição de nacionalidade para maximizar as chances de admissão

Uma das formas mais eficazes de aumento nas chances de ingresso em países europeus se dá através da aquisição da nacionalidade daqueles países por parte de filhos, netos, ou bisnetos de imigrantes. Isso é possível porque vários países adotam o critério *jus sanguinis* de atribuição de nacionalidade.[3]

Nesses casos, a aquisição da nacionalidade acontece por questões instrumentais, ou seja, para viabilizar o ingresso do indivíduo nesses países, e não por questões relativas ao sentimento de pertencimento a um devido grupo nacional.

São permanentes e numerosos os pedidos de reconhecimento de nacionalidade de argentinos, brasileiros ou uruguaios, por exemplo, nos consulados da Espanha, de Portugal e da Itália. Ficaram famosas as imagens veiculadas pelas emissoras de televisão do mundo inteiro, de argentinos às portas dos consulados da Espanha e da Itália, durante a grave crise econômica de 2000. Os pedidos aumentam durante períodos de crises econômicas.

---

[2]Jack Donnely. "State Sovereignty and International Intervention: the case of human rights" in Beyond Westphalia. State Sovereignty and International Intervention. Gene M. Lyons & Michael Mastanduno. The Johns Hopkins University Press. Baltimore. 1995. p.144.

[3] O mais democrático e desejável, seria que todos os países adotassem algum tipo de critério misto, mesclando o *jus soli* com o *jus sanguinis.* Desta forma, se evitariam conflitos, permitindo que uma maior quantidade de pessoas pudesse ter outra nacionalidade. Pois, como sabemos, a nacionalidade continua sendo o maior requisito para que alguém possa usufruir a rede de proteção social dos diversos Estados.

O estabelecimento de regras e rigores: a soberania do Estado

Neste contexto de globalização, podemos dividir, de modo simplista, quatro formas para a circulação de pessoas:

- Forma Livre: não há, praticamente, nenhum controle de saída e entrada de pessoas entre dois países. É o que ocorre na União Européia.
- Forma Simples: é observado quando o simples documento de identificação pessoal se mostra suficiente para a entrada e saída. Por exemplo, para um brasileiro adentrar a Argentina basta apresentar o documento de identidade.[4]
- Forma específica: ocorre na necessidade de se retirar documento específico para a entrada e saída em países soberanos. A retirada deste documento de viagem deve observar alguns requisitos específicos. A ordem jurídica pode estabelecer vários tipos de documentos; além do passaporte comum, existem outros tipos de passaportes, como o para estrangeiro e o laissez-passer (artigo 54 da Lei 6.815/1980, com a modificação da Lei 9.964/81).
- Forma específica qualificada: além da existência de documento de viagem específico, se faz necessário o visto, que é um controle prévio exercido pelo país que receberá o estrangeiro quando este ainda se encontra no seu país de origem.

O visto é uma autorização introduzida no passaporte ou documento equivalente, por autoridade consular, devendo seu portador preencher determinados requisitos, de acordo com a finalidade de sua viagem. Sob este aspecto, existem os seguintes tipos de visto em nosso País: de trânsito; de turista; temporário; de viagem cultural ou missão de estudos; de viagem de negócios; de artistas e desportistas; de estudante; de cientistas, professores, técnicos ou profissionais de outra categoria, sob o regime de contrato; correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira; de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa; permanente; de cortesia, oficial e diplomático. Deve-se observar, no entanto, que ter o passaporte visado não gera o direito à entrada.

---

[4]Vejamos o artigo 2° do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina sobre Isenção de Vistos, promulgado pelo DECRETO No 3.435, DE 25 DE ABRIL DE 2000: "A documentação para a República Federativa do Brasil é a seguinte: Passaporte *ou* cédula de Identidade expedida pelos Estados, com validade nacional.(...)" (grifo nosso)

A questão da soberania

De acordo com Krasner, a idéia de soberania tem sido usada, normalmente, para designar quatro características distintas do Estado moderno. As características envolvem o Estado em suas relações internas com sua população e em suas relações com os demais Estados do sistema internacional de Vestfália. As características dizem, especificamente, respeito à *soberania doméstica*, que se refere à organização da autoridade pública interna dotada do monopólio legal do uso da violência*; soberania interdependente***,** que se refere à habilidade dos governos em monitorar as fronteiras transnacionais quanto aos movimentos das chamadas quatro liberdades de movimento (mercadorias, bens, capitais e serviços)*; soberania internacional legal*, que se refere ao reconhecimento mútuo entre os Estados e outras organizações governamentais internacionais; e *soberania Vestfaliana*, que se refere à exclusão da autoridade de atores externos nas questões internas.[5]

Assim, o monopólio legal dos meios de entrada é exercido, soberanamente, pelo Estado. De tal sorte que o estrangeiro, ainda que preencha todos os requisitos, detém mera expectativa de direito.

Essa prerrogativa única pertencente aos Estados, de recusar ou admitir estrangeiros, é uma expressão de sua soberania. Por mais que se advogue a existência de um 'mundo único', ainda estamos longe dessa realidade, pelo que hoje não podemos negar o exercício soberano dos Estados na admissão ou não do estrangeiro.

Também defendo que a simples recusa, como reflexo da soberania, por si só não afronta os Direitos Humanos. Antes de tudo é uma questão de segurança interna e, ocasionalmente, internacional.

Tem-se reconhecido na recusa de entrada e saída de pessoas do país uma expressão da própria soberania, bem como, em algumas situações especiais, da cooperação internacional, notadamente no contexto da globalização, em que há uma intensificação na criação de redes criminosas mundiais. O combate a estes aglomerados de pessoas de nacionalidades distintas, unidas para a prática do crime, é tarefa de todos os países. O controle exercido pode impedir a circulação de armas, drogas e terroristas no globo terrestre.

Também é de se ressaltar que a permissão incontrolada de estrangeiros por determinado país pode levar à falência de sua rede de proteção social, o

[5]Stephen D. Krasner, Sovereignty. Organized Hypocrisy, Princeton University Press, 1999, p.9.

que prejudicaria tanto seus nacionais quanto os imigrantes. Isto vale tanto para o Canadá, quanto para o Brasil. Logo, a fiscalização assume uma característica de sustentabilidade dos níveis de qualidade de vida no país, pois a entrada indiscriminada poderia gerar um verdadeiro colapso nos sistemas de assistência social.

Entretanto, esta fiscalização não deve atentar contra ditames da dignidade da pessoa humana, bem como deve, ao máximo, fugir da discriminação. Nenhum Estado pode, sob a retórica do combate ao terrorismo, por exemplo, contribuir para a exacerbação do racismo em escala global por intermédio de um processo de entrada seletiva baseada na origem do viajante.

O Estado soberano deve observar os ditames dos Direitos Humanos, tanto na fiscalização de entrada e saída de pessoas, como no caso de inadmissão, ou seja, deve proceder a uma fiscalização eficaz, mas correta sob o prisma da dignidade da pessoa humana, bem como deve tratar com decência aqueles que eventualmente não forem admitidos.

A soberania e o colapso das instituições políticas

Uma questão muito importante para nosso objeto de estudo é o problema dos chamados Estados falidos. Vale salientar que Estado falido não significa quebrado do ponto de vista financeiro, mas antes do ponto de vista de suas estruturas governamentais. Nesse caso, suas instituições e lideranças perdem a capacidade de controlar política e economicamente seu território, não conseguindo garantir segurança, lei e ordem, infra-estrutura econômica ou serviços públicos de saúde para sua população.

As conseqüências dessa situação são graves. Elas vão desde problemas com refugiados e com desabastecimento alimentar, passando pela falta de água e de energia elétrica, chegando até a conflitos étnicos. A história revela que esse tipo de colapso é, geralmente, decorrente de guerra civil.

O fato é que, conforme afirma Cusimano, quando os Estados implodem, as conseqüências negativas de tais acontecimentos vão além das populações diretamente envolvidas. Num mundo interdependente, caravanas de refugiados, quebra de mercados, degradação ambiental, epidemias, contrabando de armas (inclusive nucleares) e terrorismo são problemas que não respeitam fronteiras.[6]

[6]Maryann K. Cusimano. Beyond Sovereignty. Issues for a global agenda. Bedford-ST. Martin's. New York. 2000. p.12.

Nesse sentido, de acordo com Andrew Natsios, a complexidade das crises humanitárias é determinada por cinco características comuns:

1. Deterioração ou completo colapso da autoridade do governo central de um determinado Estado.
2. Existência de conflitos de natureza étnica ou religiosa, e seus conseqüentes abusos dos direitos humanos.
3. Falta de segurança alimentar, fome em massa.
4. Colapso macroeconômico, principalmente envolvendo hiperinflação, desemprego em grande escala e redução drástica do Produto Interno Bruto.
5. Finalmente, fluxo migratório de refugiados que buscam abrigo e alimentação.

Para Natsios, problemas dessa magnitude não respeitam fronteiras, e freqüentemente se espalham por Estados vizinhos. Portanto, evitar a propagação do caos provocado por crises humanitárias representa um grande desafio para a segurança internacional, principalmente considerando a existência do princípio da soberania.[7]

É importante reconhecermos, quanto ao problema dos Estados falidos, que qualquer discussão sobre soberania deve levar em consideração os conceitos de autoridade e de controle.[8] Quando a autoridade é efetiva, a força ou a coerção não necessariamente serão utilizadas. O exercício da autoridade pode produzir controle; entretanto, o controle pode ser adquirido sem a necessidade do uso da autoridade. Ou seja, pode ser adquirido mediante apenas o uso da força bruta. Por isso, na prática, não é tão fácil sabermos onde começa o controle e acaba a autoridade, ou vice-versa. Assim, a perda de autoridade por um determinado período pode levar à perda de controle. Por outro lado, o efetivo controle por um determinado período, ou a aceitação desse controle por questões meramente instrumentais, pode gerar novas modalidades de autoridade. Isso, porque se o controle for efetivo e eficaz, os que estão sob seu domínio podem passar a reconhecê-lo como sendo normativo, e não apenas instrumental. Por outro lado, se a autoridade falhar na manutenção do controle, esta pode ruir.

---

[7]Andrew S. Natsios, "NGOs, the UN, and humanitarian emergencies", in Paul F.Diehl, **The Politics of Global Governance**, International Organizations in an Interdependent World, Bouldner, Rienner, 1997, p.288.

[8]Autoridade significa um direito aceito pelos cidadãos para que um agente possa exercer determinada função, por exemplo, a autoridade do Presidente em representar seu país.

O fato é que esse tipo de catástrofe humanitária gera constantemente inadmitidos em massa, como por exemplo, os milhares de albaneses barrados em sua tentativa de entrada na Itália, logo após a queda do regime socialista albanês. Isso, pelo fato de que, nesses casos, não há controle efetivo para se impedir a saída de um grande contingente de refugiados que buscam abrigo em outros países.

País sensível e controle migratório: a dignidade da pessoa humana no controle de entrada

Superada a questão sobre a soberania do Estado em barrar os que pretendam entrar em seu território, passo a analisar políticas de imigração nos postos de fronteiras, especialmente as que têm gerado incidentes diplomáticos, como o recente envolvendo a Espanha e o Brasil. A sensibilidade da questão pode ser observada por motivos internos do país de origem do viajante, bem como do país de destino, ou ainda das qualidades e características do próprio viajante. Os Estados Unidos são sensíveis ao terrorismo, por problemas internos oriundos dos ataques sofridos em 11 de setembro de 2001; dessa forma, a fiscalização de entrada de pessoas levará em conta essa problemática. Portanto, um cidadão oriundo de país onde se supõe haver maior concentração de terroristas terá maior dificuldade de adentrar os EUA do que um mexicano. Também observo, neste mesmo sentido, que conjunturas políticas e econômicas internas podem levar o país a facilitar ou dificultar a entrada de estrangeiros. Países que estão com alto índice de desemprego tendem a dificultar a entrada de pessoas de menor renda e escolaridade, pois estas poderiam representar um fator de desequilíbrio no mercado de trabalho, principalmente devido ao fato de que imigrantes ilegais tendem, pelas circunstâncias, a se submeter a situações desumanas, além de trabalharem na informalidade.

Também visualizo problemas para entrada quando circunstâncias sensíveis ao tráfico de drogas justificam restrições seletivas. Neste sentido, se a Colômbia é um produtor de drogas, provavelmente uma pessoa oriunda desse País será tratada com preconceito, em virtude de sua nacionalidade. Nesse mesmo sentido, uma jovem brasileira, solteira, que tente entrar na Europa, poderá ser tratada com preconceito, pois se sabe que muitas procuram ganhar a vida, nos países desenvolvidos, com prostituição.

Nesta linha de pensamento, podemos concluir que existem grupos preferenciais no processo de admissão. Esta atividade seletiva leva em conta critérios políticos, étnicos, religiosos ou econômicos. De acordo com os países envolvidos e suas linhas gerais de política de entrada e permanência de estrangeiros, estes critérios poderão incidir de forma mais favorável ou desfavorável à prevalência dos Direitos Humanos. Teremos dois casos de inadmissão: um correto e outro incorreto. É aceitável não admitir um estrangeiro no país quando este passa por dificuldades conjunturais econômicas, se aquele que quer ingressar busca emprego, e não corre risco de vida em seu país de origem. Já não será correto fazer incidir um controle de admissão mais rigoroso, ou mesmo inadmitir uma pessoa, por questões étnicas, políticas ou religiosas, ou em fundado receio de risco de vida em caso de retorno, como no caso dos refugiados.

Este tipo de pensamento que leva em conta as convicções políticas, religiosas ou a etnia do imigrante deve ser repelido, por atentar, frontalmente, contra a dignidade da pessoa humana e a igualdade de tratamento. Na atual esteira de comportamento dos países e suas sensibilidades, chegaremos ao ponto de se criarem filas nos controles migratórios para muçulmanos (não importando de qual país), colombianos e brasileiras. Na Roma antiga, os gentios, cidadãos não-romanos, eram facilmente escravizados e tratados como *res* – coisa. Hoje, as políticas de controle de imigração, em regra, provocam desrespeito aos direitos humanos. Não devemos aceitar que a exceção se sobreponha à regra. Todos devem ser tratados de forma igual, pois todos são seres humanos, independentemente da cor da pele, da etnia, da nacionalidade, da convicção política e do credo religioso.

Percebemos que essa mentalidade sensível termina por tornar vulnerável a segurança no controle migratório. Ora, se as organizações criminosas sabem que cidadãos de certas nacionalidade ou características pessoais serão fiscalizados mais rigorosamente, elas vão recorrer e aliciar pessoas cujas feições e origens não sejam alvo de preconceito. Portanto, o tratamento não-igualitário terminará por criar uma brecha na fiscalização.

A inadmissão como prerrogativa discricionária do Estado é um reflexo de sua soberania, mas o controle de fluxo migratório baseado em critérios discriminatórios atenta contra os Direitos Humanos.

O Estado pode até barrar e não justificar os motivos; mas não pode barrar e desrespeitar a dignidade da pessoa humana e o pressuposto de que não existe diferença entre pessoas. O conceito de cidadania global, no futuro,

pode até conferir o direito de livre circulação no planeta, mas esta é uma perspectiva longe de ser alcançada.

Remato este tópico lembrando que existem determinadas pessoas que são bem-vindas nos países. Notadamente, este fenômeno se caracteriza pela captação de cérebros, realizada para proporcionar um maior desenvolvimento tecnológico no Estado, na área militar, por exemplo. Assim, ao passo que alguns têm dificuldade de adentrar, outros são incitados e aliciados para tanto. Esse fato só ressalta o caráter seletivo no processo de entrada de pessoas.

O represamento de cidadãos: restrições à saída de pessoas. A obrigação de admitir

Vejamos a seguinte notícia:

> Fidel Castro confirma deserção de atletas e técnico cubanos[9]
> 24/07/2007 - 00h03
> O ditador cubano Fidel Castro confirmou nesta segunda-feira a deserção dos boxeadores Guillermo Rigondeaux e Erislandy Lara, além do jogador de handebol Rafael Capote e do técnico de ginástica Lázaro Lamelas, no Rio de Janeiro, onde estavam concentrados para a disputa do Pan-Americano.
> "Sinceramente, nos nocautearam com um golpe direto no queixo, com ajuda norte-americana. Não lhes faltou nenhum tipo de proteção", declarou Fidel, em um artigo sobre os Jogos.

Há uma tendência natural em quem estuda o fluxo migratório de achar que é na entrada de estrangeiros no país onde incide com mais intensidade o controle. Entretanto, a saída de pessoas também merece ser analisada sob a ótica dos Direitos Humanos.

Durante a vigência do Pacto de Varsóvia, os nacionais dos países que formavam a chamada 'cortina de ferro' não podiam sair, estavam represados. É o caso dos cubanos, ilustrado acima.

Para quem quer sair, mas não pode, em caso de fuga gera-se uma situação diferenciada: a necessidade de se conceder asilo político (um dos princípios constitucionais que regem as relações diplomáticas do Brasil).

[9] http://www1.folha.uol.com.br/folha/esporte/ult92u314529.shtml

O Brasil prevê duas hipóteses de asilo político: o diplomático e o territorial.

O asilo diplomático é aquele concedido ao estrangeiro ainda em seu próprio território. Neste caso, a concessão é de competência da representação diplomática brasileira no exterior no local onde se encontra o estrangeiro, não assegurando o direito ao asilo territorial.

O asilo territorial é concedido pelo Ministro da Justiça, por prazo limitado de até 2 anos, sendo prorrogável enquanto persistirem as condições que lhe deram origem, mediante requerimento do interessado.

Questão interessante é o conflito que se pode estabelecer entre o exercício pleno da liberdade de ir e vir e os requisitos para retirada do passaporte. Analisemos o serviço militar obrigatório: se o cidadão não se apresenta, não poderá retirar o seu passaporte. Conseqüentemente, o fato de não prestar o serviço militar obrigatório acabou sendo um fato impeditivo de se locomover no mundo, notadamente para os países que exigem apresentação de passaporte.

E o direito a liberdade, como garantia individual, não deve ser interpretado extensivamente? Essa prerrogativa, que é pressuposto do exercício dos demais direitos, não comporta a possibilidade de se retirar do Brasil?

Podemos defender, inclusive, a impetração de *habeas corpus* para que o cidadão possa se retirar do País mesmo sem prestar o serviço militar obrigatório. Pois este fato, per si, não pode obstar o direito de ir e vir, pelo que deve ser combatido com o remédio jurídico próprio, que é o *habeas corpus*.

A conduta dos candidatos à admissão e a postura do Estado face aos inadmitidos

Todo procedimento de controle de entrada deve contar com a colaboração daqueles que viajam. Os que pretendem adentrar em outro país devem ter o máximo de cuidado para que suas atitudes não sejam interpretadas em seu desfavor, pois os oficiais de imigração são treinados para desconfiar do propósito da viagem, e o viajante deve levar em conta este fato.

Para que seja diminuída a possibilidade de inadmissão, o viajante deve atentar para as exigências básicas do país de destino. Neste sentido, ele deve:

- Atentar para os possíveis problemas de comunicação: saber qual a língua que é utilizada em seu destino e as condições de se estabelecer um

diálogo. Muitos problemas decorrem da falta de comunicação entre o viajante e os agentes do controle migratório.

- Portar todos os documentos necessários.
- Se há necessidade de visto, não desviar a finalidade da viagem: suponhamos que o visto seja para o mero trânsito no país, ou seja, não é o destino final da viagem. Se o viajante confere destinação diversa a seu itinerário, terá que requerer novo visto para a atividade específica que deseja desempenhar, sob risco de ser deportado. O propósito da viagem deve estar o mais claro possível.
- Comprovar a exata duração da viagem.
- Comprovar dispor de recursos.
- Manter a calma, não tratar o oficial de imigração como se estivesse sendo agredido, ou como se não estivesse gostando da situação.

Enfim, o candidato ao ingresso no país deve se cercar de todos os cuidados para evitar sua eventual inadmissão.

Vimos como devem agir os meios de fiscalização do Estado, e, igualmente, como deve se portar o viajante para não ser barrado. Vejamos, agora, qual seria a política ideal do país que resolve, por ato de soberania, inadmitir uma pessoa.

Está vencida a discussão sobre a legitimidade de o Estado barrar discricionariamente quem ele deseja. O que nos importa agora é saber como se deve agir face aos inadmitidos. Vejamos:

> Espanha retém mais dois alunos brasileiros[10]
> 06/03/2008 - 05h07
> A polícia espanhola reteve ontem, no aeroporto internacional de Barajas, mais dois estudantes brasileiros que estavam de passagem pelo país (...)
> As duas pessoas detidas são os alunos de mestrado brasileiros Patrícia Rangel e Pedro Luiz Lima, do Iuperj (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro). Eles participariam de um congresso de ciência política em Lisboa (Portugal). (...)
> Além dos dois estudantes, havia cerca de 30 outros brasileiros retidos em Barajas, mas o consulado não conseguiu saber se todos haviam chegado ontem mesmo ou se parte deles viera nos vôos da véspera e estava aguardando a decisão das autoridades policiais.

[10] http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u379093.shtml

> Em fevereiro, a mestranda de física da Universidade de São Paulo Patrícia Camargo Magalhães, 23, foi deportada sob o argumento de falta de documentação. A jovem participaria de um congresso internacional em Portugal e viajaria para Lisboa com escala em Madri por uma questão de preço. Para ela, no entanto, o que aconteceu "foi uma demonstração de preconceito social e sexual".

O Estado tem o direito de inadmitir. E ele pode fazê-lo sem se justificar, por ato de sua soberania. Mas o que ocorre depois da inadmissão? Qual a postura que se deve esperar das autoridades que controlam o fluxo migratório? O que chocou, no caso Brasil-Espanha, foi a quantidade de inadmitidos, e a forma como foram tratados.

O Poder absoluto-soberano do Estado deve ser exercido, e a dignidade da pessoa humana respeitada. Atentem para esta outra matéria divulgada na imprensa sobre o tratamento conferido aos barrados em território espanhol:

> Brasileiros saem de Salvador e são barrados na Espanha[11]
> 21/05/2008 - 17h55m
> O baiano, Leandro Santos Suzart, faz parte do grupo que está detido em Madri. Ele foi à Espanha para o casamento de uma tia.
> Por telefone, direto de Madri, Leandro contou o que aconteceu depois que o avião chegou ao aeroporto.
> "Pegaram todos os brasileiros, prenderam os passaportes. Trouxeram a gente para uma sala. Ficou todo mundo nessa sala sem água, sem comida, sem direito a nada. Inclusive tem uma mulher grávida de sete meses na mesma sala que a gente, sem cama, sem cadeira para sentar, já se sentiu mal, pediu um remédio, uma assistência, mas ninguém deu. Vamos passar mais de 30 horas sem assistência nenhuma. Estou indignado com esse tipo de coisa que está acontecendo", conta o baiano.
> A passageira Débora Alves, 20 anos, grávida de sete meses, em entrevista a Globo News, também contou o que aconteceu no aeroporto. 'Levaram a gente para um quarto apertado, isolaram todo o pessoal e não falavam nada'.

A forma desumana com que muitos brasileiros foram tratados pelo governo espanhol gerou fortes reações no Brasil. E mais: poderia ter gerado um conflito

[11] http://ibahia.globo.com/plantao/noticia/default.asp?id_noticia=177106&id_secao=77

entre Brasil e União Européia, pois a Espanha faz parte deste bloco econômico. O conflito poderia ter tido conseqüências mais gravosas, abrangendo os países do bloco.

Pelo que foi noticiado pela imprensa, e, posteriormente, confirmado pelas autoridades espanholas, os viajantes brasileiros ficaram presos no aeroporto por muito tempo, não tiveram acesso a suas bagagens, a seus medicamentos, foram privados do conforto mínimo, lhes faltando até cadeiras para que pudessem sentar, ficaram incomunicáveis – sem ter acesso sequer ao agente consular. O Estado espanhol foi além dos limites de sua soberania. Extrapolou seu poder de inadmitir, ferindo os barrados em sua dignidade.

Esta não é a forma correta, do ponto de vista dos Direitos Humanos, de tratar os inadmitidos. Nem da própria Constituição espanhola. O Estado, ao inadmitir, deve conferir um tratamento humano digno aos barrados. Deve proporcionar um conforto mínimo, acesso às bagagens, a medicamentos, e possibilitar a comunicação dos inadmitidos com seu agente consular, ao menos.

Sob o pretexto de exercer sua soberania, o Estado não pode esmagar os direitos ínsitos em qualquer ser humano. É dever seu, decorrente de tratados internacionais de Direitos Humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, proteger a integridade e a dignidade do viajante inadmitido.

Mas o que levou o governo espanhol a barrar brasileiros? Vimos que a inadmissão pode decorrer de questões políticas, econômicas, étnicas e religiosas. Quais desses critérios foram violados?

> Lula vincula deportação de brasileiros a eleição na Espanha[12]
> 07/03/2008 - 22h06
> O presidente Luiz Inácio Lula da Silva associou nesta sexta-feira, no Rio, a proibição da entrada de brasileiros na Espanha ao processo eleitoral daquele país. No domingo (9), o PSOE (Partido Socialista Operário Espanhol), do atual primeiro-ministro espanhol, José Luiz Zapatero, disputa a maioria no parlamento com o PP (Partido Popular).
> Lula disse na noite desta sexta-feira que deve se reunir na semana que vem com o vencedor do pleito para tentar resolver o incidente. “Não é possível que, depois de tantos anos de relação que a gente [Espanha e

[12] http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u379842.shtml

> Brasil], haja brasileiros sendo proibidos de entrar na Espanha. Eu acho que muito disso está ligado ao tema eleitoral, e normalmente os partidos conservadores tem quase uma vontade de proibir que os pobres de outros países adentrem seus países", afirmou Lula.

A presença de estrangeiros na Espanha é uma questão política sensível. A opinião pública se mostra contrária à admissão daqueles que buscam trabalho no território espanhol, notadamente pela falta de empregos, que seria agravada com a entrada de imigrantes dispostos a aceitar baixos salários e informalidade. Por isso, há o fundado argumento de que a proximidade das eleições influenciou a inadmissão dos brasileiros. Ou seja, o governo Zapatero se utilizou deste fato para obter apoio popular.

Quando a população se sente ameaçada por algum fato, ela pressiona seu representante político para que tome atitudes enérgicas. O ingresso de imigrantes agravaria a situação de desemprego da Espanha, pois mesmo restando salários baixos, os espanhóis os preferem à falta de ocupação. Essa pressão popular levou o Primeiro-Ministro espanhol, José Luiz Zapatero, a barrar a entrada de uma quantidade elevada de estrangeiros no País, até que o processo eleitoral fosse concluído. Tudo indica, após a reeleição do governante, que as questões eleitoreiras tenham desaparecido e a conjuntura de pressão existente no universo da eleição também desapareceu, proporcionando uma postura mais maleável, levando, posteriormente, a um acordo entre Brasil e Espanha.

Conclusões: a admissão – solidariedade; inadmissão – cooperação

Por tudo que já se disse, é hora de fecharmos a questão: a soberania do Estado em inadmitir, os Direitos Humanos e a posição das pessoas inadmitidas. Sabemos, repise-se, que, em determinadas e justificadas circunstâncias, o Estado pode e deve barrar estrangeiros que tentam ingressar em seu território, como um ato de soberania sua. Este ato, por si só, não é ilegítimo nem atentatório.

Compreendemos também que os viajantes devem se cercar do máximo cuidado. Saber qual o visto adequado para sua viagem, se portar corretamente e de forma a auxiliar o controle de entrada, saber se comunicar no país de destino, se informar sobre as condições e contextos existentes no país *ad quem*.

Também esboçamos que a dignidade da pessoa humana não pode ser ferida quando há inadmissão, sob nenhum pretexto.

Aos inadmitidos deve ser conferido o direito às condições mínimas de conforto, o acesso a sua bagagem, a seus medicamentos, ao agente consular de seu país. Enfim, deve haver um tratamento humano, sem o que a legitimidade de se barrar como reflexo da soberania do Estado se torna atentatória, do ponto de vista dos Direitos Humanos, e, portanto, ilegítima.

Como arremate, concluo que a inadmissão de pessoas, com todas as precauções e justificativas, pode estar relacionada com a cooperação internacional, como, por exemplo, no combate ao terrorismo; por outro lado, a admissão, principalmente a que permite a entrada do refugiado, relaciona-se com a solidariedade mundial.

Quando ocorre a inadmissão, temos, como foi delineado, a cooperação com a segurança internacional, por exemplo quando um criminoso não pode deixar seu país e adentrar noutro sem que cumpra a pena que lhe foi imposta. Também, nesta mesma linha, há cooperação quando redes criminosas que atuam no mundo global são desmanchadas ao tentar atuar em outras regiões fronteiriças, sendo barradas pelos controles migratórios. Observa-se, também, cooperação quando a própria estrutura interna de assistência social possa ser abalada com o ingresso desenfreado de imigrantes. Imaginemos uma situação em que um grande número de bolivianos, dadas as difíceis condições econômicas por que passa seu País, resolvam adentrar no Brasil. Teríamos dificuldade em abrigá-los. Da mesma forma ocorrerá se muitos brasileiros procurarem a Suíça para viver.

Ressalte-se que essa cooperação, ao inadmitir, passa pelo tratamento humano que deve ser conferido aos inadmitidos, sob pena de violação à dignidade da pessoa humana. A melhor maneira de os Estados e a comunidade internacional minimizarem os efeitos oriundos das inadmissões é a cooperação, tanto antes de inadmitir, oferecendo maiores informações aos viajantes, por exemplo, quanto depois de inadmitir, conferindo condições humanas para com a pessoa barrada. Inclusive, oferecendo assistência financeira. Seria justo o Estado de destino arcar com o ressarcimento do custo do transporte daquele que viajou com toda a documentação correta e foi barrado, simplesmente porque o oficial de imigração desconfiou do verdadeiro propósito da viagem. Regra que poderia contribuir para com o fim de excessos.

Por outro lado, a admissão passa pelo conceito de solidariedade internacional, porque o estrangeiro é acolhido para que possa exercer sua

liberdade, ou para que tenha melhor qualidade de vida, sob o ponto de vista humanitário.

Referências

CUSIMANO, Maryann K. *Beyond Sovereignty. Issues for a global agenda*. Bedford-ST. Martin's. New York. 2000. p.12.

DONNELY, Jack. "State Sovereignty and International Intervention: the case of human rights" in Beyond Westphalia. State Sovereignty and International Intervention. Gene M. Lyons & Michael Mastanduno. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995. p.144.

KRASNER, Stephen D., *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, 1999, p.9

NATSIOS, Andrew S., "NGOs, the UN, and humanitarian emergencies". In Paul F. Diehl, The Politics of Global Governance, International Organizations in an Interdependent World, Bouldner, Rienner, 1997, p.288.

REGIS, André. Intervenções nem sempre humanitárias. Editora Universitária, UFPB. 2006.

TORPEY, John. *The invention of the passport. Surveillance, Citizenship, and the State*. Cambridge University Press, 2000. 211p.

Migração e Redes Sociais: a distribuição de brasileiros em outros países e suas estratégias de entrada e permanência

Wilson Fusco

Introdução

A emigração de brasileiros para outros países é um processo que acarreta inúmeros desafios para a maioria daqueles que decidem viver fora do Brasil. As adversidades que surgem são resultantes, essencialmente, da condição frágil em que a maioria dos brasileiros se encontra, seja por permanecer e trabalhar no país escolhido sem o visto apropriado, seja pelo translado arriscado, como acontece na passagem de algumas fronteiras, ou ainda, pelas diferenças culturais e lingüísticas com o país de destino. As redes sociais, estruturas por onde circulam recursos para a organização dessas comunidades no exterior, têm sido crescentemente utilizadas como um conceito útil para explicar processos particulares à migração internacional.

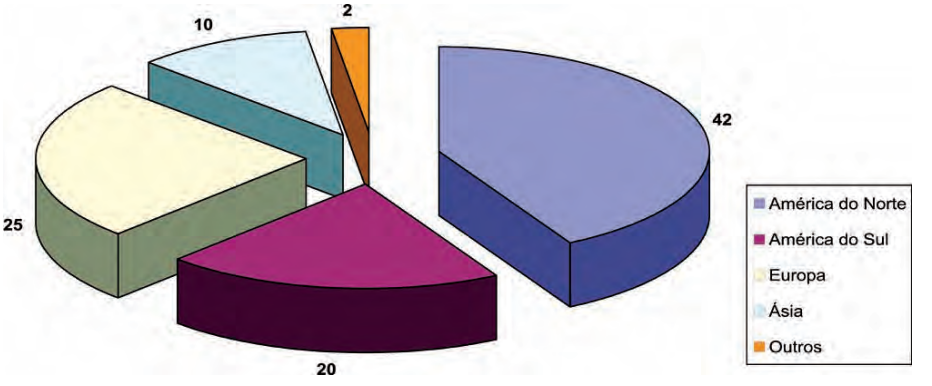
O objetivo deste trabalho é analisar de que forma alguns aspectos da organização social das comunidades brasileiras em outros países – mais especificamente nos Estados Unidos e Japão – condicionam a inserção do migrante nesses países. Interessa, particularmente, a verificação de determinadas práticas de utilização dos recursos que circulam por meio de laços sociais, em associação aos efeitos de expansão do movimento, adaptação do migrante no destino, e conexão entre pontos muito específicos na origem e no destino.

Brasileiros pelo mundo

O número absoluto de migrantes que constitui o contingente de brasileiros vivendo em diferentes países, assim como a distribuição proporcional dessa população, é algo difícil para se avaliar com a exatidão necessária. Essa dificuldade existe, principalmente, pela constatação de que as instituições ligadas às estatísticas populacionais não captam de forma precisa os migrantes residentes que estejam em situação irregular. É sabido que grande parcela dos migrantes brasileiros não possui a documentação exigida para entrar, permanecer e trabalhar no país de destino. Quando se encontram nessa situação, de maneira geral, os migrantes tendem a não se expor aos levantamentos estatísticos, o que origina importante lacuna para os estudiosos do tema no Brasil.

Por outro lado, uma instituição do Governo Federal tem-se esforçado para produzir informações atualizadas sobre as comunidades de brasileiros em outros países. Segundo as estimativas do Ministério das Relações Exteriores, as principais regiões de destino para os brasileiros, agregando 98% do total, são a América do Norte, a América do Sul, a Europa e a Ásia; no outro extremo observa-se que a América Central, a África, a Oceania e o Oriente Médio somam somente 2% dos emigrantes naturais do Brasil (Gráfico 1).

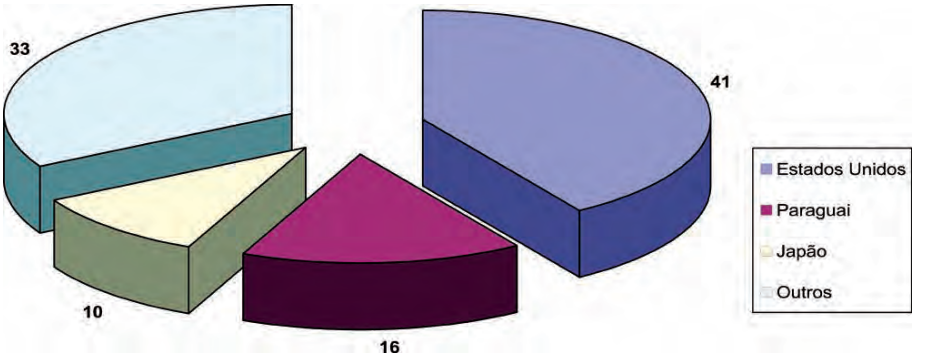
Gráfico 1 - Distribuição percentual de brasileiros migrantes segundo região de residência em 2007



Fonte: Ministério das Relações Exteriores

No interior de cada continente, alguns poucos países - Estados Unidos, Paraguai e Japão – agregam quase 70% de nossos emigrantes (Gráfico 2). Esses dados denotam a forte concentração espacial quando se considera a distribuição desses migrantes internacionais pelo mundo, já que a lista do MRE contempla mais de 100 países onde vivem brasileiros.

Gráfico 2 - Distribuição percentual de brasileiros migrantes segundo o país de residência em 2007



Fonte: Ministério das Relações Exteriores

Ao analisarmos os dados da tabela 1, a qual mostra a distribuição de migrantes segundo o país de destino em dois momentos diferentes, podemos concluir que em 2001 as comunidades de brasileiros estavam ainda mais concentradas nos três principais países (77%) – Estados Unidos, Paraguai e Japão – do que em 2007 (67%). Um dos pontos a se destacar nessa questão é que a perda de participação desses destinos mais importantes ocorreu em correspondência ao aumento da participação de países da Europa como novos destinos. Ainda que nenhum país Europeu, isoladamente, tenha superado em volume a quantidade de brasileiros que encontramos no Japão, por exemplo, a Europa em conjunto passou a contabilizar 25% de nossos migrantes.

Outro elemento importante é a constatação do expressivo aumento do contingente de nacionais vivendo em outros países. A mesma tabela 1 permite estimar em 61% o crescimento da população migrante, no período de seis

anos. Ou seja, ainda que a população de brasileiros tenha diminuído proporcionalmente sua participação nos três principais países de destino, seu volume em números absolutos aumentou em todos eles nesse mesmo período. Assim, verifica-se que a saída de brasileiros é um processo que tem aumentado em intensidade, e parece não haver sinais recentes de que o processo em curso seja interrompido ou sofra reversão.

Tabela 1 - Distribuição de brasileiros migrantes segundo o país de residência e o ano do levantamento.

País de residência	2001		2007	
	N	%	N	%
Estados Unidos	799203	42,3	1240000	40,7
Paraguai	442104	23,4	487517	16,0
Japão	224970	11,9	310000	10,2
Outros	421618	22,3	1007245	33,1
Total	1887895	100,0	3044762	100,0

Fonte: Ministério das Relações Exteriores. Tabulação própria

O número de brasileiros migrantes tem aumentado consistentemente, conforme referido anteriormente. A complicada situação econômica pela qual o Brasil passou durante os anos 1980, período reconhecido como o início de fluxos importantes de brasileiros para o exterior, não é mais a realidade nacional. Ainda que a situação econômica nacional tenha melhorado, a trilha aberta para o exterior continua a atrair muita gente. As redes sociais, por um lado, e o recrutamento ativo, por outro, mantêm a dinâmica migratória internacional em alta.

Redes migratórias

Informações estatisticamente representativas sobre comunidades de migrantes internacionais somente podem ser encontradas, na maioria dos casos, quando os integrantes de tais comunidades se caracterizam como "migrantes legalizados". Mas esse não é o caso para o migrante de retorno. Uma vez em solo brasileiro, todo indivíduo pode responder às questões do censo sem medo de sanções, como as que poderia sofrer pela situação

vulnerável em que se encontrava enquanto migrante irregular. É por meio desta fonte de dados que podemos obter importantes informações acerca dos grupos de brasileiros que vivem ou viveram no exterior, e de suas redes migratórias, as quais ligam alguns pontos da origem a lugares específicos no destino.

A caracterização de "migrante retornado" – por meio dos dados do censo do IBGE – não deve ser considerada como determinante do fim da "carreira" de um indivíduo como migrante, mas, ao contrário, apenas um retrato que pode ser alterado muito rapidamente. Isso é fato, porque todo retornado pode voltar a um país estrangeiro, não uma, mas quantas vezes quiser ou puder, após o censo que o registrou. Por essa perspectiva, a utilização da informação censitária sobre migração de retorno ao Brasil pode ser considerada como forma de conhecer a própria comunidade de migrantes internacionais – ou, ao menos, uma parte dela –, uma vez que essas pessoas já viveram certo tempo em outro país e podem, a qualquer momento, retomar seus projetos de morar e trabalhar em um país estrangeiro.

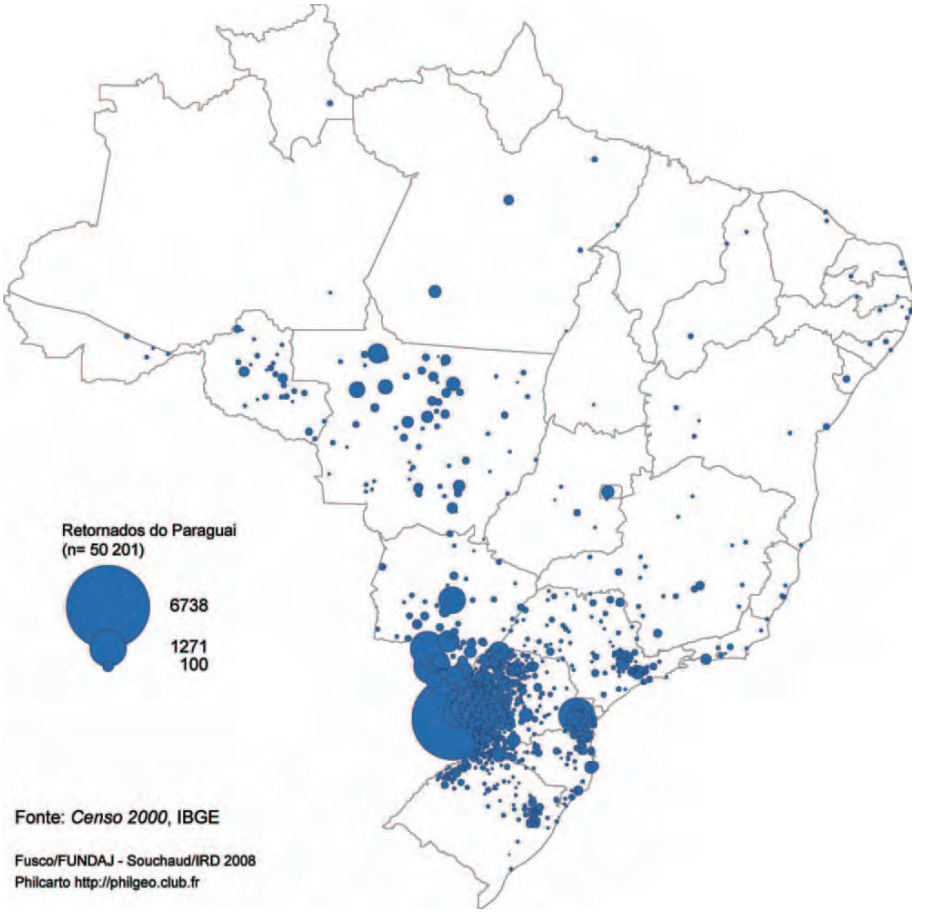
A migração de retorno é um elemento muito rico, e, apesar disso, pouco explorado no contexto das migrações internacionais a partir do Brasil. Além disso, a análise do movimento de retorno permite a ampliação do conhecimento sobre os fluxos migratórios, uma vez que os diversos grupos de brasileiros no exterior estabelecem vínculos estreitos com comunidades específicas na origem. Essas comunidades, por sua vez, propiciam, entre outras coisas, a possibilidade de alimentação do fluxo com novos migrantes, ou a recepção adequada para os que encerram seu projeto de migrar.

O censo de 2000 constitui uma fonte de dados que apresenta cobertura para todo o território nacional, e permite uma grande diversidade de cruzamentos das características dos retornados com outras variáveis de interesse. Os mapas abaixo foram elaborados a partir do cruzamento da variável que indica o país de residência anterior (nos 10 anos anteriores ao censo) e o município de residência em 2000. Foram selecionados, para este trabalho, os brasileiros retornados do Paraguai, do Japão e dos Estados Unidos, por serem os principais destinos, e, também, porque os retornados desses três países somam 60% dentre todos os retornados do exterior.

O deslocamento de volta do Paraguai é o movimento internacional de retorno com maior volume, dentre os registrados em 2000, no Brasil. Verificou-se que 50.201 pessoas nascidas e residentes no Brasil declararam residência anterior no Paraguai, entre 1990 e 2000. Essas pessoas

representam 26,8% do total da população retornada de outros países, e esse contingente está bastante concentrado em duas Unidades da Federação: Paraná (61,8%) e Mato Grosso do Sul (16,2%).

Mapa 1. População nascida no Brasil que declarou residência anterior no Paraguai segundo o município de residência em 2000

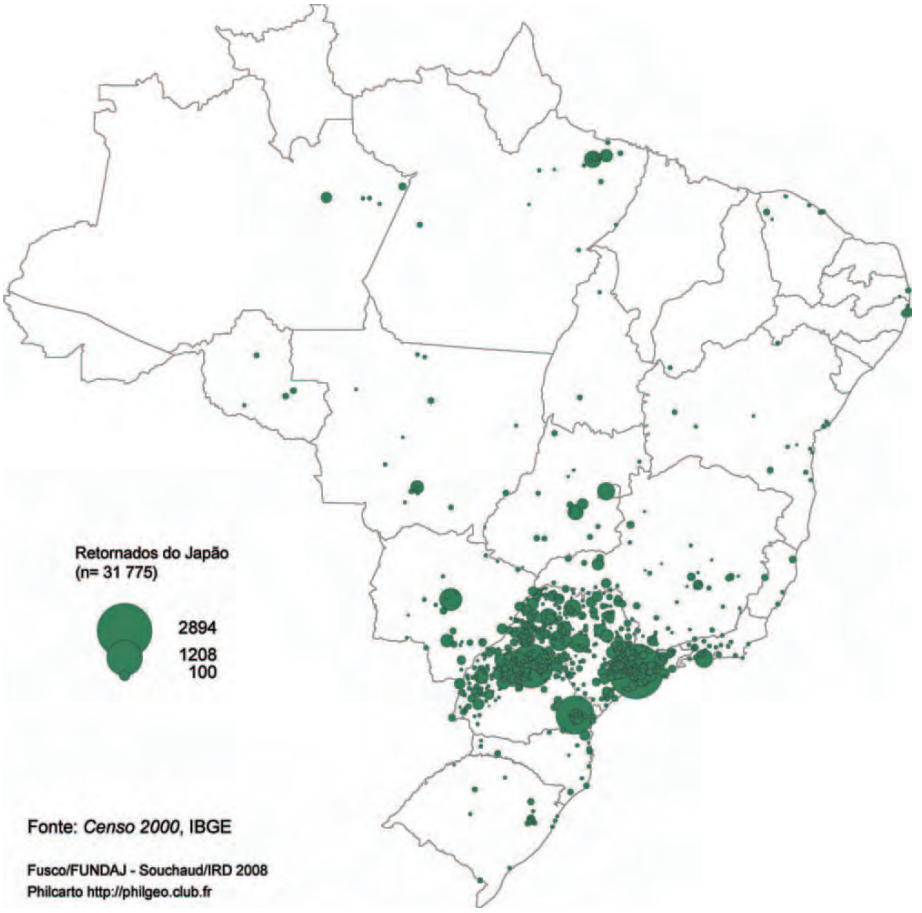


Os retornados do Paraguai se localizam predominantemente na fronteira, e o motivo mais provável é que esses migrantes se enquadrem no retorno em função do fluxo de emigração, sendo esse último definido, ou orientado, pela dinâmica sócio-espacial da fronteira agrícola. Essa maneira de articular o

processo faz toda a diferença: o retornado não volta ao lugar de nascimento ou para onde residem familiares que não migraram, mas ao lugar onde a dinâmica territorial os tinha deixado antes de emigrar para o Paraguai; ou, em outros casos, para outros lugares mais ativos dessa mesma dinâmica territorial (novas fronteiras agrícolas, no Mato Grosso, por exemplo). De certa forma, isso não é nada mais que uma continuidade num processo migratório inacabado e suas várias etapas. Esse caso demonstra que o retorno não é, necessariamente, o final de uma seqüência migratória, mas, ao contrario, constitui um elemento a mais num ciclo que se repete indefinidamente.

Os indivíduos nascidos no Brasil que tiveram o Japão como última etapa migratória, antes de voltar ao País, formam o segundo maior contingente de retornados, ou seja, 17% do total (31.775 pessoas), segundo o Censo de 2000. Ainda que esta proporção não se afaste muito da medida de retornados dos Estados Unidos, o tamanho da comunidade brasileira no Japão era muito menor que o da comunidade nos EUA, ambas estimadas pelo Ministério das Relações Exteriores em 225 mil e 800 mil pessoas em 2001 (apud FUSCO, 2005). Esse aparente paradoxo, ou seja, o conflito com a percepção de que seria menor a probabilidade de encontrarmos retornados saídos de um universo menor e espacialmente mais distante, é possível de ser explicado. O retorno, para esta argumentação específica, deve ser considerado, uma vez mais, em sua modalidade não-definitiva, observada no migrante retornado que retoma o trajeto ao exterior depois de residir determinado tempo no Brasil. Desse modo, os migrantes que vão ao Japão utilizam o benefício ofertado pela lei de imigração desse País, a qual permite múltiplos retornos aos descendentes de japoneses, enquanto que o migrante indocumentado, que consegue entrar em território norte-americano mais raramente, se arrisca a um retorno "temporário" ao Brasil. Dessa forma, para os *dekasseguis*, ao realizarem maior número de viagens entre origem e destino, a probabilidade de terem sido registrados como retornados no momento em que ocorreu o Censo foi maior.

Mapa 2. População nascida no Brasil que declarou residência anterior no Japão segundo o município de residência em 2000



O tipo de concentração de locais de origem vinculado à migração para os Estados Unidos, conforme será visto mais adiante, contrasta fortemente com a distribuição dos municípios envolvidos com o movimento em direção ao Japão. Apesar de reconhecidamente menor, em volume, do que o fluxo que leva à América do Norte, o registro de brasileiros retornados do Japão contabiliza 13% dos municípios do Brasil como locais de chegada desses migrantes. O universo de municípios com residentes expostos ao risco de se envolver na migração Brasil-Japão, no entanto, se restringe majoritariamente aos locais onde existem comunidades nipo-brasileiras, as

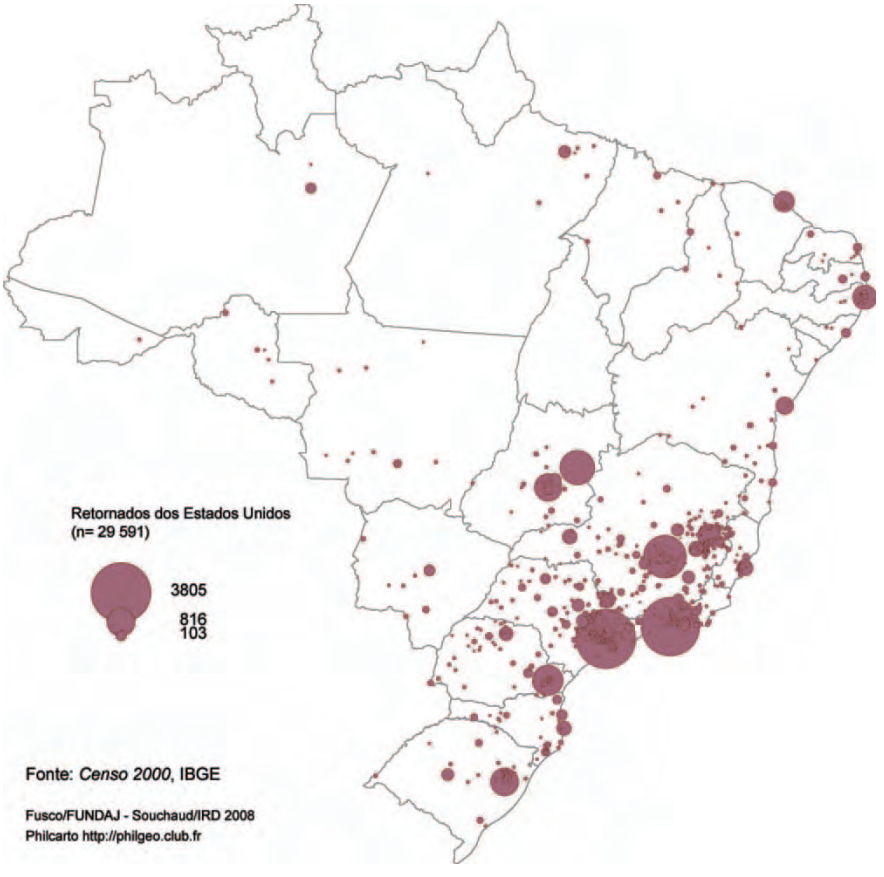
quais se concentram no estado de São Paulo e no norte do Paraná, os quais respondem por mais de 80% dos retornos. Em São Paulo, quase 50% dos municípios têm migrantes retornados do Japão; no Paraná, essa proporção é de 41%, ainda que não existam comunidades de descendentes de japoneses em todas as cidades desses dois estados, o que aumenta a probabilidade de que a relação entre retornados e municípios com comunidades nipônicas seja ainda maior. Esses números revelam uma característica marcante desse movimento, associada à distribuição da população nipo-brasileira pelo território nacional: a simples existência de descendentes de japoneses numa localidade determina uma alta probabilidade de encontrarmos retornados do Japão. Isso ocorre, provavelmente, pelo fato de que os migrantes para os Estados Unidos seguem rotas marcadas pela falta de documentação apropriada e pela presença de redes sociais, enquanto que os migrantes para o Japão são selecionados, além da disposição de migrar, pela ascendência étnica, em sua grande maioria.

O fluxo de retorno dos Estados Unidos é o terceiro maior, em volume, registrado no Censo de 2000. O número de pessoas nascidas e residentes no Brasil, que viveram anteriormente nos EUA, somava 29.591, perfazendo cerca de 16% do total de brasileiros retornados do exterior.

O reduzido número de municípios conectados com a migração para os Estados Unidos é uma característica marcante, evidenciada por vários ângulos. Em primeiro lugar, somente 10%, ou 555 dos 5507 municípios brasileiros registraram moradores residentes retornados dos Estados Unidos em 2000. A Região Sudeste, apesar de ser responsável por 43% da população nacional, contava com 66% dessa mesma categoria de migrantes. Minas Gerais, onde residiam 10,5% da população brasileira, respondia por 21% dos retornados.

Quando mudamos a escala de observação para o limite espacial dos estados, constatamos, mais uma vez, que a grande maioria dos migrantes sai de um diminuto grupo de localidades: somente 64 municípios (dentre 555) têm proporção de retornados superior à média nacional; no estado de São Paulo, somente 17%, ou 110 dos 645 municípios têm retornados; em Minas Gerais, essa proporção é de 19%. Esta última UF é a que mais sofre o impacto da conexão de emigrantes com os Estados Unidos, pois exibe o mais alto índice de retornados/ população total dentre todas.

Mapa 3. População nascida no Brasil, que declarou residência anterior nos Estados Unidos, segundo o município de residência em 2000



Assim, podemos dizer que os fluxos e contrafluxos dos migrantes entre Brasil e Estados Unidos têm um padrão muito marcante na distribuição espacial da população, tanto na origem quanto no destino. Nos Estados Unidos, os dados do Ministério das Relações Exteriores mostram que 90% dos brasileiros residiam na costa leste (apud FUSCO, 2005). Quanto à origem, encontramos muito poucos municípios no Brasil envolvidos com esse movimento, os quais se localizam predominantemente na região Sudeste. Mesmo dentro dos limites estaduais onde a emigração é mais intensa, como é o caso de Minas Gerais, a proporção de municípios vinculados a comunidades brasileiras no exterior não chega a 20%.

As estratégias utilizadas pelos migrantes em seus projetos de viver e trabalhar em outros países podem ser analisadas por mais de uma perspectiva. Em primeiro lugar, a simples entrada em outro país pode ser o primeiro problema a ser resolvido. Uma vez passada a fronteira – ou o departamento de imigração –, a permanência, com ou sem emprego, no país de destino, exige outros cuidados e providências.

De maneira geral, o que distingue as estratégias a serem utilizadas é a situação do migrante quanto à documentação exigida pelo país receptor. Quando o migrante possui os requisitos necessários, e, com isso, consegue obter o visto de permanência e trabalho, são suas habilidades próprias, seu capital humano e sua capacitação que exercerão maior influência em seu trajeto no país que escolheu. Por outro lado, se o potencial migrante precisa obter um documento falso para entrar no país, um outro documento desse tipo para trabalhar, e, ainda, conseguir um emprego, serão suas conexões sociais – principalmente seus amigos e parentes – a desempenhar papel mais importante em sua vida no estrangeiro.

A migração de brasileiros para o Paraguai é indissociável à dinâmica da fronteira agrícola: no retorno, consegue-se resgatar tanto parte dos determinantes da emigração brasileira para o Paraguai quanto elementos importantes da dinâmica territorial brasileira recente, esta que é ligada à movimentação da fronteira agrícola, desde seus episódios no Sul do Brasil, no último quarto do século XX, até seus prolongamentos recentes. Ou seja, a conformação deste movimento específico está mais próxima de arranjos econômicos e geográficos, os quais incorporam uma população muito particular em sua dinâmica. Não se configura pertinente, neste caso, a questão a ser aprofundada sobre estratégia para entrar e trabalhar no país de destino, da mesma forma que pode ser observada nos fluxos para o Japão e os Estados Unidos. Dessa forma, serão esses dois últimos países, e seus respectivos fluxos, os elementos a serem trabalhados com detalhes que possam complementar esta análise.

Para que a diferença entre a migração de brasileiros para os Estados Unidos e para o Japão fique mais evidente, dois grupos de informações devem ser confrontados: as estimativas do Ministério das Relações Exteriores e os levantamentos populacionais dos respectivos países de destino. Segundo o Ministério da Justiça japonês, 312.979 brasileiros residiam no Japão, em 2006, enquanto que a estimativa do MRE ficava em 310.000 em 2007, ou seja, ambas as instituições divulgavam um volume muito semelhante; o censo

dos Estados Unidos registrou 212.430 brasileiros residentes em 2000, ao passo que o MRE contabilizava, em 2001, 799.203 migrantes brasileiros vivendo lá. Essa comparação explicita o caráter de migração regular para o Japão e a predominância de indocumentados nos Estados Unidos, o que nos propicia a diferença necessária para estabelecermos duas estratégias a serem usadas na migração.

A partir da diferença verificada, em termos de legalidade do fluxo, passaremos a analisar os resultados de três *surveys*[1] realizados em cidades brasileiras que foram reconhecidas como importantes pontos de origem para fluxos em direção aos Estados Unidos (Governador Valadares-MG e Criciúma-SC) e ao Japão (Maringá-PR).

A maioria dos migrantes brasileiros que decidem viver no exterior, como visto, está distribuída entre bem poucos países. Os fluxos originados nas cidades que participaram dos *surveys*, contudo, apresentam índices de concentração no destino ainda maiores (Tabela 2). Os Estados Unidos abrigam 86% dos migrantes valadarenses e 60% dos oriundos de Criciúma; esta cidade também apresenta fluxos relevantes para a Itália (14%) e para Portugal (11%), relacionados com a presença de descendentes de imigrantes italianos e portugueses em Santa Catarina; o Japão, sem surpresas, é o destino de praticamente todo descendente de japonês natural de Maringá.

Tabela 2 - Distribuição de migrantes brasileiros segundo o país de destino, por cidade de origem no Brasil

País	*Governador Valadares*	*Criciúma*	*Maringá*
Estados Unidos	85,6	60,0	0,1
Canadá	2,5	1,6	--
Portugal	2,3	10,9	0,1
Japão	0,2	0,4	99,3
Itália	0,8	14,3	--
México	0,2	4,5	--
Outros	8,4	8,3	0,5
Total (%)	100,00	100,0	100
Total (N)	514	505	722

Fonte: Pesquisas amostrais.

[1] O *survey* realizado em Governador Valadares-MG, em julho de 1997, fez parte do projeto CNPq (MCT/FINEP/PRONEX) intitulado "Imigrantes Brasileiros nos EUA – Cidadania e Identidade"; os *surveys* realizados em Criciúma-SC e em Maringá–PR, em junho de 2001, foram financiados pelo projeto FAPESP "As redes sociais nas migrações internacionais: os migrantes brasileiros para os Estados Unidos e Japão". Todos os projetos foram coordenados pela Profa. Dra. Teresa Sales.

A Tabela 3, que mostra a distribuição dos migrantes nos Estados norte-americanos e nas províncias do Japão, reforça o argumento de que a migração de brasileiros para os Estados Unidos apresenta uma conexão muito estreita de algumas cidades na origem com pontos específicos no destino. Os migrantes de Valadares, por exemplo, situam-se principalmente em Massachusetts (52%), na Flórida (16%), em Nova Jersey (15%) e em Nova York (12%), além de uma proporção mínima (6%) que se dispersa pelos outros Estados; os criciumenses exibem uma concentração ainda maior, pois 83% dos que vão aos Estados Unidos ficam em Massachusetts, restando apenas 17% para serem contabilizados nos demais Estados; os migrantes que se dirigem ao Japão, por outro lado, apresentam uma concentração menor: 19% em Shizuoka, 17% em Aichi Ken, 14 províncias agrupando entre 6% e 2% dos migrantes, e todas as 47 províncias com alguma proporção de maringaenses.

Tabela 3 - Distribuição de migrantes brasileiros segundo o estado ou província no país de destino, por cidade de origem no Brasil

Governador Valadares		*Criciúma*		*Maringá*	
Massachusetts	51,8	Massachussetts	83,1	Shizuoka	19,2
Florida	15,9	Florida	5,4	Aichi Ken	17,4
Nova Jersey	14,7	Connecticut	3,8	Kanagawa Ken	6,6
Nova York	11,7	Texas	1,9	Tókio	5,9
Outros	5,9	Outros	5,8	Outros	50,9
Total (%)	100,0	Total (%)	100,0	Total (%)	100,0
Total (N)	403	Total (N)	302	Total (N)	604

Fonte: Pesquisas amostrais

A distribuição dos brasileiros pelas cidades dos Estados Unidos e do Japão apresenta também um padrão de alta concentração para o primeiro país, e certa "diluição" dos migrantes no segundo, como mostra a Tabela 7. Boston agrega 38% dos migrantes de Valadares e 59% dos oriundos de Criciúma, mas se levarmos em conta que Framingham, Somerville, e outras cidades2 com índices menores de imigrantes se localizam na região metropolitana de Boston, concluiremos que a concentração de brasileiros nessa região é ainda maior. Os migrantes que vão ao Japão, por outro lado, não se concentram de forma destacada em nenhuma cidade no destino. Ao contrário, encontram-se espalhados por 177 cidades, enquanto que os

valadarenses alcançam um máximo de 61, e os criciumenses chegam somente a 35 cidades nos Estados Unidos.

Tabela 4 - Distribuição de migrantes brasileiros segundo cidade no país de destino, por cidade de origem no Brasil

Governador Valadares		*Criciúma*		*Maringá*	
Boston	37,6	Boston	58,9	Nagoya	7,2
Nova York	9,4	Somerville	6,8	Hamamatsu	5,7
Newark	5,5	Miami	4,1	Tóquio	5,1
Framingham	4,9	Hartford	3,4	Osaka	4,5
Outras	42,5	Outras	26,8	Outras	77,5
Total (%)	100,0	Total (%)	100,0	Total (%)	100,0
Total (N)	383	Total (N)	292	Total (N)	528

Fonte: Pesquisas amostrais

O que é necessário para que um indivíduo ingresse em um fenômeno de massa, especificamente no movimento migratório para os Estados Unidos ou para o Japão? Por um lado, há que se considerar os riscos envolvidos no processo, como a possibilidade de prisão e deportação. Além disso, também devem ser levados em conta os custos emocionais e financeiros, como o distanciamento da família e dos amigos, e os gastos para financiar a viagem, pagar aluguel, sobreviver, enfim, até a obtenção de um emprego. Por outro lado, o conjunto de recursos disponíveis no interior de grupos sociais que extravasam fronteiras nacionais, quando mobilizado eficientemente, atenua significativamente os riscos e custos para quem decide pela migração; ou então, são as instituições que agem como recrutadoras que propiciam os recursos necessários.

Os resultados dos *surveys* mostram quem o migrante conhecia no destino, antes de sua primeira viagem. Enquanto que 20% dos valadarenses declararam não conhecer ninguém no país de destino, mais de 56% tinham parentes, e aproximadamente 24% tinham pelo menos um amigo aguardando sua chegada. Os laços de parentesco são reconhecidamente os mais importantes na migração a partir de Governador Valadares (ASSIS, 2004; FUSCO, 2002).

A relevância dos grupos familiares na emigração valadarense fica ainda mais evidente se analisada pelo período de migração. Por ter uma história de migração mais antiga, o movimento de Valadares pode ser dividido em

três períodos distintos: momento de aceleração (de 1961 a 1986), clímax (1987 a 1989) e desaceleração e estabilidade (1990 a 1997). Observou-se o decréscimo contínuo na proporção de indivíduos que não tinham nenhum conhecido no exterior, a qual corresponde a quase um terço dos migrantes na fase inicial, reduzindo-se a pouco mais de um décimo no último período.

Ao mesmo tempo, a proporção de pessoas que tinham parentes nos Estados Unidos cresce de 45%, na primeira fase, para mais de dois terços no período mais recente. As conexões familiares aparecem em destaque no processo migratório que se amplia pela cidade, até o momento em que quase todos os potenciais migrantes tenham pelo menos um parente ou amigo nos Estados Unidos. Essa dinâmica deixa claro, mais uma vez, a associação entre a expansão do movimento e a circulação de recursos importantes entre os membros de determinados grupos de parentesco ou de amizade.

A origem dos recursos financeiros usados pelos valadarenses na preparação da viagem para os Estados Unidos também foi estudada. Menos da metade dos migrantes contou somente com recursos próprios, enquanto que 40% solicitaram e receberam a ajuda de parentes, 9% tiveram auxílio dos amigos, 4% recorreram às agências de viagens, e 2% tiveram ainda outra fonte de financiamento. Os serviços oferecidos pelas agências de viagens configuram-se mais como arranjos institucionais do que relacionais, porém as informações necessárias para sua utilização passam certamente pelas conexões sociais. Além disso, deve ser ressaltado que o dinheiro obtido dessa forma não é o que se considera mais importante, mas o empréstimo na forma de favor, que guarda procedimentos de quitação diferentes daqueles utilizados pelas instituições financeiras.

Os mesmos dados citados acima, agrupados segundo o período da primeira viagem aos Estados Unidos, permitem uma visão dinâmica do uso das redes sociais. Ao mesmo tempo em que cai de forma contínua a proporção de pessoas que utilizaram somente recursos próprios, de 49% no primeiro período para 43% no período mais recente, o índice que mostra o auxílio financeiro oferecido por parentes cresce de 36% para 43%. A importância que têm os laços familiares para um indivíduo decidido a migrar para os Estados Unidos é evidente, mas o principal efeito dessa forma de análise dos dados é o de mostrar a relação entre a ampliação do movimento e a crescente utilização do capital social disponível, no processo migratório de Governador Valadares.

As próximas informações caracterizam os fluxos migratórios de Criciúma e de Maringá de acordo com a condição de presença do migrante e o tipo de ajuda recebida em sua primeira viagem ao exterior. Se o migrante se encontrava no domicílio pesquisado, ele foi classificado como "retornado"; caso estivesse em outro país, constaria como "ausente". Ao declarar quem forneceu os recursos financeiros necessários e informações sobre hospedagem e emprego, o migrante acaba revelando a teia de relações que liga origem e destino, e que sustenta os fluxos migratórios. As categorias registradas indicam se o migrante recebeu a ajuda de parentes, amigos, agência de recrutamento, ou se não recebeu qualquer tipo de auxílio.

Um dos mecanismos que promove a circulação de recursos pelas redes sociais é a reciprocidade como norma de comportamento, a qual pode ser específica ou difusa, conforme foi observado em outro estudo (FUSCO, 2005). A ajuda para encontrar hospedagem, por exemplo, não necessariamente é fornecida pelos laços sociais fortes: se um parente fornece essa ajuda, ele pode hospedar o migrante em sua própria residência, ou, ainda, fornecer informações ou indicações de possíveis locais, nos quais outros imigrantes devam algum favor àquele parente, ou ainda a outro imigrante. O mesmo ocorre para a ajuda na obtenção do primeiro emprego. Essa troca de preciosas informações e favores, que ocorre por meio de laços fortes e fracos, é fundamental para aqueles que se encontram em situação irregular noutro país e sem conhecimento do idioma local.

É justamente nesse momento que podem ser percebidas as diferentes estratégias dos migrantes de Criciúma e Maringá para realizar o projeto migratório. De acordo com as informações obtidas pelo *survey* em Criciúma, somados os migrantes que contaram com recursos financeiros de parentes e amigos, teremos 41% dos retornados e 51% dos ausentes. Pode-se dizer, então, que os migrantes de Criciúma têm utilizado os recursos financeiros disponibilizados pelas redes sociais de forma considerável, o que também foi verificado no caso de Governador Valadares.

No quesito hospedagem, a utilização dos recursos das redes é ainda mais visível: 83% dos migrantes retornados, e 92% dos ausentes conseguiram hospedagem graças a parentes ou amigos, enquanto que apenas 10% dos retornados e 8% dos ausentes não obtiveram qualquer tipo de auxílio nesse sentido. As agências de recrutamento estão presentes no projeto migratório de pouquíssimos migrantes criciumenses: 0,7% dos retornados e 1,2% dos ausentes recorreram a este tipo de serviço.

A obtenção do primeiro emprego no destino, no caso do fluxo que parte de Criciúma, é outro aspecto que chama a atenção quanto ao uso do capital social: 81% dos retornados e uma proporção semelhante dos ausentes conseguiram o primeiro emprego por meio de parentes ou amigos. Deve ser ressaltado aqui que, para todas as fontes de favores exibidas, os retornados utilizaram menos os recursos disponibilizados pelos laços sociais do que os ausentes. Essa diferença pode indicar uma característica seletiva sobre aqueles migrantes, determinando uma probabilidade maior ou menor de permanecer no destino.

O quadro em Maringá se mostra totalmente diferente do em Criciúma. Nenhum migrante da amostra utilizou recursos financeiros disponibilizados por amigos. Apenas 18% dos retornados e 16% dos ausentes recorreram ao auxílio de parentes. Em compensação, 52% dos retornados e 64% dos ausentes obtiveram os recursos financeiros necessários para a primeira viagem por intermédio de agências de recrutamento. Nos demais aspectos, é também o auxílio prestado pelas agências de recrutamento que predomina no projeto dos migrantes que partem de Maringá: 59% dos retornados e 71% dos ausentes tiveram a hospedagem no destino providenciada por agências. O índice é ainda maior quando se trata do auxílio para a obtenção do primeiro emprego no destino: 69% dos retornados e 75% dos ausentes utilizaram as agências de recrutamento. Esses números indicam uma configuração oposta ao do movimento analisado em Criciúma, onde as redes sociais de parentesco e amizade predominam na oferta de recursos: a ajuda necessária aos migrantes de Maringá tem origem nas agências de recrutamento, que programam desde o financiamento da passagem aérea até o emprego.

Considerações finais

A adaptação do imigrante na sociedade norte-americana, as características de ampliação do movimento migratório, e a ligação tão estreita entre locais de origem e de destino, são elementos que estão associados ao modo com que a comunidade migrante se organiza socialmente. O que pode ser observado é que a maior parte dos indivíduos que ingressam em fluxos migratórios internacionais, com predominância de indocumentados – e, especificamente aquele que leva aos Estados Unidos – pertencem a determinados grupos sociais, seja de familiares ou de amigos, os quais,

excepcionalmente, transplantam um ou mais pontos de suas redes para o país de destino.

Quando os imigrantes já estabelecidos propiciam a circulação de certos recursos, os quais correspondem às necessidades conjunturais dos que acabam de chegar, as condições adversas são atenuadas, e o novo imigrante se adapta mais facilmente à nova realidade. Os dados sobre transferências de recursos mostram claramente que a principal fonte de ajuda para os imigrantes são os favores obtidos por meio de laços sociais. Empréstimos diferenciados, acolhimento ou indicação para hospedagem, e preciosas informações sobre emprego, são benefícios mediados pelas redes de relacionamentos. Além disso, resultou claro que as redes de parentesco são as mais importantes sob esse aspecto.

Os benefícios obtidos por meio de favores passam por canais muito restritos. Inicialmente, poucas pessoas podem deles usufruir, exatamente porque poucos grupos têm acesso a contatos no exterior. Com o passar do tempo, o aumento do contingente de migrantes proporciona o aumento correspondente de grupos na origem com laços transnacionais. O processo de aceleração do movimento ocorre de forma gradual, ao contrário do fluxo de *dekasseguis*, que se amplia como se estes respondessem a um chamado que atinge a todos. Para o caso dos brasileiros nos Estados Unidos, o extravasamento dos recursos do capital social leva certo tempo para atingir outros grupos, o que confere um fator limitante ao ritmo de expansão do movimento. Cadenciada, a ampliação da migração ocorre localmente, em função da circunscrição da base territorial na qual os laços sociais estão estruturados.

Devido à limitação espacial dos grupos sociais, a expansão do movimento ocorre, primordialmente, em territórios contíguos, como domicílios de uma mesma vizinhança ou bairro. Os imigrantes nos Estados Unidos, contudo, não pertencem, necessariamente, aos mesmos grupos em suas cidades de origem. Assim, podemos imaginar vários pontos nessas cidades a partir dos quais algumas manchas se espalham, correspondendo ao aumento do fluxo migratório. Por esse motivo, fica muito fácil entender porque somente algumas cidades brasileiras apresentam altos índices de migração internacional para os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que um número ainda menor de cidades desse país aparece como local de destino. Por outro lado, os pontos de origem para o Japão estão vinculados às características individuais dos potenciais migrantes, os quais não necessitam de favores para se organizarem em seu projeto migratório.

Referências Bibliográficas

ASSIS, G. O. **De Criciúma para o mundo: rearranjos familiares e de gênero nas vivências dos novos migrantes brasileiros**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. IFCH-UNICAMP. 2004.

FUNDAÇÃO IBGE. **Censo Demográfico de 2000**. Rio de Janeiro. 2001.

FUSCO, W. Capital Social e Dinâmica Migratória: um estudo sobre brasileiros nos Estados Unidos. **Textos Nepo**, n. 52. Campinas, 2007.

FUSCO, W. **Capital Cordial: a reciprocidade entre os imigrantes brasileiros nos Estados Unidos**. Tese de doutorado em Demografia, IFCH – Universidade Estadual de Campinas, 2005.

_____. *Redes Sociais na Migração Internacional: o caso de Governador Valadares.* In: **Textos Nepo n. 40**. Unicamp, Campinas. 2002.

_____. *Diferenciais por sexo nas migrações internacionais*. **Anais do XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais** – GT de migração – ABEP. 2000.

MASSEY, D. S.; GOLDRING, L. *Continuities in transnacional migration: an analysis of thirteen Mexican communities*. Washington (Paper presented at Workshop U.S. **Immigration research: an assessment of data needs for future research**, financed by National Research Council) 1992.

MASSEY, D. S. et al. **Worlds in Motion: understanding international migration at the end of the millennium**. Clarendon Press, Oxford. 1998.

_____. ESPINOSA. E.; *What's driving Mexico-US Migration? A theoretical, empirical, and policy analysis*. In: **American Journal of Sociology**. n. 102. 1997.

_____. et al.. **Return to Aztlan.** Los Angeles: University of California Press. 1987.

PORTES, A. *Economic sociology and the sociology of immigration: a conceptual overview.* In: **The economic sociology of immigration.** Nova York: Russel Sage Foundation. 1995.

_____. *From south of the border: Hispanic minorities in the United States*. In: YANS, M. V. (org.) **Immigration reconsidered: history, sociology, and politics**. Nova York: Oxford University Press. 1990.

PUTNAM, R.D. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton: Princeton University Press. 1993.

SALES, T. **Brasileiros longe de casa.** São Paulo: Editora Cortez. 1999.

TILLY, C. *Transplanted networks*. In: YANS, M. V. **Immigration reconsidered: history, sociology, and politics.** Nova York: Oxford University Press. 1990.

SOUCHAUD, S. Tendances de l'immigration au Paraguay. Premiers résultats du Recencement 2002. **Revue Européenne des Migrations Internationales**, 2004, n. 3: pp.179-84.

_____. **Geografía de la migración brasileña en Paraguay**. Asunción: UNFPA - ADEPO http://www.brasil.ird.fr/article.php3?id_article=3034. 2007, 382 pp.

Remessas[1] de Brasileiros no Exterior

Luciano Schweizer[2]

1. Um fenômeno complexo

"As remessas representam a face mais humana da globalização e uma das menos estudadas" (TERRY, 2006). Esta frase resume a motivação que levou o Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a lançar projetos em que as remessas figuram como tema prioritário.

Apesar de as remessas alimentarem o sistema internacional de apoio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, milhões de emigrantes e suas famílias da região têm estado à margem ou excluídos do sistema financeiro formal.

Fomentar a criação de mecanismos de apoio que permitam aumentar o impacto no desenvolvimento destes fluxos de recursos dirigidos à América Latina e ao Caribe é o objetivo do FUMIN, seja através da redução dos custos e do aumento da segurança nas transferências de remessas, ou

[1] Donald Terry, empreendedor, idealizador e gerente do FUMIN até 30 de junho de 2008, foi o responsável e o grande incentivador do trabalho e compreensão deste relevante fenômeno para nossa região. Graças a seu trabalho e empenho tenho a oportunidade e a satisfação de apresentar alguns resultados de sua perseverança em trazer o tema à luz.

[2] Especialista do Fundo Multilateral de Investimentos na Representação do BID no Brasil.

colocando os serviços bancários formais ao alcance daquelas pessoas que enviam e recebem remessas. Isto é especialmente importante para as zonas rurais, que recebem a maior parte das remessas e que são o centro dos esforços do programa conjunto entre o FUMIN e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola.[3]

As diferenças demográficas e o nível de desenvolvimento entre as distintas regiões do mundo têm favorecido o fluxo crescente e incessante do recurso mais importante: os movimentos de pessoas. O fenômeno tem sido favorecido pela diminuição dos custos dos transportes e das comunicações, e pela liberalização dos movimentos de bens, serviços e capitais.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estimou[4] que durante 2006 os trabalhadores estrangeiros enviaram mais de 300 bilhões de dólares a seus países de origem, dos quais mais de 62 bilhões chegaram à América Latina e ao Caribe. Para o ano de 2007, este número ascendeu a US$ 66,5 bilhões, representando um crescimento de 23% em dois anos. No entanto, entre 2006 e 2007 o crescimento foi de 7%, e pela primeira vez, desde que começou a apurar o volume de remessas para América Latina e o Caribe, no ano de 2000, a taxa de crescimento foi de apenas um dígito (FUMIN/BID 2008b).

No entanto, o volume de recursos continua a superar o total combinado de investimento estrangeiro direto e ajuda exterior para a região. Estas quantidades, ademais, subestimam os totais reais, devido a problemas na contabilização e acompanhamento destes fluxos de remessas, pois estes totais incorporam unicamente as remessas em dinheiro, não incluindo as transferências periódicas de bens – como computadores e eletrodomésticos – que também podem ser utilizados como bens de capital, especialmente nas microempresas

[3] Conforme site de tópicos do FUMIN (http://www.iadb.org/mif/subtopic.cfm?language=English&topic=&subtopic=REMS).

[4] Para os fluxos globais de remessas, o BID acompanha a mesma linha de raciocínio e estimativa que utiliza o FIDA, isto é, $300 bilhões em remessas globais para 2006. O Banco Mundial publica uma cifra bastante inferior, mencionando que se baseia unicamente nas estatísticas oficiais, que, no entanto, não incorporam medição de fluxos informais e por outras vias que as estatísticas oficiais não captam. Ainda que os números apresentados pelo BID e pelo FIDA sejam estimativas, levam em consideração fluxos relevantes para a compreensão do fenômeno, seu perfil e magnitude na Região. E este é o motivo para que o BID se baseie nas pesquisas realizadas com emissores e receptores de remessas para suas estatísticas. Com o passar dos anos, com o aperfeiçoamento das medições dos bancos centrais, cada vez mais o BID terá condições de refinar as estimativas realizadas para a região.

informais, unidades fundamentais para o desenvolvimento econômico e social da região. Em alguns lares e comunidades as "remessas em espécie" podem ascender a mais de 25% do valor das transferências monetárias.

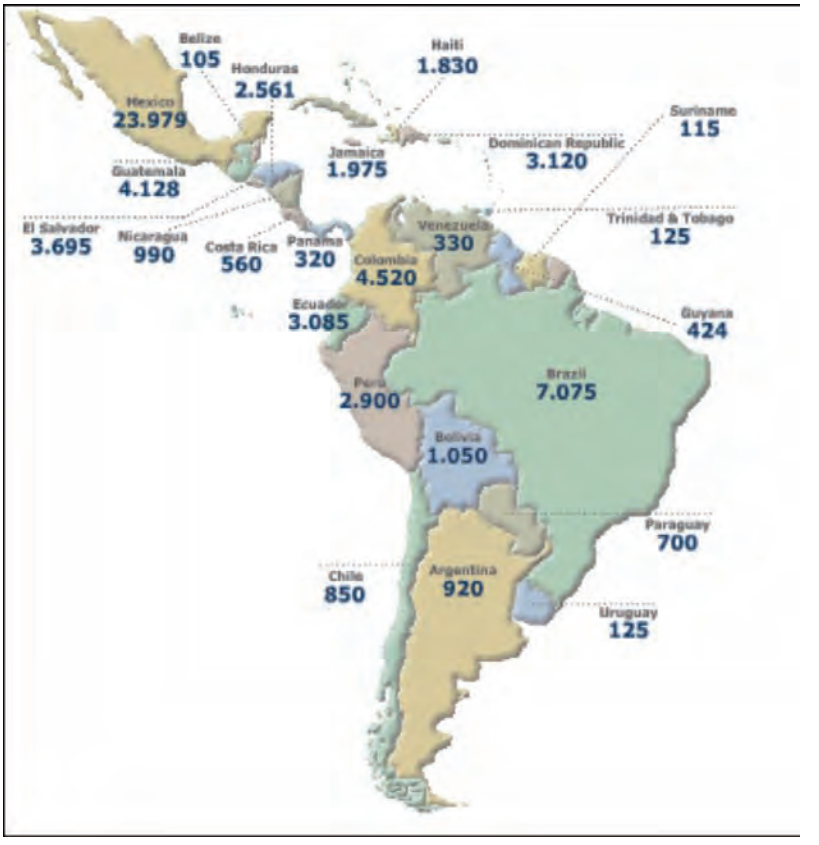
Trata-se, portanto, de um fenômeno complexo, tanto nas variáveis que afetam o aumento ou redução de seus volumes, como as que afetam o impacto econômico e social nas regiões receptoras. No sentido de entender melhor esta operação é que o FUMIN/BID vem desenvolvendo uma carteira de projetos de cooperação técnica não- reembolsável na região, gerando conhecimento através de intervenções que permitem reduzir os custos das remessas, como aumentar a efetividade de sua aplicação como meio para melhorar a qualidade de vida das famílias receptoras e suas comunidades.

2. O que sabemos da remessas de brasileiros no exterior

2.1. Fluxo das remessas para o Brasil

O Brasil permanece como o segundo maior receptor de remessas, em termos de volume, da região, atrás apenas do México, tendo recebido aproximadamente US$ 7,1 bilhões em remessas durante o ano de 2007 (FUMIN/BID, 2008), como pode observar-se na FIGURA 1, a seguir. Entretanto, em termos *per capita* isto representaria um aporte de US$ 38 por habitante, considerando-se a estimativa populacional do IBGE para o ano de 2007.

Figura 1. Volume de remessas recebidas por país da América Latina e Caribe em 2007



Fonte: FUMIN/BID, 2008.

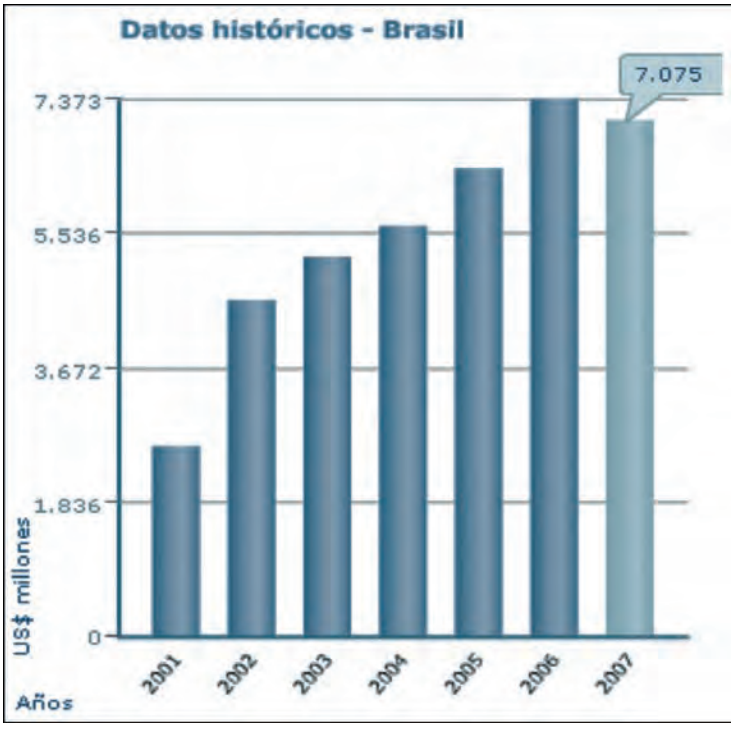
Se comparado com alguns agregados da economia, as remessas representaram, em 2004, 175% da receita total recebida pelo Brasil, pelo turismo, ou 68% do valor das exportações de soja, maior produto agrícola, em termos de valor exportado.

Do total de remessas recebidas pelo Brasil, estima-se que 42% sejam oriundos dos Estados Unidos da América, 34% do Japão, 16% da União Européia e 8% dos demais países do mundo.

Desde que o FUMIN/BID começou a preparar e acompanhar as séries econômicas das remessas, 2007 foi o primeiro ano em que se verificou redução

no volume total de remessas recebidas pelo Brasil (GRÁFICO 1), havendo apresentado uma redução de 4% no volume de remessas de recebidas sobre o volume de 2006.

Gráfico 1. Volume de remessas recebidas pelo Brasil - 2001-2007



Fonte: FUMIN/BID, 2008.

2.2. Perfil dos receptores e receptoras de remessas no Brasil

Em 2004, o FUMIN realizou um estudo que buscava entender o perfil dos receptores e receptoras e o fluxo das remessas no Brasil (BENDIXEN & ASSOCIATES, 2004).[5]

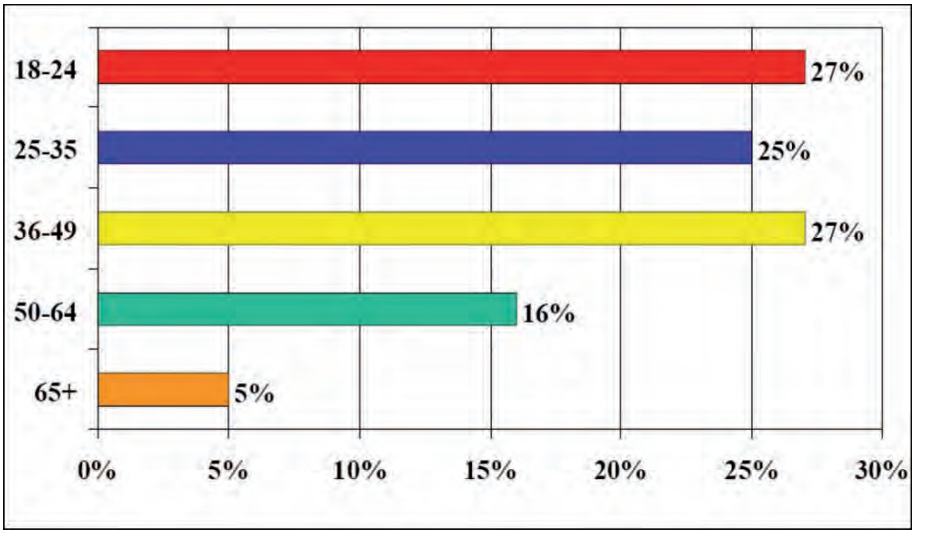
[5] Os resultados e as constatações deste relatório baseiam-se em: (a) duas mil entrevistas pessoais realizadas no Brasil durante o mês de abril de 2004; e (b) 1.500 entrevistas telefônicas realizadas em cidades brasileiras com alta concentração de destinatários de remessas de dinheiro, durante o mês de maio de 2004. Essa amostra foi projetada para representar a população brasileira adulta.

Em termos gerais, o estudo concluiu que os receptores de remessas no Brasil são predominantemente mulheres (65%), de baixa escolaridade (35% com educação primária e 44% secundária; somente 21% com educação universitária) e oriundas de classes econômicas que registram baixo ingresso de rendas.

Em termos etários, os receptores e receptoras de remessas são, em sua maioria, jovens, sendo que 52% têm até 35 anos, e apenas 5% poderiam ser considerados como receptores na terceira idade, como pode ser visualizado no GRÁFICO 2, apresentado a seguir.

Apesar de os receptores de remessas estarem concentrados em classes de menores níveis de ingresso, se comparados com a distribuição de renda da sociedade brasileira, pode-se constatar que, proporcionalmente, há mais receptores de remessas nas classes C e D, já que 42% dos receptores têm rendas entre US$ 2.000 e US$10.000 (GRÄFICO 3), que pode ser um indício de ascensão social das famílias, proporcionado pelo recebimento das remessas, ou, então, que o impulso migratório de caráter internacional se concentraria nos estratos intermediários da pirâmide social brasileira.

Gráfico 2. Distribuição por Faixa Etária dos Receptores e Receptoras de Remessas no Brasil



Fonte: BENDIXEN & ASSOCIATES, 2004.

Em questões geográficas, há uma concentração relativa à localização geográfica das pessoas que estão recebendo as remessas, primeiramente em termos de região, pois 58% estão na Região Sudeste, 39% na Região Sul, e somente 3% no restante do País.

Dentro das regiões Sul e Sudeste, constataram-se concentrações particulares em estados e cidades, notadamente em cidades que outrora foram receptoras de imigração internacional: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, como pode ser visto na Tabela a seguir.

Tabela 1. Cidades Concentradoras de Fluxos de Remessas

- Sudeste
  - São Paulo
    - Atibaia
    - Cafelândia
    - Embu
    - Jaguaruna
    - Mogi das Cruces
    - Presidente Prudente
    - Rio Claro
    - São Paulo
  - Rio de Janeiro
    - Nova Friburgo
    - Petrópolis
    - Rio de Janeiro
- Sudeste
  - Minas Gerais
    - Belo Horizonte
    - Caratinga
    - Governador Valadares
    - Pescador
- Sul
  - Paraná
    - Curitiba
    - Lapa
    - Maringá
    - Pato Branco
    - Prudentópolis
- Sul
  - Santa Catarina
    - Blumenau
    - Cocal do Sol
    - Criciuma
    - Florianópolis
    - Gaspar
    - Joinville
    - Santo Antonio do Pontal
    - Siderópolis
  - Rio Grande do Sul
    - São Leopoldo

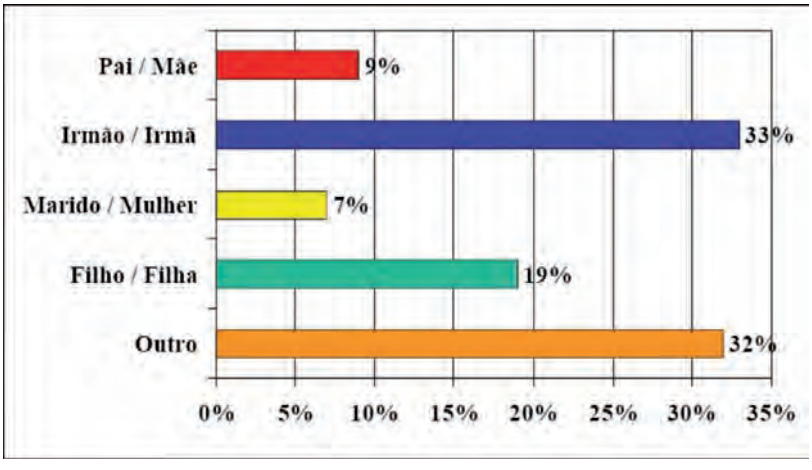
Fonte: BENDIXEN & ASSOCIATES, 2004.

Diferentemente de outros países receptores de remessas da região, o receptor ou receptora de remessas no Brasil tem um relacionamento mais formal com o sistema financeiro. O estudo apontou que 63% possui conta em Banco.

2.3. Origem e fluxo das remessas

Um ponto instigante resultante da pesquisa realizada foi o fato de que o fluxo de remessa opera colateralmente, dentro da estrutura familiar, ou seja, as relações se dão predominantemente com parentes colaterais ou de segundo ou mais graus.[6] A pesquisa identificou que somente 9% são enviados por pais ou mães, e 19% por filhos ou filhas, enquanto que 33% são recebidos de irmãos ou irmãs, e 32% de outros tipos de relação de parentesco, conforme apresentando no GRÁFICO 3.

Gráfico 3. Relação de Parentesco com o Remetente



Fonte: BENDIXEN & ASSOCIATES, 2004.

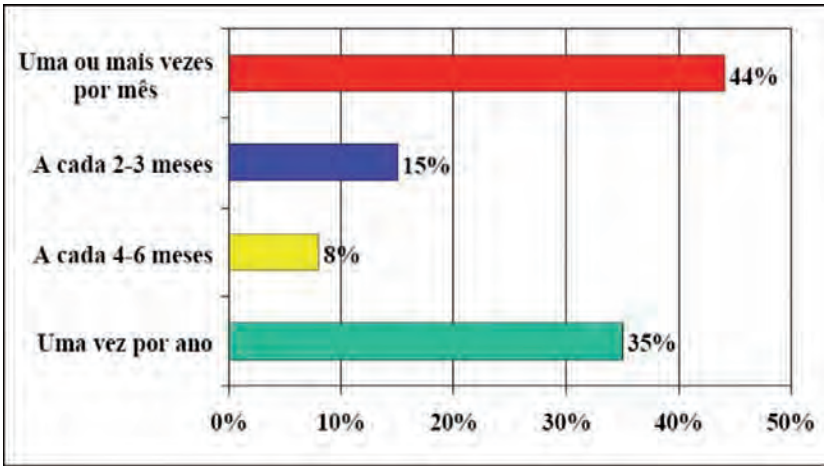
Em termos de origem geográfica das remessas, aproximadamente metade do dinheiro enviado têm origem nos Estados Unidos da América, enquanto que outros 31% tem como origem a Europa, principalmente Portugal, Itália, Inglaterra e Espanha. Cabe ressaltar que o Japão tem uma importância particular, pois a comunidade *dekassegui*, com pouco mais de 300 mil pessoas no Japão, é responsável por 19% das remessas recebidas no Brasil, sendo que o BID estima que cerca de 1,5 milhão de brasileiros recebem remessas de seus parentes que moram no estrangeiro.

[6] Utilizamos aqui o conceito empregado no código civil brasileiro, que considera parentes de primeiro grau somente aqueles que descendem (ou ascendem) diretamente e em linha reta (pais ou filhos).

Da população adulta do Brasil (maior de 18 anos), somente 2% recebe remessas, com uma periodicidade de uma a cada 1 mês e 10 dias (9,7 vezes por ano), um valor médio por remessa de US$ 428, que, anualizados, correspondem a US$ 4.151 (valores e dados de 2004). Considerando-se que de 2004 para 2007, o volume de remessas cresceu 27,8%, podemos supor que estes montantes também tenham sido afetados pelos efeitos positivos deste crescimento.

Apesar de a periodicidade média de envio, ao ano, ser de 9,7 vezes, cabe notar que este não é o comportamento uniforme, havendo significativa variação, inclusive pela proporção significativa de pessoas que enviam dinheiro somente uma vez ao ano, como pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 4. Freqüência de Envio de Remessas



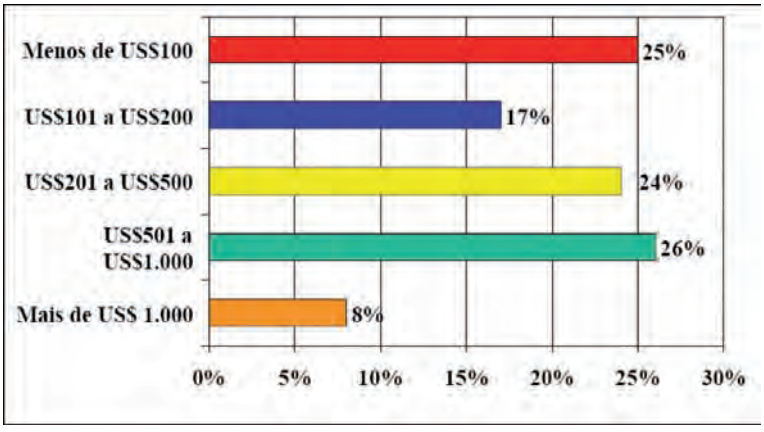
Fonte: BENDIXEN & ASSOCIATES, 2004.

Além de freqüentes, as relações entre emissores(as) e receptores(as) são também regulares, e, de alguma forma, previsíveis, pois se verificou que em 80% dos casos esse processo já ocorria em mais de um ano, e em 24% em mais de 5 anos, além do fato de que haviam permanecido as mesmas (63%) ou aumentado (9%). Somente em 28% dos casos haviam diminuído, se considerados os 2 últimos anos das remessas.

Em termos do valor de cada remessa enviada, como evidencia o GRÁFICO 5, 66% são de montante menor do que ou igual a U$ 500, e

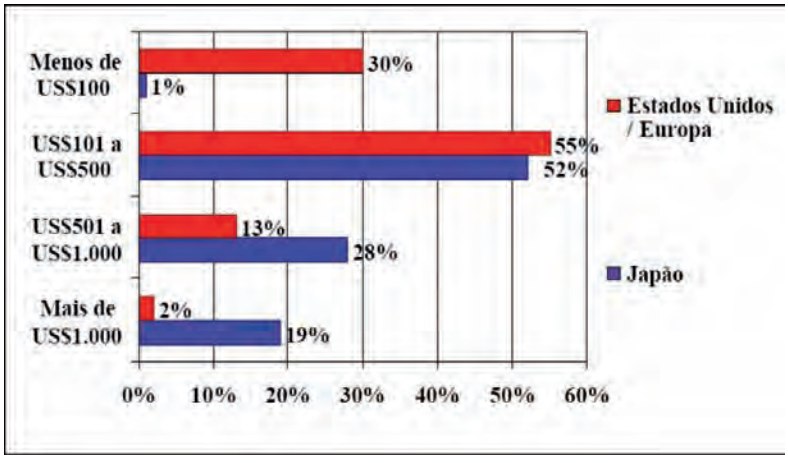
somente 8% de valor superior aos US$ 1.000. Entretanto, a pesquisa permitiu verificar outro ponto significativo no que se refere aos emigrantes que enviam remessas do Japão, pois o valor médio das remessas é significativamente maior, sendo que 47% são de valor superior aos US$ 500, enquanto somente 1% de valor igual ou inferior aos US$ 100 por remessa (GRÁFICO 6).

Gráfico 5. Montante Médio Recebido por Remessa



Fonte: BENDIXEN & ASSOCIATES, 2004.

Gráfico 6. Montante Médio Recebido por Remessa de Acordo com a Origem dos Recursos



Fonte: BENDIXEN & ASSOCIATES, 2004.

Entres os canais preferidos para o envio de remessas encontram-se os Bancos, respondendo por mais da metade das remessas realizadas (53%), enquanto que os demais empregam empresas internacionais especializadas em transferência de dinheiro (29%), cooperativas de crédito (8%) e outros meios – serviços de entrega rápida, correios, etc. (10%).

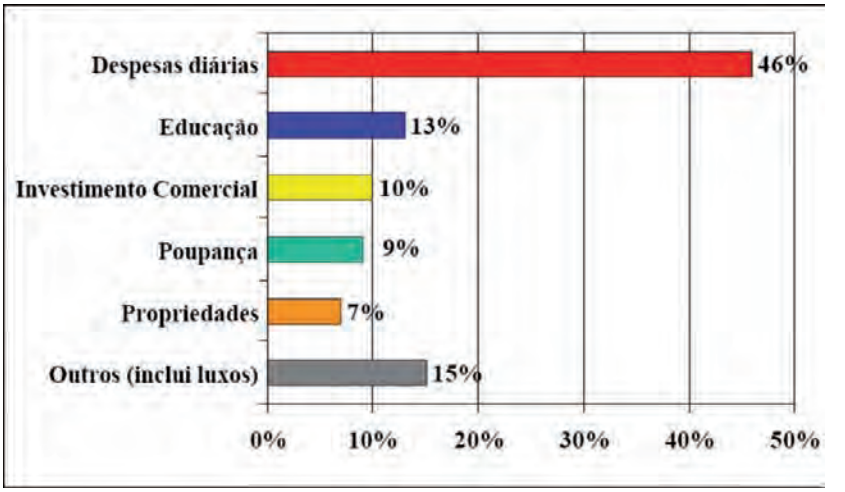
Este comportamento com altos índices de formalização no envio, se comparado com outros países, é corroborado pelo fato mencionado anteriormente, de os receptores de remessa possuírem contas bancárias que facilitam a transferência e depósito desses recursos. O que também tem auxiliado na redução do custo das remessas, que, em muitos casos, vem sendo reduzido de taxas médias de 3% a 7%, verificando-se, em alguns casos, somente a cobrança do *spread* cambial,[7] equivalentes a um custo de 0.5 a 2% do valor da operação.

2.4. Utilização dos recursos recebidos através de remessas

Entre os entrevistados, 60% apontaram que suas vidas melhoraram após terem iniciado a receber o dinheiro, enquanto que 40% afirmaram que suas vidas permaneceram as mesmas. Isto, aliado ao fato de que somente 46% dos recursos são gastos em despesas diárias (GRÁFICO 7) mostram o forte potencial de investimento que estes recursos possuem, o que, efetivamente, pode ser constatado em casos consagrados, como o de Governadores Valadares e Maringá, em que os investimentos imobiliários possibilitados pelas remessas de emigrantes alteraram, significativamente, o panorama de seus mercados imobiliários.

[7] O *spread* cambial é a diferença entre o valor de compra e o de venda da moeda estrangeira.

Gráfico 7. Destinação por Tipo de Gasto dado aos Recursos Recebidos através de Remessas



Fonte: BENDIXEN & ASSOCIATES, 2004.

3. Projetos apoiados pelo FUMIN/BID

Remessas é um tema em que o FUMIN/BID desempenhou um papel precursor, não só por ter lançado luzes sobre o tema, separando-o do fenômeno migratório, identificado como um instrumento indutor do desenvolvimento, como produzindo estudos e informações resultantes da inserção do tema como parte de sua estratégia operacional, onde as remessas ocupam um lugar de destaque como um subtema transversal para três áreas temáticas, alvo de projetos apoiados pelo FUMIN:

- Desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas;
- Financiamento da Micro, Pequena e Média Empresa;
- Setor Financeiro e mercado de Capitais.

Desde então, o FUMIN apoiou, como parceiros, 41 projetos em diferentes países da América Latina e do Caribe.

4. Projetos FUMIN/BID no Brasil sobre o tema Remessas

Dentre os projetos apoiados pelo FUMIN/BID, três tiveram como destino o Brasil, e encontram-se sintetizados no quadro na página a seguir.

O tema Remessas, no Brasil, recebeu seu primeiro apoio como resultado das considerações específicas por parte do SEBRAE com relação ao potencial empreendedor dos *Dekassegui*. Inicialmente, a parceria entre o SEBRAE Nacional e o FUMIN foi consolidada através da primeira operação de apoio ao emprego das remessas no Brasil, com a aprovação da operação "Fundo de Investimento REIF", onde REIF significa *Returning Entrepreneurs Investment Fund*, que ficou posteriormente conhecido como Fundo *Dekassegui*. Este fundo, um fundo de capital de risco, o primeiro de 15 que o FUMIN investiu no País, procurou dar condições de acesso ao capital para financiar iniciativas empresariais de pessoas que estiveram vivendo no exterior com o objetivo de enviar remessas para o Brasil. Este fundo, investido na sua totalidade, está em etapa de maturação, em que as empresas que receberam o investimento se encontram em processo de crescimento e consolidação.

Quadro 1. Projetos do Subtema Remessas Apoiados pelo FUMIN no Brasil

Ano de Aprovação	Descrição	Valor (US$ mil)
2001 Finalizado	**Número do Projeto:** TC-0004002 **Número da Operação:** EQU/MS-7425-BR **Título**: Fundo de Investimento REIF **Objetivo:** O objetivo do projeto é promover atividades empresariais iniciadas por trabal hadores temporais brasileiros no exterior que possuam os antecedentes adequados e se proponham a iniciar empresas, ao regressar ao Brasil. O projeto atenderia a três propósitos principais: 1) estimular a criação de pequenas empresas; 2) canalizar poupança existente para o uso produtivo; e 3) respaldar principalmente os *dekasseguis* que regressam ao País e se propõem abrir novas empresas. Por outra parte, promoverá a criação de postos de trabalho, o espírito empreendedor e uma cultura de investimentos com responsabilidade social. **Beneficiários**: *Dekasseguis*[1] e emigrantes no exterior ou regressando ao Brasil.	4.374
2005 Em execução	**Número do Projeto:** BR-M1021 **Número da Operação:** ATN/ME-9119-BR **Título**: *Dekassegui* Empreendedor **Executor:** SEBRAE Nacional. **Co-Executores:** SEBRAE-MS, SEBREA-PA, SEBRAE-PR e SEBRAE-SP **Objetivos:** O objetivo geral do projeto é facilitar a reintegração produtiva dos emigrantes Brasileiros depois de seu reto rno ao Brasil. O objetivo específico do projeto é implantar um programa que proporcione instrumentos aos emigrantes para constituir suas novas iniciativas empresariais. **Beneficiários**: *Dekasseguis* e seus familiares no Japão e no Brasil.	3.100
2006 Em execução	**Número do Projeto:** BR-M1032 **Número da Operação:** ATN/ME-9785-BR **Título**: Programa de Remessas e Capacitação para Emigrantes Brasileiros e seus Beneficiários no Brasil **Executor:** Caixa Econômica Federal. **Co-Executor:** SEBRAE-MG **Objetivos:** O objetiv o geral do Programa é contribuir para: (a) a inclusão dos emigrantes brasileiros e de seus familiares no sistema financeiro brasileiro; (b) a sensibilização e orientação empreendedora dos referidos emigrantes; e (c) a educação e inclusão financeira dos mes mos. O objetivo específico é promover o desenvolvimento de atividades produtivas no Estado de Minas Gerais por meio das remessas de recursos enviadas por emigrantes brasileiros nos Estados Unidos. **Beneficiários**: Emigrantes nos EUA e seus familiares no Bras il com potencial empreendedor.	1.065

Como decorrência desta experiência, uma série de questões e demandas de apoio por parte deste público foi levantada, de forma que uma série de estudos foi realizada, em 2004, pelo SEBRAE e pela Associação Brasileira de Dekasseguis (ABD) (SEBRAE & ABD 2004), que resultaram na formulação

[8] O termo ***dekassegui*** (úQ<zN0) é formado pelas palavras japonesas *deru*ÿúQ‹‰ (sair) e *kasegu*ÿ<zP0 ÿ(ganhar dinheiro), designando qualquer pessoa que deixa sua terra natal para trabalhar, temporariamente, em outra região.

da segunda operação de cooperação entre o Sistema SEBRAE e o FUMIN: o Programa Dekassegui Empreendedor. Os resultados deste estudo confirmaram o grande impulso empreendedor que possuem os *dekasseguis*.

Em 2005, este resultado também foi obtido no estudo *Remittances to Latin America from Japan* (FUMIN/BID 2005), apontando que 85% dos emissores de remessas também economizaram recursos para iniciar uma empresa, comprar uma casa ou proporcionar educação dos seus filhos.

Esta pesquisa também trouxe algumas outras particularidades deste público, das quais podem ser destacadas:

- 83% das remessas enviadas do Japão para a América Latina (US$ 2,65 bilhões) têm como destino o Brasil.
- 70% dos imigrantes no Japão enviam regularmente remessas para casa.
- 3% é o custo médio das remessas, um dos mais baixos do mundo.
- 54% moram no Japão há mais de 5 anos, e 25% há mais de 10 anos.
- US$ 600 é o valor médio das remessas.

O Projeto *Dekassegui* Empreendedor arrancou no final de 2005, e trouxe à consideração uma série de variáveis e questões relevantes que cobrem todo o ciclo de emigração, desde aspectos preparatórios para a viagem até seu regresso ao país. Toda a experiência do Programa está sendo documentada e disponibilizada através do *site* do Programa,[9] que se consolidou como a principal ferramenta de comunicação do programa com seus beneficiários, implicando a criação de novos serviços de atendimento aos empreendedores e pequenos empresários, como é o atendimento *on-line*, disponível para apoiar o *dekassegui* e seus familiares, independentemente de sua localização geográfica.

Uma terceira iniciativa foi resultado do interesse demonstrado por parte da Caixa Econômica Federal (CAIXA) em identificar serviços e produtos financeiros a serem oferecidos para o público de emigrantes brasileiros nos Estados Unidos. Com o Programa de Remessas e Capacitação para Emigrantes Brasileiros e seus Beneficiários no Brasil, iniciado em novembro de 2007, o Programa já apresenta alguns impactos, em termos de inovação

[9] http://www.dekassegui.sebrae.com.br/

na prestação de serviços por parte de uma instituição financeira no Brasil, dos quais podemos destacar:

- Melhoria na *e-conta* e implementação de mecanismos de segurança para prevenção de fraudes, resultando no aumento de remessas ao Brasil por meio da Internet;
- Projeto-piloto de abertura de contas por meio de uma agência itinerante, viabilizando o recebimento de valores oriundos de remessas e o saque destes em correspondentes bancários da CAIXA localizados na microrregião de Governador Valadares;
- Assinatura de convênio com instituições parceiras para o desenvolvimento de capacitação e orientação para o público-alvo do Programa.
- Preparação de material didático da CAIXA para promover educação financeira, de acordo com as necessidades pré-identificadas do público-alvo.

5. Lições aprendidas

Nos últimos sete anos, os emigrantes brasileiros, juntamente com os demais latino-americanos e caribenhos, e suas famílias, deixaram de perder milhões de dólares ao pagar bilhões de dólares, pagando menos em taxas de envio de suas remessas. Como resultado da visibilidade do tema e do aumento da competição dos serviços, a taxa média cobrada passou de 20% para 5,6% por envio, uma economia de 5 bilhões de dólares sobre cifra total de remessas. A tendência à redução das taxas de remessas deve permanecer, bem como o surgimento de produtos financeiros ajustados à necessidade dessas emigrantes e suas famílias.

No entanto, ainda existe outra brecha que continua absorvendo milhões de dólares: a poupança e os investimentos em habitação, educação ou negócios, que a maioria dos emigrantes e suas famílias, e seus países, deixam de obter ao se realizarem estas transações milionárias à margem da banca formal.

Existem múltiplas iniciativas, grande parte delas com a participação do FUMIN, para promover o uso das instituições financeiras formais entre os emissores e receptores de remessas, e conjugar esforços de todos os envolvidos para liberar todo o potencial que as remessas possuem como instrumento para alavancar o desenvolvimento.

Verificou-se, no transcorrer do processo de execução dos Programas apoiados pelo FUMIN/BID, que é fundamental manter a comunidade residente no exterior bem informada quanto à realidade brasileira, e esse pode ser um diferencial positivo para aqueles que desejam abrir um negócio quando do retorno ao Brasil.

Outro ponto que merece ser destacado é a dificuldade de realizar projetos pilotos que envolvam o Brasil e uma localidade específica no país anfitrião, pois na medida em que a notícia de um novo serviço se difunde na comunidade brasileira no país anfitrião, esta automaticamente conta a suas famílias no Brasil, demandando estratégias que permitam responder a essa demanda no País, de forma a não discriminar clientes.

No que se refere ao investimento em novos negócios, verifica-se uma brecha de serviços de apoio àqueles emigrantes que regressam ao País e não querem iniciar um negócio, mas comprar um negócio existente ou uma pequena franquia. Geralmente, o apoio é prestado por corretores de imóveis, para o caso de aquisição de negócios existentes. Porém essa prática se reveste de uma grande quantidade de riscos para os compradores, dada a fragilidade do processo de *due diligence* que é conduzida por estes profissionais.

No processo de emigração e retorno ao Brasil, também puderam ser identificados alguns pontos relevantes: em primeiro lugar, que o planejamento financeiro e econômico do processo migratório seja iniciado antes mesmo da viagem, como qualquer empreendimento. Já no momento de retorno ao País, poder contar com redes empresariais que apóiem e orientem o recém-chegado no processo de investimento, como meio de evitar que sejam tomadas decisões precipitadas, decorrentes da pressão de utilizar os recursos poupados em um investimento imobiliário ou empresarial.

6. Perspectivas e desenvolvimentos futuros

Como evento recente mais relevante no contexto do desenvolvimento das remessas para o Brasil encontra-se o risco de que a economia norte-americana entre em um processo de recessão. No estudo divulgado recentemente pelo FUMIN, *The Changing Patern of Remittances: 2008 Survey of Remittances of United States* (FUMIN/BID 2008b), o Brasil apresenta, de forma inédita para todos o países da América Latina e do Caribe, uma reversão do processo de crescimento no volume de remessas

recebidas. Entretanto, 2008 será um ano decisivo para que se confirme uma reversão de tendência, ou se ocorrerá um processo de estabilização do volume de remessas enviadas, tanto ao Brasil como aos demais países da região. Isso, principalmente, pois a pesquisa identificou alguns comportamentos que geram vetores de força em sentidos contrários, e que somente um processo de consolidação de seus efeitos poderá referir-se ao novo padrão de envio de remessas para a região. Entre os fatores diagnosticados pela pesquisa destacam-se os seguintes:

1. O número de emissores de remessas em 2008 pode reduzir-se em 25%, se comparados com a quantidade em 2006.
2. Redução da atividade em setores tradicionalmente empregadores de trabalhadores latinos.
3. Alteração do clima de emigração nos EUA, principalmente devido às novas iniciativas de controle da imigração por parte do Governo Norte-americano.
4. Aumento da freqüência e do montante das remessas.
5. Aumento do desemprego entre hispânicos: de 5,2% em 2006, para 7,1% em 2008.
6. Crescimento dos custos com alimentação, combustíveis e das hipotecas/aluguéis.
7. Flexibilidade dos emigrantes em trabalhar mais tempo ou em mais de um emprego, e até mesmo mudando de setores.
8. 81% dos imigrantes entrevistados acreditam que será mais difícil encontrar trabalhos bem remunerados em comparação a 2007.
9. 68% acreditam que a discriminação representa um problema maior para eles e suas famílias (em 2001 este percentual era de 37%).
10. 51% dos respondentes acreditam que os sentimentos anti-imigrantes nos EUA implicam maior dificuldade de que enviem remessas às suas famílias (33% estão em desacordo com esta afirmativa).
11. Em média, os imigrantes conseguem empregos em 1 mês (39% conseguem em 2 semanas).
12. Em seu primeiro emprego nos EUA, a maioria dos imigrantes consegue uma remuneração mensal de US$ 900 por mês, o que representa um aumento de 5,5 vezes no valor de seu trabalho, pelo simples fato de cruzar a fronteira.

Independentemente da evolução do contexto em que as remessas se desenvolvem, o FUMIN/BID espera continuar desenvolvendo iniciativas e projetos que ajudem a melhorar as condições em que as remessas são enviadas e utilizadas, como forma de tornar mais efetiva sua utilização como instrumento para melhorar de forma sustentável a condição de vida dos emigrantes e suas famílias, bem como promover o desenvolvimento de suas comunidades de origem.

Em termos de projetos, o FUMIN está estudando a possibilidade de realizar um (projeto) em conjunto com uma instituição brasileira, orientado para o desenvolvimento de mecanismos de apoio à criação e difusão da alternativa das microfranquias, como alternativa para a expansão de negócios existentes e (como alternativa) de investimento produtivo a ser disponibilizado aos emigrantes.

Bibliografia

BENDIXEN & ASSOCIATES. Estudo sobre os Destinatários de Remessas no Brasil. Washington / EUA: FUMIN / BID, 2004

FUMIN/BID. Mapa de Remessas de 2007. Washington / EUA: FUMIN / BID, 2008.

FUMIN/BID. Remittances to Latin America from Japan. Washington / EUA: FUMIN / BID, Abril, 2005.

FUMIN/BID. The Changing Patern of Remittances: 2008 Survey of Remittances of United States. Washington / EUA: FUMIN / BID, 2008.

SEBRAE NACIONAL e ABD. Pesquisa de Campo ABD / SEBRAE – Brasil e Japão. Março de 2004

TERRY, Donald. “A la vista de todos pero invisibles: el caso de las remesas”. In: Economía Exterior, número 38, Outubro de 2006.

Imprensa Comunitária Brasileira no Exterior, sobretudo nos EUA: Uma abordagem histórica, estatística e referencial daquilo que se sabe sobre a nossa presença

Carlos Borges, Edilberto Mendes e Roberto Lima

Anos 70 : Quando tudo começou

O que se assume como "marco zero" da imprensa comunitária brasileira nos Estados Unidos é a circulação, em julho de 1970, do jornal *Brazil News*. Criado por Jota Alves e Al Souza, o *Brazil News* é, efetivamente, o mais antigo veículo de comunicação brasileiro nos Estados Unidos, e que, por ser totalmente publicado em Português, se define claramente como "jornal comunitário".

Com 12 páginas, totalmente em preto e branco, o *Brazil News* era escrito em New York e composto e impresso em New Jersey, e sua circulação – de 1.000 exemplares – limitava-se mesmo a locais freqüentados por brasileiros em Manhattan e adjacências. O jornal precisava de um tratamento especial, por ser em português, já que naquele tempo as máquinas de escrever não possuíam os acentos do idioma.

Toda a parte de linotipia e impressão era feita em New Jersey, onde já havia uma comunidade portuguesa estabelecida. Era lá que era impresso o primeiro jornal brasileiro dos Estados Unidos.

Esse "marco zero" já apresentava os contornos do perfil que caracterizaria a mídia comunitária brasileira em território norte-americano nas duas décadas seguintes.

O *Brazil News* circulou por pouco tempo, o suficiente para fazer "história" e dar lugar, mais tarde, e ainda na década de 70, mais precisamente em

dezembro de 1972, a uma outra publicação sediada em New York: o *The Brazilians*.

Posteriormente, o jornal passaria a ser o *The Brasilians* (isso mesmo, com "s", em vez de "z", pra lembrar o Brasil). Essa decisão controversa e polêmica, viria a alimentar o folclore em torno do mais antigo jornal brasileiro em circulação nos Estados Unidos.

Já sem o parceiro Al Souza, o *The Brasilians* foi também fundado por Jota Alves, que é, por si, um dos inquestionáveis pioneiros não apenas da imprensa, mas da própria comunidade brasileira nos Estados Unidos.

Anos 80 : Imaturidade e Amadorismo

Com toda certeza, fundar jornais comunitários brasileiros não era nem de longe um bom negócio. Já nos anos 70, juntamente ao *The Brasilians* em New York, circulava o *Brasil Today* do boliviano Hugo Estenssoro, que deixou de circular em 81, com o retorno de seu criador para o Brasil.

Mas no final da década de 80, surgiram, quase que num mesmo período (entre 1987 e 1989), quatro jornais de fundamental importância na história da comunidade: o *Brazil Today*, em San Francisco, fundado por Johnny Hossel e Jesus Fernandes; o *Brazilian Times*, em Boston, fundado por Edirson Paiva (onde já florescia a que viria a ser a mais populosa comunidade brasileira na América); o *Brazilian Voice*, em New Jersey, fundado por Roberto Lima e o *Flórida Review*, em Miami, fundado por Francisco "Chico" Moura.

Em 1989, através de um editorial intitulado" Quantos somos", no *The Brasilians*, acende-se uma chama de como estaria a comunidade brasileira nos EUA. Quem primeiro comprou a idéia foi a antropóloga Margolis Máxime, da Universidade de Gainsville, que através de um livro chamado *Little Brazil* – titulo usado pelo *New York Times* em um artigo de 1982 –, perfila a comunidade brasileira de forma capenga e irreal. Ainda que de forma estereotipada, *Little Brazil* passa a ser o primeiro documento falando da comunidade brasileira em New York.

O passo seguinte foi a inclusão do Brasil no Censo de 90, através de uma iniciativa do *The Brasilians*, em categoria separada, como país de língua diferenciada na América Latina.

Os números apresentados no Censo são discretos e irreais. Fatores que fizeram com que estes números fossem insignificantes: a falta de preparo e

conhecimento dos brasileiros para preenchimento do questionário; medo de identificação perante a Imigração, e desinteresse.

Um outro fato que passa a aglutinar a comunidade e fazê-la sair do anonimato: o *Brazilian Day* de New York, que passa ser o divulgador do Brasil, do brasileiro e de suas conquistas.

Isto tudo precisava ser noticiado, como história, como notícia e como conquista.

São exatamente esses cinco jornais que se transformam na base da história da imprensa comunitária brasileira na América, uma vez que a grande imprensa brasileira nos EUA nunca se interessou pelos brasileiros e suas conquistas.

Os jornais seguem sendo publicados e dirigidos por seus originais fundadores, com exceção do *Flórida Review*, que mudou duas vezes de comando e se transformou em revista em 2006. São empresas estáveis (dentro do que se pode considerar como estabilidade no sempre volátil mercado comunitário) e inegavelmente tradicionais, com amplo compromisso com seus ideais de fundação.

Seus editores transformam-se em líderes, conselheiros e ponto de referencia dentro de suas comunidades como o apoio concreto para o crescimento e fortalecimento destas comunidades.

Anos 90 : Muitos passos à frente

Quando a emigração de brasileiros para os Estados Unidos se tornou mais do que uma casualidade, e os pólos de Miami e New York, com enorme impulso turístico, se aliaram ao desembarque de milhares de trabalhadores nas áreas de Boston, Danbury (Connecticut) e Newark (New Jersey), começou a mudar o perfil da presença brasileira, e, imediatamente, o quadro da mídia comunitária.

No comecinho dos anos 90, surgiram pelo menos 20 jornais, 2 revistas e diversas programações de TV brasileira nos EUA.

Na área de TV, surgiram diversas iniciativas como o projeto Brasil TV (em Miami, do empresário/radialista Luciano do Valle, em parceria com a Rede Bandeirantes); *BTN-Brazilian Television Network* (também em Miami, de Claudio Magnavita e Ary Rogério), o Canal Brasil, de Francisco Sampa (em Newark, inserido no canal português RTP), o *Brazilian Community TV* (de Renato Antunes no eixo New Jersey-New York), Tele Brasil TV, de Valdivino Passos, em Bridgeport, CT, o Planeta Flórida, de Terezinha Sodré,

e muito outros produtos esporádicos, que apostavam no surgimento de um mercado promissor e imediato.

Paralelamente, aparece no caminho o programa TV Brasil, com outro perfil e o mais ousado de todos, com um perfil diferenciado. Totalmente em inglês, propunha ser o porta-voz do Brasil e promotor por excelência do Brasil, como destino turístico. Seus criadores apostaram no Rio de Janeiro como o carro-chefe e assunto principal da mensagem. O governo não entendeu a proposta e não apostou na iniciativa, que teve de sair do ar.

Mas a aventura televisiva sempre foi muito cara, e naquele momento, absolutamente impossível de ser sustentada por um mercado de anunciantes que não tinham o menor resquício de profissionalismo e que funcionavam sob o binômio "mídia cardíaca"/ "achômetro".

"Mídia cardíaca" se refere aos anúncios que eram colocados por anunciantes que simpatizavam com a "causa" dos pioneiros da mídia comunitária, ou simplesmente gostavam de ver suas fotos publicadas nas inevitáveis "colunas sociais", que povoavam e seguem povoando boa parte das páginas de jornais e revistas (sejam comunitárias ou *mainstream*) mundo afora.

Por "achômetro" se entende a prática de acreditar em hipóteses sem nenhum embasamento estatístico. Se, hoje, o mercado da comunidade brasileira nos Estados Unidos, estimado em cerca de 1,5 milhão de residentes, ainda é regido por leis nem sempre cartesianas, e ainda com certa percentagem de especulação, imaginem em 1992! Mas subsistia um espírito genuinamente pioneiro, e muitos empresários se beneficiaram enormemente da mídia comunitária brasileira. Afinal, sempre foi pública e notória a "aversão" do brasileiro a se aculturar e a só consumir informação em nosso idioma.

Os programas de rádio às vezes transmitiam algumas notícias brasileiras em rádios de estações portuguesas. Nos anos 80, já existiam programas brasileiros em alguns estados da Costa Oeste, e até mesmo no Canadá.

Em 1988, através de uma iniciativa também do *The Brasilians*, acontece, pela primeira vez, a transmissão, ao vivo, de uma partida de futebol entre Atlético e Corinthians, numa final de Campeonato, pela *Radio Wado*. Os donos da emissora ficaram impressionados com a participação dos ouvintes naquela tarde.

Em 1990, aparecem os primeiros programas de Radio em português em emissoras que alugavam horários. Cristina Ruiz e Túlio Reis apresentam o programa Canta Brasil.

Aparecem a Voz do Brasil e Antena 46 com Helio Ribeiro e Orlando Duarte com transmissões diretas do Brasil, que mais ou menos funcionavam como o Fantástico do Radio e com alcance em 9 estados, pela WEVD FM.

Com a possibilidade de TV e rádio muito distantes da realidade do mercado, houve uma explosão no surgimento de jornais. Revistas continuaram sendo muito poucas. Na verdade, apenas quatro, especificamente voltadas para a comunidade, surgiram nos anos 90: Oca (NY), Filos (FL), Alternativa (MA), Ponto de Encontro (NJ) e *Brazilian People* (FL) – uma primeira versão que nada teve a ver com a publicação fundada em 2003, por Valdivino Passos, em CT. Os custos para manter uma revista de comunidade eram proibitivos, e dessas cinco publicações apenas a Filos e a Oca tiveram maior sobrevida.

Entre 1991 e 1999, foram fundados mais de 150 jornais, revistas, programas de TV, rádio e *web-sites* destinados aos brasileiros nos Estados Unidos, atingindo o número recorde de 161 empresas operando em 2001. A fonte mais segura desses números é outro fenômeno da comunidade relacionado com a mídia: o evento *Brazilian Press Award*, que desde 1997 cadastra a mídia brasileira no exterior, e que em sua edição de 2001 registrava 161 veículos comunitários atuando regular e continuamente no país. A área de Boston sempre foi a mais prolífica no surgimento de mídias, em sua maioria logo destinadas ao desaparecimento. Logo em seguida, a Flórida comandava os números.

Paralelamente ao crescimento vertical da comunidade – que a essa altura estava solidamente instalada em pelo menos 14 núcleos, nas mais diversas regiões do País – ,surgiam as primeiras agências de publicidade. A primeira delas, a *Vitale Advertising*, foi pioneira de um mercado que hoje comporta cerca de 12 agências "de verdade", e outras 20 que podem ser melhor definidas como *bureau* de intermediação cliente-mídias.

É imprescindível registrar um fenômeno específico de mídia eletrônica brasileira nos Estados Unidos entre 1985 e 2000: as fitas VHS com programação da TV GLOBO, distribuídas pela empresa *Brazil Update*. Distribuídas em comércios brasileiros por todo o país, as fitas como novelas, jornalismo, programas de humor e outras atrações da Globo eram vendidas semanalmente por milhares de pessoas, gerando um negócio que, em termos de comunidade brasileira, na época, era definido como "milionário". Obviamente que os números finais nada tinham de "milionários", mas certamente a empreitada foi um grande sucesso, com data marcada para

acabar, já que desde 1998, a TV Globo ensaiava sua entrada com o canal internacional que, de fato, viria a estrear em 1999.

1999 : O "Fator Globo"

A entrada da TV Globo Internacional nos Estados Unidos, através da *Dish Network*, teve um impacto extraordinário para o setor de mídia comunitária. Era o desembarque do "monstro sagrado" que, para muitos, viria para "dizimar" a imprensa nanica. Para outros, seria uma aposta destinada ao fracasso, diante da evidente diferença de perspectiva entre o brasileiro que vive no Brasil e o que vive nos Estados Unidos.

Estavam errados todos os que subestimaram o poder de sedução e competência profissional do gigante que é a Globo. Ainda que tenha superestimado a capacidade do mercado em aderir em massa ao canal pago, via satélite (a Globo desembarcou com uma expectativa "x" de assinaturas imediatas que só veio a se materializar anos mais tarde), a emissora da família Marinho manteve impecável seu poder de sedução sobre uma população brasileira que, esteja onde estiver, é definitivamente apaixonada por televisão, novelas, e pela possibilidade de manter contato direto e diário com o Brasil. Tanto que, logo depois, a iniciativa da Globo foi seguida pela Record, hoje sua maior concorrente no Brasil. Posteriormente, a TV Bandeirantes viria a se juntar a elas.

Onde o "fator Globo", entretanto, mais se fez notar, foi justamente onde pode influenciar a mídia comunitária como um todo. Ao impor regras de comercialização e procedimentos comerciais jamais sequer sonhados pelos impotentes veículos comunitários, a Globo "forçou" os clientes a buscarem uma profissionalização, ainda que básica e distante, muito distante, da que é praticada nos grande mercados. Nesse processo, teve papel fundamental a *Superstation Media*, braço comercial da TV Globo Internacional nos Estados Unidos, que literalmente fez o trabalho de "fomentar" uma rede de agências de publicidade e produtoras em todo o país.

O impacto na mídia impressa foi enorme. Escorados no poder de barganha da Globo, os jornais se viram, repentinamente, relevantes. Afinal, se a Globo, com "x" assinantes (nos primeiros anos com um raio de cobertura ainda limitado), podia impor regras e "enquadrar" anunciantes que antes usavam e abusavam de seu poder, começava a acabar aí a relação "cardíaco-escravagista" que predominava até então.

Alguns jornais e revistas comunitários apostaram, inclusive, na mídia Globo como alternativa para expandir seus negócios. Não é incomum ver campanhas de *sites*, jornais e revistas na Globo Internacional. A mais recente análise de bolo publicitário do mercado brasileiro nos Estados Unidos revela claramente a força da mídia Globo. Também espelha o crescimento volumétrico que esse bolo publicitário experimentou.

Segundo dados da PMM (Plus Media & Marketing), empresa baseada em Fort Lauderdale (Flórida) que presta assessoria a empresas brasileiras, hispânicas e norte-americanas que querem investir no mercado comunitário brasileiro, o "bolo" publicitário desse mercado em 2006 (ano de pico) alcançou 16 milhões de dólares. A Globo Internacional, sozinha, abocanhou mais de 40% desse mercado. Ainda muito fortes, os jornais comunitários (cerca de 60 empresas, em 2006) respondem por 32%. Os 28% restantes são distribuídos entre revistas, *web-sites*, investimentos em patrocínios de *shows*, eventos, programas independentes de TV e rádio e as outras redes de tv brasileiras presentes no mercado via satélite.

Estima-se que a Globo deverá ampliar ainda mais sua participação nesse "bolo", em função da crise na economia americana em 2007. A "crise" reduziu os investimentos publicitários na comunidade em diferentes níveis. Há dados que apontam para reduções de até 40%, dependendo da região e da natureza do mercado. Há regiões onde a presença de imigrantes brasileiros mais "transitórios" sofrem mais com a crise, enquanto que há mercados onde existe uma comunidade mais enraizada, mais "permanente" e que revelam impacto menor nesse período.

New York e o papel da "GRANDE MÍDIA" dentro da comunidade

De uma forma geral, o brasileiro se distancia completamente da mídia em inglês. Apesar de estar infinitamente bem melhor estruturada que a brasileira, a mídia hispânica não se revela atraente ao leitor e anunciantes brasileiros.

Apesar de sê-lo, o brasileiro radicado nos Estados Unidos não se sente "latino", e esforça-se para mostrar uma identidade própria.

Um aspecto dos mais controversos na relação da comunidade brasileira com a imprensa é concernente aos correspondentes das grandes mídias brasileiras nos Estados Unidos, em New York, Washington e Miami.

Via de regra, esses correspondentes brasileiros nunca demonstraram se interessar por nenhum assunto concernente às conquistas dos imigrantes brasileiros, preferindo noticiar os escândalos, desajustes e situações que pudessem colocar o brasileiro emigrante como aquilo de pior que o País tinha para exportar. Essa atitude era justificada pelos correspondentes como sendo "ordens editoriais que vinham das redações no Brasil".

A má vontade e a parcialidade em mostrar a comunidade de imigrantes como um bando de deserdados encontrava terreno fértil nos noticiários sobre prostituição, lavagem de dinheiro, subemprego e folclore caricato. Sem nenhuma representação digna ou positiva na grande mídia, o imigrante rapidamente compreendeu que seriam os "nanicos", jornais e revistas comunitários, os que iriam refletir sua realidade, defender suas causas, espelhar seu êxito.

O fenômeno do "colunismo social", abundante na maior parte das publicações, está diretamente ligado à auto-estima e orgulho do emigrante brasileiro.

Antes, entretanto, de encontrar veículos comunitários de imprensa que pudessem refletir o dia-a-dia do imigrante brasileiro, a comunidade avançava em função de conquistas passo a passo, cada um com sua importância específica:

a) A chegada dos jornais e revistas do Brasil passa a fazer parte do cotidiano da comunidade, que não quer perder o vínculo com o Brasil.

b) Brasileiros mais carentes procuraram estabelecer um laço direto e rápido com as notícias brasileiras, que não aparecem na grande mídia americana.

Descobrem espaço entre a imprensa latina, que noticia as mazelas brasileiras através de seus correspondentes no Brasil.

c) A chegada do Embaixador Marcos Naslauski aos Estados Unidos, mudando a política e abrindo as portas do Consulado para conhecer a comunidade. Sua aproximação e convívio com os brasileiros virou um exemplo. Esta seria uma das bases da total mudança de atitude do Itamaraty com relação aos imigrantes brasileiros, que só viria, de fato, a se materializar, a partir de 2002.

d) A criação da *Little Brazil* e o reconhecimento da cidade de New York como importância da presença dos brasileiros na cidade.

e) O *boom* do turismo brasileiro, que deu grande visibilidade aos brasileiros e seu poder de consumo.

Ressaltem-se pontos importantes na busca de identidade e dignidade: a luta das mídias comunitárias brasileiras em defender e desmentir os fatos brasileiros noticiados na grande mídia americana oriundas do Brasil, através de correspondentes internacionais estabelecidos no País; cartas do leitores; e a preocupação maior: o grande impulso das remessas de dinheiro e compra de imóveis no Brasil; a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Representatividade

O ideal político – para muitos "romântico" – de uma associação de imprensa brasileira nos Estados Unidos vem sendo alvo das mais diversas iniciativas. Já no começo dos anos 90, quando ainda vivia o legendário empresário de mídia, Rodrigo Soares (ex-dono do Diário Popular, de São Paulo, e que após vendê-lo ao grupo de Orestes Quércia, mudou-se para Miami e comprou o *Florida Review),* houve uma primeira iniciativa mais consistente de fundar uma associação de mídia brasileira.

Em Boston e New York essa idéia era sempre tema de conversas de bastidores, mas nunca passou disso, até que, em 2006, o antigo sonho foi colocado em prática pelos jornalistas Edilberto Mendes e Carlos Borges. Foi deles a iniciativa de criar o evento *Focus-Brazil,* um final de semana de debates sobre Cultura e Mídia Brasileira no Exterior, e que viria a ser o ponto de partida para o surgimento da ABI-Inter, Associação Brasileira de Imprensa Internacional. Um ano antes, por iniciativa do publicitário e pioneiro Lineu Vitale, havia sido formalmente criada a BAAA – *Brazilian-American Advertising Association* – destinada a agrupar agências, produtoras, veículos e clientes.

Lançada em 2006, a ABI-Inter teve como "padrinho" o então Presidente da ABI-Brasil, jornalista Mauricio Azedo. Um ano depois, a ABI elegia seu primeiro presidente, o jornalista e empresário Roberto Lima, fundador e CEO do *Brazilian Voice*, com um mandato de 2 anos. Em 2008, ainda dentro do mesmo *Focus-Brazil,* a ABI-Inter realizou seu primeiro congresso.

A ABI-Inter foi fundada por 23 veículos de comunicação, que, juntos, representam cerca de 85% do total de exemplares de jornais e revistas circulando na comunidade brasileira nos Estados Unidos. Sua meta para 2008 é fechar a temporada com 100 associados.

Como dado significativo, durante a realização do Congresso *Focus-Brazil,* em 2007, e que elegeu a primeira diretoria da ABI-Inter, o evento

Brazilian Internacional Press Award homenageou todas as mídias brasileiras em todo o mundo, que completavam 10 ou mais anos de atuação ininterrupta, registrando um dos mais emotivos e significativos encontros de lideranças pioneiras da comunicação comunitária brasileira no exterior. Foram premiadas mídias dos Estados Unidos, da Inglaterra, do Japão e de Portugal.

Desde 2008, passou a ser atribuição da ABI-Internacional o controle dos prêmios de Imprensa do *Press Award*, que são o mais relevante estímulo e reconhecimento aos veículos e profissionais de imprensa brasileira nos Estados Unidos.

É a ABI-Inter quem normatiza a premiação, da mesma forma que é a Brazilian American Advertising Association quem normatiza os prêmios de publicidade.

"Se virando" na redação

Uma análise sobre o conteúdo jornalístico de jornais e revistas produzidos para a comunidade brasileira nos Estados Unidos vai certamente revelar três estágios distintos:

Até 1995, quando a Internet não existia, os veículos comunitários reproduziam em suas páginas notícias requentadas, trazidas por jornais brasileiros que chegavam Via Varig a New York e a Miami. Esse conteúdo era "recheado" com coberturas "sociais" de casamentos, batizados e festinhas dos amigos do dono do jornal, refletindo a realidade limitada da área de atuação dessas mídias. Os jornais tinham, no máximo, 2, 3 "funcionários". Via de regra, os donos e seus cônjuges faziam tudo: redação, diagramação – que antes da composição informatizada era mesmo feita no *paste up* – distribuição, venda de anúncios e cobrança de *invoices*.

A Internet trouxe a disponibilidade imediata de informações do Brasil, e floresceu imediatamente o que se chama de *gilette press*, com jornais copiando quase 80% de seu editorial de material de outros jornais e revistas do Brasil. O conteúdo "local" se limitou às inevitáveis "colunas sociais", que eram e continuam sendo, um "porto seguro" para o exercício do *public relations* com clientes, e cobertura de eventos, que justamente a partir do começo dos anos 90, passaram a se multiplicar.

Rapidamente, o "processo de copiagem" da Internet se consumiu, e o leitor foi ficando mais exigente. Mas, só mesmo a partir do advento dos canais brasileiros trazendo noticiários "ao vivo", é que os jornais e revistas

passaram a investir mais em cobertura local. Hoje em dia, todos os grandes jornais e revistas da comunidade brasileira apresentam um alto coeficiente de matérias locais, num nível de qualidade redacional que se distancia enormemente do tempo em que os erros ortográficos e de redação eram lugar-comum.

Calcula-se que mais de 400 profissionais, entre editores, redatores, fotógrafos, colunistas e cronistas, integrem o mercado de trabalho profissional remunerado pelas mídias brasileiras nos Estados Unidos. Há pelo menos 10 mídias com mais de 8 funcionários regularmente empregados, e equipes com mais de 20 integrantes entre contratados estáveis, sazonais e colaboradores.

A partir de 2001, quando as notícias sobre a comunidade brasileira passaram a despontar com alguma freqüência na grande mídia brasileira, os principais veículos comunitários brasileiros passaram também a funcionar com agentes fornecedores de pautas, matérias, fotos e material de televisão. É o fechamento de um círculo que "carimba" a trajetória de um segmento que surgiu, rigorosamente, da visão pioneira de uns poucos para se tornar a mais expressiva face da imigração brasileira no País: a mídia comunitária.

Segundo o Embaixador Lúcio Amorim, que por dois anos chefiou o Consulado do Brasil em Miami, e foi, de fato, o primeiro diplomata brasileiro nos Estados Unidos a chamar atenção para a importância da mídia comunitária brasileira, "dois são os fatores mais importantes na constatação da presença brasileira em território norte-americano: as igrejas em suas diversas denominações e a mídia comunitária. Essas são as duas grandes forças".

O que é que é notícia?

E afinal de contas, o que é que é notícia para o imigrante brasileiro? Para o imigrante em geral?

Todo e qualquer jornalista, na função de repórter, redator ou editor, todo empresário preocupado em atender à expectativa de seu leitor, se deparou com essa questão dentro da comunidade brasileira.

Muita discussão foi gerada em torno desse tema. A começar pelo fato de ser "tudo novo o tempo todo" na atividade de fazer imprensa para um grupo de pessoas cujo único ponto fundamental em comum, único "traço-de-união" inquestionável, era o fato de terem nascido no mesmo país. Porque, como se sabe de cor e salteado, as expectativas de um leitor baiano diferem das do

leitor paulista, carioca, mineiro, gaúcho ou paraense. A começar pela escolha dos clubes de futebol a quem dar maior ou menor cobertura.

É assim que, para o "Brazil com Z", os jogos do Democrata de Governador Valadares são, vez por outra, mais importantes que os do Flamengo ou do Corinthians.

Naturalmente, o assunto "Imigração" é a prioridade de 9 entre 10 manchetes de jornais da comunidade brasileira. Afinal, mais da metade do "público leitor" está vivamente interessado no desenrolar das questões imigratórias que o afetam.

Uma briga em fim de festa no evento brasileiro, o casamento de um empresário (e empregador) importante, a escolha da Miss Brasil-USA, os ganhadores do *Press Award*, as atrações do *Brazilian Day* em New York, enfim, são assuntos muito mais importantes para a comunidade brasileira do que as notícias que ocupam as manchetes das grandes mídias brasileira e norte-americana. Como já antevia MacLuhan, a constatação de "aldeia" no foco dos interesses dos agrupamentos humanos não é futuro. Já é presente, e claramente detectável na questão do que é notícia para o imigrante.

Nesse particular é onde jornais e revistas comunitários demarcaram seu espaço diferencial com relação à Globo e demais redes via satélite. Como não têm cobertura jornalística comunitária, a Globo, a Record e a Bandeirantes não podem competir, jornalisticamente, com a mídia comunitária.

A promessa do surgimento de uma rede com vasta programação local – a RBTi – foi uma grande frustração. Essa rede, no ar desde julho de 2006, limita-se a colocar alguns programas comunitários em espaços comprados e comprometidos comercialmente.

No vácuo da ausência desse jornalismo local na TV, jornais e revistas se colocam na dianteira na defesa das causas populares dos imigrantes, e fatos recentes comprovam que a mídia impressa comunitária brasileira nos Estados Unidos é a mais viável ponte para alcançar a sonhada representação política na comunidade.

Já há movimentos coesos em busca dessa representação. Um desses passos é a formação da ABA – Associação Brasileiros na América – abertamente voltada para eleger representantes brasileiros em comunidades onde isto for viável, ou pelo menos estabelecer formas de representatividade política, onde a presença econômica do imigrante brasileiro seja relevante para sociedade e economia norte-americanas.

Hoje e amanhã

A correlação entre o mercado e os veículos de comunicação que o servem é direta e irrefutável. O futuro da imprensa comunitária brasileira nos Estados Unidos está diretamente relacionado com o novo perfil que necessariamente se desenha a partir da reforma imigratória que tende a ser aprovada em 2009, já na nova administração na Casa Branca.

Qualquer que seja o ocupante da presidência dos Estados Unidos a partir de 2009, há, tanto na plataforma do republicano John McCain quanto na do democrata Barack Obama, a explícita intenção de acabar com a situação insustentável de 14 milhões de imigrantes indocumentados no País. Estima-se que cerca de 1 milhão desses indocumentados seja de brasileiros. Esse exército consumidor, com uma renda anual *per capta* maior que a de qualquer cidade brasileira, representa um fator diferencial de enorme significância para o mercado editorial.

Há, evidentemente, uma certeza: a presença brasileira nos Estados Unidos já tem uma face "permanente", especialmente na Flórida, em New York, Califórnia e em certos segmentos de Massachusetts, New Jersey e Connecticut. Afora esses centros, há, espalhadas por todos os Estados Unidos, milhares de famílias brasileiras já definitivamente entrelaçadas ao tecido sócio-econômico-cultural norte-americano. Esse mercado primário e estável tende a seguir crescendo dentro da perspectiva binacional.

O "hoje" da imprensa brasileira segue sendo de adaptação a tempos de crise econômica e de perda de uma percentagem relevante do mercado consumidor – calcula-se que de 7 a 15% dos imigrantes brasileiros tenham deixado os Estados Unidos e retornado ao Brasil entre agosto de 2007 e maio de 2008.

O "amanhã" será ditado pelo importante mercado gerado pelos indocumentados que passem a viver legalmente no país e paulatinamente venham a engrossar as fileiras dos imigrantes "não-temporários". Quanto mais rápida, ampla, geral e irrestrita seja a reforma imigratória, mais brasileiros indocumentados voltarão a apostar suas fichas no *American Dream*.

A realidade dos imigrantes brasileiros nos Estados Unidos é peculiar. Não se aplica em nenhuma medida ao que vivenciam os brasileiros que emigraram para o Japão e a Europa, que são, nesta ordem, segundo e terceiro maiores pólos receptores de brasileiros no mundo.

Como veremos na seqüência desse documento, as especificidades da emigração de brasileiros para o Japão e a Europa, determinam realidades diferentes da que é vivenciada pelos emigrantes brasileiros que optaram pelos Estados Unidos.

E a atitude e história da mídia comunitária brasileira no Japão e na Europa, refletem claramente essas diferenças, não tão sutis como os generalistas costumam apregoar.

Japão

Enquanto a história da imprensa comunitária brasileira nos Estados Unidos se escreve em capítulos marcados por diversidade geográfica, altos e baixos e um longo período de insipiência econômica e editorial, no Japão ela ocorreu de forma distinta.

A imigração em massa de *dekasseguis* (brasileiros descendentes de japoneses que emigraram para o Japão) em função do mercado de trabalho criado legalmente e por tempo pré-determinado, com possibilidade de legalização e residência definitiva, gerou o imediato surgimento de uma mídia profissional nos moldes da chamada "grande mídia".

A imprensa étnica focada nos brasileiros residentes no Japão é muito dinâmica e diversificada. Os negócios são mantidos por empresários brasileiros e se sustentam com as verbas publicitárias de bancos brasileiros (Banco do Brasil, Itaú, Bradesco), companhias aéreas, agências de turismo e uma rede de quase mil estabelecimentos voltados à comunidade (lojas, restaurantes e escolas).

As primeiras publicações do gênero surgiram no início dos anos 1990, como um canal de ligação entre o Japão e o Brasil, para dar conta das demandas da comunidade que se formava no país e para resgatar um pouco da identidade latina ilhada na sociedade japonesa.

A *IPC World*, sediada em Tokyo, é, hoje ,o maior grupo de comunicação da Ásia com trabalho dedicado aos brasileiros e pioneiro nas áreas de publicação impressa, televisão e *sites*, via celular, de informações para estrangeiros no Japão. Há quase 17 anos a empresa mantém em circulação o jornal semanal *International Press* em português, com tiragem de 55 mil exemplares por semana. Seu concorrente é o jornal Tudo Bem, com 15 anos de história e também sediado na capital.

International Press e Tudo Bem são os dois únicos jornais ainda em circulação para brasileiros. Ambos são vendidos em lojas de produtos

brasileiros por 300 ienes. Seu conteúdo editorial está focado na comunidade, e ambas publicações mantêm rede de colaboradores em províncias de grande concentração de brasileiros para garantir a cobertura do noticiário local.

O mercado editorial para brasileiros hoje se encontra pulverizado com as revistas gratuitas. Podem ser contabilizadas 30 publicações desse gênero, com tiragem e enfoques distintos, mas todas de olho no poder de consumo que representa a comunidade de mais de 320 mil brasileiros. As publicações gratuitas menores têm circulação restrita na província onde se encontram baseadas (geralmente, são as com maior concentração de brasileiros). O conteúdo editorial é mínimo e quase sempre se restringe a notas sociais da comunidade preparadas por uma rede de colaboradores que recebem por matéria.

A revista gratuita de maior circulação no Japão se chama Vitrine, do grupo *IPC World*. Apesar de ser a caçula do mercado, onde está desde novembro de 2007, possui tiragem de 60 mil exemplares, distribuídos gratuitamente para todo o território nacional. Sua principal concorrente é a Alternativa, também quinzenal e sediada em Tokyo, com tiragem de 55 mil exemplares, e no mercado há oito anos. Ambas publicações circulam quinzenalmente com uma média de 250 páginas, sendo 60% delas dedicadas à publicidade, e o restante a conteúdo editorial.

Os brasileiros podem acompanhar o noticiário e programações de emissoras brasileiras através do serviço de tevê por assinatura. Desde 2007, a *IPC World* tornou-se a primeira afiliada da Rede Globo no exterior. A programação da Rede Globo Internacional é transmitida pelo canal 334 da *SKYPerfecTV*!. No canal 333, também mantido pela *IPC World*, é transmitida a programação da Record Internacional.

A empresa atua, ainda, no setor de informação para celular (pokebras.com), onde também é pioneira, e única a manter *site* oficial em língua portuguesa das três operadoras de celular (*NTT DoCoMo, au e SoftBank*) do Japão. Oferece dois tipos de serviços. O gratuito inclui informações sobre a comunidade brasileira. No serviço pago, o usuário pode acessar revistas brasileiras, como Placar, Contigo e o jornal Folha de S.Paulo, assim como fazer *download* de *ringtones* de músicas brasileiras.

Japão : Perfil da Comunidade Brasileira

Segundo dados mais recentes divulgados pelo Ministério da Justiça do Japão, em 2007 havia 316.967 brasileiros no país. Eles formam a terceira

maior comunidade estrangeira no Japão, atrás dos 606.889 chineses e 593.489 coreanos. O Japão tem 2,15 milhões de estrangeiros.

Concentração de brasileiros no Japão, por província (2005):

Aichi	71.004
Shizuoka	48.586
Mie	20.133
Gifu	19.152
Gunma	16.934
Nagano	16.925
Kanagawa	13.859
Saitama	13.694
Shiga	13.595
Ibaraki	10.839

*As quatro províncias do topo da lista são vizinhas e reúnem as grandes montadoras e fabricantes de produtos eletrônicos do Japão. A Toyota, por exemplo, está na província de Aichi, e é a maior empregadora de brasileiros na região. Em Gifu está a Sony, também com muita mão-de-obra estrangeira.
**Os dados por província estão desatualizados, mas a posição não deve ter-se alterado em dois anos.

A entrada maciça de brasileiros no País ocorreu depois que o Ministério da Justiça do Japão alterou a Lei da Imigração, em junho de 1990. A partir dessa data, filhos de japoneses e seus cônjuges passaram a ter direito a visto de três anos, período em que poderiam exercer qualquer atividade profissional, como um cidadão local.

Europa

Na Europa, a realidade da imprensa comunitária brasileira reflete as diferentes situações dos agrupamentos de brasileiros em países como a Inglaterra, Portugal, a Espanha, a França, a Bélgica e a Alemanha, onde existem veículos com publicações regulares.

Em Portugal, onde se estima vivam cerca de 350 mil brasileiro, o idioma nacional é o mesmo, e a presença de canais e programas

brasileiros propicia menos espaço para o florescimento de uma mídia segmentada para brasileiros. Jornais e revistas têm um conteúdo mais cultural e artístico.

Na Inglaterra, é publicada, há 12, anos uma das melhores revistas brasileiras fora do Brasil, a Leros, e de há muito o forte na comunicação para os imigrantes são os *web-sites*.

Na Bélgica e na Alemanha, as publicações voltadas para brasileiros são bilíngües e se apóiam em instituições culturais que promovem o Brasil.

A Itália, a França e a Espanha possuem jornais e *web-sites* para as comunidades brasileiras que vivem quase que unicamente em Roma, Milão, Paris, Madri e Barcelona.

Por estarem dispersos por vários países, não há um "traço-de-união" entre essas publicações, e sua interação com os demais veículos voltados para a comunidade brasileira vem-se dando, exclusivamente, através de suas participações como convidadas em eventos como o "Focus-Brazil", realizado anualmente no mês de maio, em Fort Lauderdale, Flórida.

Desafio Empresarial

O traço comum a todas essas mídias voltadas para brasileiros em todas as partes do mundo é a luta constante pela sobrevivência como empresas. Vivendo de mercados voláteis e sensíveis a fatores desconhecidos para a chamada "grande mídia", a imprensa comunitária brasileira no exterior cria seu próprio formato, adapta recursos e se reinventa a cada novo desafio vencido ou por vencer.

A conquista do cliente está diretamente ligada a dois fatores. Em primeiro lugar, o interesse comercial, pelo fato de que 90% dos imigrantes brasileiros só se comunicam em português e preferem consumir produtos brasileiros ou vendidos em comércios de brasileiros, e optam, sempre que podem, por contratar serviços providos por brasileiros.

O outro fato é o emocional. A comunidade empresarial brasileira é fortemente motivada a anunciar nos jornais, revistas, TV e outras mídias da comunidade, para não só contribuírem com o próprio crescimento deste mercado, mas também por razões de promoção pessoal.

Conclusão

Mais do que qualquer outro elemento de visibilidade e identificação para os brasileiros que vivem fora do país, jornais, revistas, programas de tv e rádio, *web-sites* e eventos comunitários representam um poderoso *link* entre os imigrantes e a mãe-pátria.

Diz-se que o brasileiro fora do Brasil fica mais patriota, mais orgulhoso de ser brasileiro.

Sabe-se que "fora de casa" o brasileiro se apega de forma arraigada a tudo aquilo que lhe mantenha conectado com suas raízes, sua cultura, sua terra e sua gente.

Nada estabelece e alimenta esse contato mais efetivamente do que a mídia comunitária.

É a mídia comunitária que faz com que o Brasil, que segue forte dentro de cada brasileiro que vive no exterior, seja, continuamente, alimentado e energizado, mantendo uma conexão que é feita de saudade, paixão e lealdade.

Cidadãs e Cidadãos Brasileiros no Exterior - O Documento de Lisboa, a Carta de Boston e o Documento de Bruxelas

Rosita Milesi[1]
Orlando Fantazini[2]

Introdução

A partir dos anos de 80 do século XX, inicia-se a inserção do Brasil no contexto internacional da emigração. O fenômeno da inversão migratória passa a fazer parte da realidade nacional, e o País, que historicamente figurava como receptor de migrantes, torna-se emissor de indivíduos.

Segundo Teresa Sales, é a partir de meados dos anos 80 do século passado, que a emigração brasileira assume proporções significativas.[3] Essa afirmação é confirmada pelo *World Economic and Social Survey, 2004*, relatório elaborado pela ONU. De acordo com tal estudo, desde o primeiro qüinqüênio dos anos de 1980, o Brasil começa a ter saldos migratórios constantemente negativos, característica que lhe dá, atualmente, a classificação de "país de emigração".[4]

---

[1] Advogada, Membro da Congregação das Scalabrinianas, Mestre em Migrações, Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Brasília-DF (rosita@migrante.org.br).
[2] Advogado, militante em Direitos Humanos, Membro do Centro de Defesa de Direitos Humanos, Consultor do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). (fantazzini@hotmail.com)
[3] SALES, Teresa. *Brasileiros longe de casa*, São Paulo: Cortez, 1999, p. 20-21.
[4] ONU – DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. *World Economic and Social Survey – 2004*, p. 36. Disponível em : http://www.un.org/esa/analysis/wess/ Acesso em: 10 de agosto de 2007. Também o *World Migration Report - 2005* da IOM reconhece o expressivo aumento da emigração brasileira para os EUA, sobretudo na virada do milênio: "Like its northern neighbour, Brazil is also witnessing an emigration trend. The US has become one select destination, as legal and irregular immigrants make homes in states such as Florida, Massachusetts and

Nas últimas décadas, milhões de brasileiros e brasileiras trilharam o caminho da emigração, invertendo um histórico fluxo imigratório. Não há censos ou informações precisas sobre o número de patrícios que vivem fora do País. Estima-se, no entanto, que o número de residentes no exterior seja próximo a 4 milhões de pessoas. Os principais destinos escolhidos são, sobretudo, os Estados Unidos, a União Européia (principalmente o Reino Unido, Portugal, a Espanha e a Itália), o Japão e o Canadá. Alguns países limítrofes também configuram opções importantes nas rotas de emigração, tais como o Paraguai, a Argentina, a Bolívia, a Guiana Francesa, o Suriname e o Uruguai.

Essa mudança de rumos na tradição brasileira está associada à crise econômica da chamada década perdida, e sua continuidade deve-se à reestruturação produtiva causada pela globalização. Tal reestruturação afetou diretamente a economia do País, reduzindo significativamente os postos de trabalho e, além disso, barateando os meios de comunicação e de transporte, facilitando o acesso às informações e às redes sociais transnacionais.

A expressiva emigração brasileira não está, contudo, associada única e exclusivamente a fatores econômicos. Outros aspectos conexos à qualidade de vida, como violência, falta de segurança, não-valorização pessoal, poucas perspectivas profissionais, desencanto com a política nacional e com o Judiciário, entre outros, também possuem peso significativo nos fluxos migratórios

Não fosse a importância desses aspectos, a estabilidade econômica alcançada pelo Brasil haveria de reduzir a proporção dos que deixam o País em busca de oportunidades em outras nações. O fator econômico, entretanto, não se constitui como único propulsor da emigração: os elementos e indicadores da qualidade de vida que oferecem os países de primeiro mundo são, igualmente, atrativos a impulsionar a busca pelos meios de acesso a outros países ou regiões.[5]

New York. Inflows of Brazilian immigrants into the US have risen steadily since 1999, from slightly less than 4,000 to nearly 9,500 in 2002. According to US Census figures, the stock of Brazilians, too, has been rising from 82,500 in 1995 to 212,400 in 2000. (Note that the inflow numbers do not capture unauthorized entries)" (IOM. *World Migration Report – 2005*. Costs and benefits of international migration. Vol. 3, p. 93. Disponível em: http://www.iom.int. Acesso em: 20 de agosto de 2005).

[5] Braga Martes, em seu trabalho sobre emigração brasileira para os EUA (Massachusetts), avaliando as motivações da decisão de migrar, defende a existência de três perfis básicos: o brasileiro que migra na tentativa de aumentar seus rendimentos, seu poder de consumo; aquele que emigra para aumentar seu "capital humano", seus conhecimentos, suas habilidades; aquele que migra por reunificação familiar ou acompanhamento de algum familiar (MARTES, Ana Cristina Braga. *Brasileiros nos Estados Unidos*. Um estudo sobre imigrantes em Massachusetts. São Paulo: Paz e terra, 1999, p. 60).

Os emigrantes fazem uma dura opção ao deixar tudo para trás – família, amigos, profissão, cultura, costumes -, a fim de mergulhar num novo país, que, na maioria das vezes, não adota seu idioma materno e tem cultura, vida social e clima diferentes – o que os leva a experimentar a solidão, a saudade, e impõe-lhes a necessidade de alterar profundamente suas atividades profissionais na busca de melhores condições de vida.

A opção do país e o itinerário migratório são caminhos de riscos, seja no trajeto, seja no ingresso na localidade de destino. Por essas dificuldades, os migrantes acabam caindo, muitas vezes, nas mãos dos conhecidos "coiotes", que cobram pela realização da travessia, sem lhes dar qualquer garantia. Muitos são presos e deportados. Os que conseguem a façanha do ingresso passam a viver na tensão e na insegurança de serem encontrados em eventuais "batidas" de polícia de migração, e, assim, terem de deixar o conquistado para trás.

Além disso, enfrentar a exploração no trabalho, o preconceito e a discriminação são desafios característicos e freqüentes, quando não permanentes, na vida dos que seguiram a jornada migratória. É forte, mas verdadeiro, o que sustenta Ulrich Engel: "caso a travessia da fronteira seja realizada com êxito, muitos migrantes terão que se tornar invisíveis. Pois a perda dos papéis, a destruição propositada dos mesmos ou a recusa de fornecer documentos por parte das autoridades, acarretam para as pessoas envolvidas, como conseqüência, uma efetiva 'não-existência', no sentido de que na diáspora só existe 'realmente' o que oficialmente pode ser comprovado. [...] Sendo 'ilegais', eles não podem deixar vestígios; têm que passar pela vida o mais possível sem chamar atenção, pois todo sinal de sua existência pode resultar em prisão".[6]

O episódio de 11 de setembro nos Estados Unidos foi a gota d'água para o recrudescimento no tratamento dispensado aos migrantes. Os países desenvolvidos aproveitaram-se do episódio como escusa para frear o êxodo maciço de migrantes dos países em desenvolvimento, alegando risco de terrorismo. Enquanto isso, culpam esses migrantes (que ocupam alguns dos postos de trabalho) pelas crises econômicas internas, desviando a atenção de seus nacionais.

Mister se faz ressaltar que, se por um lado os emigrantes sofreram – e ainda sofrem – com o recrudescimento das políticas migratórias restritivas

[6] ENGEL, Ulrich. Não lugares. Sobre campos de refugiados, políticas de mobilidade, e sobre um vazio na estrutura de poder. In: *Concilium*, 320 (2007/2) 139-140.

dos países desenvolvidos, por outro, eles estão se articulando em busca de alternativas. Os atos de protesto que começaram no primeiro de maio de 2007, nos EUA, evidenciaram de forma contundente, o potencial político, reivindicatório e conscientizador dos migrantes. Dessa forma, questionou-se o estereótipo do estrangeiro "individualista" e "apolítico". Conforme reconhece Jorge Durand, diante da restritiva proposta de lei HR4437, aprovada na Câmara dos Representantes, "*la reacción espontânea se convirtió en activismo, agitación, organización, acción colectiva y manifestación pública de protesta*".[7]

Muitos brasileiros também avançaram na organização de comunidades e associações, formais ou informais, para enfrentar os problemas nos países em que residem, e, assim, reivindicarem, junto ao Estado brasileiro, a atenção que este deve dispensar às suas necessidades e a seus direitos como cidadãos brasileiros. Os grupos organizados visam também a conscientizar os migrantes brasileiros sobre seus direitos, dar visibilidade à comunidade, e pressionar os governos locais a respeitarem e promoverem os direitos humanos fundamentais.

Esse contingente de brasileiras e brasileiros que vive na América do Norte, no Paraguai, na Europa Ocidental e no Japão leva consigo os valores culturais de um povo alegre, trabalhador, simpático, acolhedor e solidário.

Ademais, a remessa financeira que essas brasileiras e brasileiros fazem, anualmente, tem valor expressivo para a economia nacional. No ano de 2007, o valor atingido por essas transferências aproximou-se dos US$ 7,4 bilhões, cifra superior à exportação de soja do País.

No entanto, embora esse fato seja importante, muito mais do que serem vistos e considerados em razão das remessas que realizam, os migrantes devem ser considerados em seu aspecto mais relevante, qual seja o de serem brasileiros, nossos compatriotas, sujeitos de direitos e merecedores da proteção do Estado.

O direito dos migrantes ao pleno exercício da cidadania não pode restar comprometido em razão de estarem distantes de sua pátria. Da mesma maneira, é intolerável que tais indivíduos sofram violações aos direitos humanos – quando vítimas das máfias da prostituição, do tráfico de pessoas, do trabalho escravo e de outras violações ou menosprezos – sem que haja qualquer

[7] DURAND, Jorge. "Otra vez en primavera. Los inmigrantes salen a las calles". *Migración y desarrollo*, n. 9, 1/2007, p. 109. Consoante Durand: "*No fue un acto espontáneo de protesta, fue el resultado de años de lucha, organización y protesta pública*" (p. 119).

resposta, seja pelo país de acolhida, seja pelo de sua nacionalidade. Impensável, também, é consentir que sofram violações aos seus direitos fundamentais pelo simples fato de terem migrado. Na mesma esteira, seria absurdo considerar a emigração brasileira apenas como "uma válvula de escape" para afastar possíveis crises sociais internas ou como uma forma de "deserção", de traição da pátria, como já aconteceu no passado.[8]

Não obstante a adversidade deste contexto, ou mesmo em função dele, positivo é constatar que surgem iniciativas, e que estas se fortalecem em favor da causa: os emigrantes passaram a se organizar, e, assim, despertam a atenção do Estado e da sociedade brasileira; a Academia passa a investigar os fatores, as preferências e as dificuldades dos emigrantes; entidades da sociedade civil articulam-se para apoiar e oferecer espaços e canais de manifestação; instituições do Estado brasileiro voltam sua atenção à nova realidade dos cidadãos em movimento; o parlamento inicia processos de debates e audiências públicas para visualizar o panorama que se desenha, e agir em face das necessidades e demandas que dele emergem.

1. A articulação de grupos organizados de brasileiras e brasileiros no exterior

Dentre várias iniciativas, realizou-se, em 1997, o I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, promovido pela Casa do Brasil em Lisboa, com participação do Grupo Atitude da Suíça, do Jornal *Brazilnews* do Canadá, e de integrantes isolados de comunidades brasileiras nos Estados Unidos, na Europa e no Japão. Também participaram do evento representantes dos Poderes Executivo e Legislativo do Brasil e de Portugal, bem como pesquisadores brasileiros especialistas em migrações.

O dirigente da Casa do Brasil em Lisboa, Carlos Viana, ao avaliar o encontro, afirmou que "os emigrantes brasileiros por este mundo afora continuam carentes de uma política minimamente refletida, democraticamente decidida e eficazmente coordenada e executada em relação aos seus múltiplos problemas e à sua própria existência enquanto cidadãos brasileiros residentes no Exterior. Ou seja, a questão não desaparece porque pouco se faz, por parte das várias partes envolvidas, inclusive por parte dos próprios emigrantes".

[8] Cf. MÁRMORA, Lelio. Políticas de migraciones en América Latina: las respuestas gubernamentales y de la sociedad civil en la decada de los '90. In: CNPD (org.). *Migrações internacionais*. Contribuições para políticas. Brasília: CNPD, 2001, p. 35.

2. O I Encontro Ibérico de Comunidades de Brasileiros no Exterior – Documento de Lisboa

No ano de 2000, precisamente no mês de abril, a imprensa nacional divulgou a ocorrência de um acidente em uma cidade mexicana, próxima à fronteira com os Estado Unidos, no qual vários brasileiros se feriram, um deles chegando a falecer. A suspeita principal era de que as vítimas eram imigrantes que buscavam adentrar, ilegalmente, território norte-americano.

Diante deste fato, o Procurador da República, Guilherme Zanina Schelb, instaurou investigação em Brasília, a fim de apurar as causas e circunstâncias do sinistro. Após a obtenção de informações pelas autoridades diplomáticas brasileiras – inclusive com relatórios médicos sobre as condições de saúde dos feridos – logrou-se localizar uma das vítimas brasileiras, já em território nacional.

Em contato telefônico, o Procurador conversou com tal pessoa. Segundo relato do Dr. Schelb, o depoimento foi surpreendente, uma vez que se tratava de uma mulher (jovem, residente em uma longínqua comarca no interior do município mineiro de Cláudio), que se ferira gravemente em uma das mãos. Além disso, tal senhora era analfabeta e estava desempregada, o que se constatava a partir de suas precárias condições econômicas, sociais e culturais que chamavam muito a atenção do representante do Ministério Público Federal. Por que, como e em que condições uma pessoa tão humilde poderia se aventurar em uma viagem internacional?

Conforme relatou o próprio Procurador, a partir desta investigação foram obtidas muitas informações que revelavam, entre outras circunstâncias, a situação crítica da comunidade de brasileiros no exterior. Dentre os problemas averiguados, verificam-se:

- máfias, no Brasil e no exterior, que exploravam o tráfico de pessoas e de trabalhadores, assim como a prostituição;
- violação freqüente de direitos fundamentais dos migrantes por parte de autoridades públicas de outros países;
- carência de apoio, e limitadas condições de atendimento por parte dos serviços diplomáticos brasileiros;
- desinformação sobre prerrogativas e direitos junto aos órgãos públicos dos países de residência, e também, junto às representações diplomáticas brasileiras.

Diante destas constatações, o Procurador Guilherme Schelb idealizou iniciativa para obter maiores informações e para dar visibilidade a esta comunidade de mais de 2 milhões de brasileiros: realizar um Encontro da Comunidade de Brasileiros no Exterior. "O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), na pessoa de sua coordenadora, Irmã Rosita Milesi, e a Professora Márcia Sprandel, foram as primeiras entusiastas e apoiadoras da idéia", escreve Schelb.

Deu-se início aos trabalhos. Sucederam-se reuniões de reflexão, propostas e alternativas com vistas a um primeiro evento, que teria como área de abrangência a região da Península Ibérica (e Portugal como possível sede). A proposta contemplava a realização posterior de eventos semelhantes no Japão e nos EUA, por serem os países onde se encontram duas das maiores comunidades de emigrantes brasileiros.

Seguiram-se reuniões e atividades preparatórias, buscando identificar nomes representativos na comunidade acadêmica, nas organizações sociais e de migrantes, nas igrejas, nas instâncias governamentais e na representação parlamentar. Também se buscou contato com representantes de outros países que poderiam vir a ser potenciais apoiadores do evento.

O Procurador Guilherme Schelb, junto ao então consultor jurídico do Banco do Brasil, João Otávio Noronha, buscou – e obteve – patrocínio para a viabilização da iniciativa.

Em fevereiro de 2002, numa fase já mais imediata, em ação preparatória do evento, o Dr. Guilherme Schelb, contando com o apoio e a organização do Sr. Eugênio Fonseca – Diretor da Caritas portuguesa –, realizou uma missão a Portugal que viabilizou reuniões com Ministros de Estado, membros do Parlamento e representantes da comunidade de brasileiros em Portugal, entre outros.

Após muitas articulações, soma de esforços e convergência de interesses, realizou-se, enfim, o I Encontro Ibérico de Comunidades de Brasileiros no Exterior, ocorrido de 09 a 11 de maio de 2002, nas dependências da Universidade Católica de Portugal, em Lisboa.

Promovido pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, do Distrito Federal, do Ministério Público Federal e sob o patrocínio do Banco do Brasil, o evento contou com o apoio organizacional da Casa do Brasil, de Lisboa, e com a colaboração da Caritas Portuguesa, da Caritas Brasileira, da Obra Católica Portuguesa de Migrações, da Pastoral dos Brasileiros no Exterior, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, e do Instituto Migrações e Direitos Humanos.

O Encontro, de caráter eminentemente propositivo, contou com a presença de cento e vinte pessoas, dentre as quais havia representantes dos governos brasileiro e português, do corpo diplomático de ambos os países, de parlamentares, de religiosos, de acadêmicos, de membros do Ministério Público, de inúmeras entidades, de associações e de emigrantes brasileiros em Portugal.

O foco dos debates recaiu sobre as possibilidades de melhoria na atuação dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo brasileiros, e sobre medidas protetivas e de fomento no atendimento aos cidadãos e cidadãs brasileiras no exterior.

Como resultado do evento, elaborou-se o Documento de Lisboa. Na Introdução dessa carta destacou-se o crescimento da emigração brasileira, e, ao mesmo tempo, as reiteradas formas de violação dos direitos humanos sofridas pelos cidadãos brasileiros no exterior. "Sabe-se – reza o texto – que o exercício dos direitos civis de brasileiros nos países de acolhimento depende de sua situação jurídica (regularizado ou não) e do grau de desenvolvimento local das liberdades democráticas. Espera-se que o Estado brasileiro lhes garanta incondicionalmente seus direitos de cidadania, preferencialmente por meio de políticas públicas voltadas para sua defesa".

O Documento de Lisboa[9] apresentou dezenas de propostas para a melhoria das condições de vida dos cidadãos brasileiros no exterior. Tais propostas versaram sobre temas como: formulação de políticas públicas para a emigração; representação política dos brasileiros no exterior; elaboração do Estatuto do Brasileiro no Exterior; atuação dos Consulados e Embaixadas brasileiras; dotações orçamentárias; serviços bancários; atuações do Sebrae; acordos e negociações diplomáticas; questões criminais; instalação de serviços de *Call Center*; realização de censo e registros civis; e acesso à informação, entre outros.

O evento e as propostas dele resultantes motivaram o Presidente da Comissão dos Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, presente no encontro de Lisboa, a propor a criação de um grupo de trabalho junto àquela Comissão, para estudo e elaboração de propostas de políticas públicas para as migrações internacionais.

Com a imediata adesão e participação do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), do Alto Comissariado das Nações Unidas para

[9] O Documento de Lisboa, na íntegra, está publicado em Relatório Final: II Encontro de Brasileiras e Brasileiros no Exterior, publicação da FUNAG - Fundação Alexandre Gusmão e do Instituto Universitas, Brasília, 2007, p. 19 a 27.

Refugiados (ACNUR), da Procuradoria Geral da República/Ministério Público Federal, de parlamentares, catedráticos, pesquisadores e especialistas na área de migrações, elaborou-se, em 2004-2005, a publicação *Políticas Públicas para as Migrações Internacionais – Migrantes e Refugiados*, editada em português e espanhol. Já em sua segunda edição,[10] revisada e atualizada em 2007, tal publicação constituiu-se um instrumento de ampla difusão, estimulando o debate e publicizando a necessidade premente de atenção aos refugiados e aos migrantes, na defesa e proteção de seus direitos. Neste universo, convoca a todos a apoiarem o apelo à causa e à dignidade das cidadãs e cidadãos brasileiros que vivem no exterior.

3. I *Brazilian Summit* e a Carta de Boston[11]

Em setembro de 2003, um grupo de brasileiros residentes em Boston, ativistas políticos do Partido dos Trabalhadores, sob a liderança de Jorge Costa, foi recebido pelo Presidente Luis Inácio Lula da Silva, que, na ocasião, estava em visita a Nova York. Tal encontro deu-se em razão do documento denominado *Carta aos brasileiros que vivem longe de casa*, enviado em 2002, pelo então candidato à Presidência da República do Brasil , Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse documento foram propostas políticas a serem implantadas em seu eventual governo. A carta citava a criação de organismos de representação de emigrantes junto a Consulados e Embaixadas, a organização de instituições junto ao Ministério das Relações Exteriores e da Justiça para coordenar o atendimento e o apoio aos emigrantes brasileiros, além de tratar sobre a redução de taxas nas remessas financeiras.

Da reunião havida com o Presidente Lula, surgiu o compromisso do Embaixador brasileiro em Washington, Rubem Barbosa, de receber uma

[10] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados: *Políticas Públicas para as Migrações Internacionais – Migrantes e Refugiados*, 2ª. Edição, 2007. (Pedidos podem ser feitos para: imdh@migrante.org.br)

[11] Todos os dados e informações relativas ao processo e elaboração da Carta de Boston foram obtidos através de contatos pessoais, telefonemas e mensagens intercambiadas com Claudia Tamsky, Jorge Costa e Fausto Rocha. Alguns de tais registros encontram-se arquivados na secretaria do IMDH. Outra fonte de informações foi a página http://brazilstrategy.org/imigrantes.htm, acesso em 02jun 2008.

Comissão a fim de discutir sugestões e propostas para melhorar o atendimento consular aos brasileiros residentes nos Estados Unidos.

A reunião com o Embaixador Rubem Barbosa foi realizada em dezembro de 2003, e nela uma comissão composta por Jorge Costa, Arnaldo Lulu, Claudia Tamsky, Conceição Cardoso, Stan Gacek e Rita Carvalho, apresentou um plano de reivindicações que, segundo relata Claudia Tamsky, infelizmente não foi concretizado pelo Governo.

O grupo continuaria suas atividades, e, no verão de 2004, trinta ativistas e líderes comunitários se reúnem em Danbury, decidindo que seria muito importante realizar um grande encontro nacional com o propósito de discutir os rumos da comunidade brasileira nos EUA. Iniciaram-se as tratativas, e em outubro de 2005, já como fruto do avanço de lideranças comunitárias, ocorre, em Boston, o *I Brazilian Summit*, que contou com a participação de 300 pessoas. Ali estavam pesquisadores e especialistas em migrações, parlamentares, brasileiros da CPMI da Emigração Ilegal, acadêmicos, diplomatas brasileiros e autoridades norte-americanas. Durante três dias, o debate versou em torno da vida dos imigrantes brasileiros nos EUA, resultando na ***Carta de Boston.***

Em síntese, a carta apresenta pleitos ao Governo brasileiro em torno dos seguintes pontos: abertura de novos consulados brasileiros nos EUA, consulados itinerantes, ampliação da atuação e reestruturação do corpo funcional dos consulados, adoção de uma política de Estado para lidar com os interesses e necessidades dos brasileiros no exterior, apoio às organizações não-governamentais representativas das comunidades brasileiras residentes nos EUA, debate e negociação com o Governo dos EUA sobre vistos de entrada naquele país, reunificação familiar, intensificação dos esforços do Governo brasileiro na defesa dos direitos humanos e cidadania dos brasileiros emigrados para os EUA.

Os participantes da reunião de Danbury concluem a Carta afirmando que "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 de maneira a tratar os brasileiros residentes no exterior como seres humanos e cidadãos cujos direitos de cidadania e humanos sejam prioridade".[12]

[12] In http://brazilstrategy.org/imigrantes.htm, acesso em 16junho2008.

4. O II Encontro de brasileiras e brasileiros na Europa e o Documento de Bruxelas

Por meio do projeto Diplomacia Parlamentar e Direitos Humanos, patrocinado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), o Instituto Universitas articulou, em 2007, juntamente com o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e com a Pastoral dos Brasileiros no Exterior da CNBB (PBE/CNBB), a organização do que se denominou o II Encontro de Brasileiras e Brasileiros no Exterior – Europa.

A partir da experiência obtida na realização do I Encontro de Comunidades de Brasileiros no Exterior, realizado em 2002, em Lisboa, considerou-se fundamental buscar entidades parceiras na Europa, passo importante para alcançar o objetivo e as finalidades que motivaram a iniciativa. Dever-se-ia, igualmente, propiciar a participação de brasileiros e brasileiras residentes em diversos paises europeus, de modo a favorecer a diversidade e maior representatividade possível. Para tanto, contatar e envolver as comunidades, grupos e associações de brasileiros dos diversos países da Europa seria tarefa primordial.

Elaborou-se um questionário para ser aplicado juntos aos grupos, comunidades e associações de brasileiros, objetivando conhecer melhor suas necessidades e anseios. A oportunidade de se organizar este novo encontro deveria ter em conta as demandas e expectativas dos cidadãos e cidadãs brasileiros.

Os contatos estabelecidos através de telefonemas, *e-mails*, e, até mesmo, de encontros pessoais, permitiram a realização de diálogos que viabilizaram as respostas ao questionário e a coleta das informações necessárias sobre a oportunidade e a conveniência do Encontro. Também foram úteis em decisões como a localidade e o país mais indicado, a fim de favorecer a participação dos interessados, uma vez que fatores como o acesso e deslocamento deveriam ser considerados.

Inicialmente, a Espanha foi a mais indicada, em razão da facilidade do idioma. Passou-se, em maio de 2007, a buscar parceiros naquele País. Simultaneamente, iniciaram-se os contatos com personalidades do meio e entidades afins, visando à construção de parcerias e estimulando a organização das brasileiras e brasileiros para o Encontro. Na oportunidade, contataram-se associações, grupos e entidades de brasileiros na Bélgica, na Itália, na Irlanda, na Espanha e em Portugal. Infelizmente, a realização do Encontro na Espanha não se viabilizou.

Contando sempre com recursos disponibilizados pela FUNAG, através do Instituto Universitas, a equipe que se propôs a promover o encontro retomou suas ações e começou a procurar outros locais. Graças ao apoio inicial e ao estímulo da Caritas Internacional da Bélgica, com quem IMDH já possuía uma parceria de trabalho, Bruxelas surgiu como boa alternativa. Logo se solidificou a parceria entre as duas entidades daquela cidade que trabalham com migrantes brasileiros: a Associação Internacional Scalabriniana a Serviço do Migrante-AISSMI e a Abraço-ASBL. O Encontro foi marcado para os dias 30 de novembro e 01 e 02 de dezembro de 2007.

A decisão pela realização do Encontro na Bélgica, e os encaminhamentos para a concretização do evento foram favorecidos pela presteza e solidariedade da já citada Caritas Internacional, da Bélgica, e da organização belga *Entraide et Fraternite*. Também é necessário citar o esforço de Ir. Rosita Milesi, articulando os contatos, buscando parceiros, e, particularmente, de Orlando Fantazzini, que, em nome da coordenação das entidades, visitou, entre julho e agosto, comunidades, grupos, associações e entidades de Portugal, da Espanha, da França, da Itália, da Suíça, da Alemanha, da Holanda, da Bélgica, da Inglaterra e da Irlanda.

O Encontro, patrocinado pelo Instituto Universitas, de Brasília, pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), de Buenos Aires, e pela *Entraide et Fraternite*, da França, contou com a participação de 70 pessoas, que representaram instituições de 11 países europeus (Alemanhã, Austria, Bélgica, Espanha, França, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Itália, Portugal e Suíça) e do Brasil, além de representantes do governo brasileiro, do Legislativo Federal e de acadêmicos e pesquisadores voltados a esta temática.

Entre os objetivos, a equipe organizadora propôs, e sempre deu destaque, à criação de uma Rede de Organizações que trabalharia com cidadãs e cidadãos brasileiros na Europa, Rede essa entendida "como uma importante ferramenta de defesa dos direitos individuais e coletivos", e que viria a se somar a tantas outras valiosas iniciativas que almejam colaborar na construção de políticas públicas que assegurem condições dignas ao migrante brasileiro.

Além do objetivo de se criar uma REDE, no Encontro foi redigido o Documento de Bruxelas, que, de forma propositiva, apresenta um elenco de necessidades a serem atendidas pelo Estado brasileiro, e incorpora, integralmente, o Documento de Lisboa. Em seu conteúdo

específico, o Documento de Bruxelas pleiteia: encontros periódicos com o Ministério de Relações Exteriores para discutir as reivindicações dos brasileiros e brasileiras no exterior; redução de custos e simplificação da burocracia para obtenção de documentos; política permanente do Estado brasileiro em defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros; acordos multilaterais e bilaterais para implementação de políticas públicas em matéria de trabalho, educação, ensino, cultura, saúde, seguridade social; criação do Conselho Nacional de Migração; normatização de nova lei de migrações no Brasil; reconhecimento da Rede de brasileiros e brasileiras na Europa, também como fórum permanente da sociedade civil organizada para o trato das questões de interesse da comunidade; apoio e reconhecimento de instituições de promoção da diversidade cultural brasileira na Europa; aperfeiçoamento dos serviços, com maiores recursos nos consulados; implementação de serviços jurídicos através de Embaixadas e de associações ligadas às comunidades brasileiras no exterior; avanço em questões e benefícios previdenciários; melhores condições para efetuar remessas financeiras; criação de cartas de crédito imobiliário; fomento de medidas para que os acordo bilaterais se voltem não apenas a bens e serviços, mas que abordem os direitos humanos e sociais das cidadãs e cidadãos no exterior, entre outros.

Na conclusão do Documento afirma-se que "a conjuntura do mundo globalizado coloca como agenda urgente a constituição de políticas públicas em defesa das cidadãs e cidadãos que, no exterior, devem ser respeitados como seres humanos portadores de todos os direitos sociais". Poder-se-ia falar em formulação e implementação de "políticas públicas transnacionais", que ultrapassam as fronteiras nacionais, atingindo todos os cidadãos brasileiros e brasileiras espalhados pelo mundo. Trata-se de uma mudança de paradigma, pois se pressupõe a necessidade de olhar para fora do País, não apenas para defender os interesses econômicos, mas também e sobretudo, para proteger os direitos inalienáveis das brasileiras e brasileiros residentes no exterior.

Da sintética análise das motivações da emigração brasileira, dos problemas que envolvem a vida dos migrantes, de suas organizações e em virtude do breve histórico da proposição e realização dos Encontros, destacam-se, a seguir, a apreciação e análise de algumas demandas e pontos de comum incidência nos três documentos – de Lisboa, de Boston e de Bruxelas.

5. Políticas públicas em prol das brasileiras e brasileiros no exterior

Os documentos expressam um sentimento de que o Estado brasileiro ainda não dispensa aos brasileiros e brasileiras que residem no exterior a atenção que esses indivíduos merecem. Isso é demonstrado pela reivindicação sistemática de abertura de canais de diálogo com o Governo, enquanto esperam que este promova a defesa de seus cidadãos frente às violações sofridas nos países de acolhimento. Algumas idéias podem ser percebidas com mais afinco, sem, contudo, reduzirem o valor do conjunto dos pleitos e demandas que cada um dos três documentos em apreço explicita e pontualiza. Os tópicos comuns interrelacinam-se nos seguintes temas:

- Ampliar, fortalecer e qualificar a ação dos Consulados, instituir ou ampliar o número de consulados itinerantes, com melhorias na estrutura geográfica, física e humana, estabelecendo responsáveis diretos pelo contato e relação com as comunidades, de modo a atuar na defesa e no apoio comunitário, assegurando, inclusive, atendimento jurídico direto ou através de organizações conveniadas.
- Reduzir as taxas cobradas na realização de remessas financeiras e estender a rede bancária – do Banco do Brasil ou da Caixa Economica Federal –, através de agências próprias ou conveniadas, com criação de poupanças especiais para aquisição de imóveis, cartas de crédito imobiliário e seguros, dentre outros produtos.
- Reconhecer e apoiar entidades de promoção da diversidade cultural brasileira e de políticas de reconhecimento do ensino da língua e cultura do País, incluindo-se a simplificação dos trâmites e exigências para homologação e reconhecimento de diplomas.
- Favorecer a informação, através de todos os meios, especialmente no que concerne à informatização dos consulados ou de entidades parceiras, disponibilizando equipamentos para acesso público.
- Apoiar as organizações não-governamentais representativas das comunidades brasileiras no exterior, de modo a fortalecer a articulação das mesmas.
- Agilizar acordos bilaterais ou multilaterais que facilitem tanto a regularização migratória de brasileiras e brasileiros nos países em que residem, como a regulamentação dos direitos educacionais, trabalhistas e previdenciário,

utilizando-se, inclusive, de acordos comerciais bilaterais relativos a bens e serviços para assegurar a proteção aos direitos humanos das cidadãs e cidadãos brasileiros no exterior, com especial atenção aos casos de detenção, prisão, deportação e repatriação.

- Assegurar representração política das cidadãs e cidadãos brasileiros no exterior, seja através de representação das comunidades junto aos Consulados e Embaixadas, seja nos termos do que já ocorre em outros países, junto ao Parlamento brasileiro.

- Ampliar dotações orçamentárias para o programa de assistência aos cidadãos brasileiros no exterior, criando novas rubricas de apoio financeiro a entidades e organismos de assistência a nacionais no exterior por meio de projetos específicos.

- Desenvolver políticas permanentes de defesa dos direitos fundamentais das cidadãs e cidadãos brasileiros no exterior, em especial aos que estão em situação irregular, com atendimento humanizado em todas as Embaixadas, Consulados e demais representações do Estado brasileiro.

- Reprimir atividades criminosas relacionadas com a imigração, como o agenciamento ilegal de mão-de-obra e o tráfico de mulheres.

- Elaborar e aprovar, com urgência, uma lei de migração no Brasil, pautada nos direitos humanos, em substituição ao vigente Estatuto do Estrangeiro, superado e defasado em relação a nossa Constituição cidadã.

Conclusão

Em um contexto no qual se divulgam idéias e iniciativas para criminalização dos migrantes, no qual simples infrações administrativas são castigadas com penas cada vez mais rígidas, e em que os estrangeiros em situação irregular são obrigados a viver na "invisibilidade", por medo da deportação, os nacionais no exterior querem ser reconhecidos pelo Estado brasileiro como interlocutores, sujeitos históricos e agentes de transformação. Esses indivíduos almejam, apenas, ter reconhecida sua natural condição de cidadãs e cidadãos brasileiros.

Denota-se que no lapso temporal da mudança de nossa tradição de país de imigração para país de emigração são ainda parcos e tímidos os avanços necessários para assegurar melhores condições às brasileiras e brasileiros que vivem no exterior. Convém ressaltar, entretanto que, está viva e forte a esperança dos que, mesmo fora da pátria, vivem, sofrem e acreditam que,

conjuntamente, os grupos, comunidades, entidades, organizações, Consulados, Embaixadas, Governo, Parlamento e sociedade podem construir, paulatinamente, políticas públicas que levem a alcançar dignas condições de vida, de respeito e proteção dos direitos de cidadania dos migrantes brasileiros, estejam eles onde estiverem. Em diferentes países e localidades, elas e eles – cidadãs e cidadãos brasileiros – estão, por certo, colaborando com o enriquecimento cultural de outros povos e do nosso próprio, irradiando junto a outras comunidades o espírito fraterno, solidário e alegre na construção de uma cultura de paz.

É importante frisar, também, outro aspecto pouco trabalhado nos Documentos: a necessidade de as brasileiras e os brasileiros no exterior assumirem um compromisso mais estável e engajado nas associações e entidades, já que, geralmente, o poder de negociação dos grupos organizados depende, entre outras coisas, de sua capacidade de representatividade e de seu capital humano.

Embora nos textos não se utilize esta expressão, poderíamos dizer que os Documentos defendem os direitos inerentes à "cidadania universal" ou "planetária" que tenha como referência o *humanum*: "somos todos 'humanos' porque a nossa origem está no *humus*, na terra, no planeta Terra, a pátria de toda a 'Humanidade'. Ultrapassando e relativizando as fronteiras, os/as migrantes anunciam, simbolicamente, um novo paradigma planetário que antepõe o que une o gênero humano às diferenças históricas e culturais ou às desigualdades e assimetrias sócio-econômicas. Neste sentido, as migrações internacionais podem se tornar também instrumentos de *humanização*, uma vez que representam caminhos para a descoberta da verdadeira *identidade* da família humana, identidade que transcende as identidades nacionais, sem, contudo, negá-las"[13].

[13] "Por que e como gerenciar os fluxos migratórios contemporâneos?". Editorial. *Resenha Migrações na atualidade*, Brasília, a. XVII, n. 62, março de 2006.

Entidades de União e de Apoio a Brasileiros e Brasileiras no Exterior

Carmem Lussi[*]

Introdução

O tema das migrações coloca na pauta o tema da alteridade. O 'outro', que na história deste País chegou de longe como imigrante e foi capaz até de reverter as posições, atribuindo a alteridade ao nativo, transformou-se em cidadão, fazendo do Brasil um dos países no mundo de maior alteridade no tecido social e antropológico interno. Com Milena Meo,[1] nos perguntamos hoje, se "é possível representar positivamente a realidade do outro ou se devemos, ao contrário, simplesmente evocá-la, reconstruindo uma experiência de nós mesmos".

O tema do 'outro', que desde sempre a imigração produziu no Brasil, e que passou para a heterogeneidade constitutiva atual do País, se reapresenta nos últimos anos com características novas. Novas, ao menos, nos desafios que traz consigo: o reconhecimento – ou o não-reconhecimento – do 'outro', que é o brasileiro e a brasileira que decidiu – admitindo que foi decisão

[*] Mestre em Missiologia. Trabalhou com migrantes e refugiados na Alemanha, na Itália e na República Democrática do Congo. Atualmente é diretora do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios e da Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana – REMHU, e membro da Consulta Permanente sobre os Direitos Humanos dos Migrantes na América Latina e Caribe. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Mobilidade Humana.

[1] MEO, Milena. *Lo straniero inventato*. Riflessioni sociologiche sull'alterità. Milano: FrancoAngeli, 2007, p. 19.

deliberada – viver fora das fronteiras deste País.[2] Trata-se de um 'outro' muito singular, pois é uma alteridade intrínseca, é um outro 'contido' na identidade, e até na configuração real do nós que é este povo, o qual hoje se pergunta sobre este 'outro' que, parafraseando J. Kristewa,[3] "nos habita".

A provocação vai além da necessidade de colocar coerentemente o discurso para desvelar a posição da qual tratamos o tema. Este 'outro' que convoca o Brasil à autocrítica e à políticas novas, "prescinde de diversidades culturais reais na determinação de sua identidade". Esta diversidade emergente é exaltada com dúplice fim. Por um lado, reverte a exclusão contingente da emigração em inclusão em alguma instância que assegura formas eficazes de acesso a direitos humanos, aqui e lá fora; por outro lado, chama atenção aos muros que a exclusão do 'outro' produz, contra os quais fazem-se necessários muitos passos, ações e esforços para impedir que cresçam, para superá-los, e, por vezes, derrubá-los. Assim, o tema da alteridade referido às migrações conduz ao tema dos direitos humanos e de quem é interlocutor e protagonista na promoção e defesa dos mesmos.

Nestes processos, assumem um papel importante as formas de agregação, organização, articulação entre e/ou a favor dos sujeitos dos fluxos migratórios, e até mesmo de quantos, estranhando-se aos fluxos, buscam metas e encontram percursos de felicidade em caminhos muito menos percorridos.[4] Pelo viés das organizações de, e para migrantes, o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios – CSEM – de Brasília dialogou com lideranças e estudiosos/as de brasileiros e brasileiras no exterior sobre a promoção e a defesa de seus direitos. O presente artigo apresenta parte dos resultados desta pesquisa, iniciando por refletir com autores especialistas no tema sobre características e funções das entidades que, atualmente, exercem interlocução sobre este assunto, em nome de, com, ou pelos migrantes brasileiros e brasileiras que vivem, temporariamente ou definitivamente, em outros países do mundo.

---

[2] "Se o Brasil não é outra coisa senão um continente que fala a mesma língua e tem o mesmo Presidente, o reflexo da sua migração não poderia ser outra coisa que não fosse a *nossa* diversidade sócio-cultural e injustamente econômica." CARVALHO, Flavio. "Eu sou o Brasil em mim", 2007. Fonte: http://www.csem.org.br/artigos_port_artigos08.html

[3] KRISTEWA, Julia. *Estrangeiros para nós mesmos*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

[4] Segundo as estimativas do Ministério das Relações Exteriores, 90% dos emigrantes estão em somente 20 países do mundo. Cf. o artigo de Roberto Marinucci "Brasileiros e Brasileiras no exterior" em http://www.csem.org.br/artigos_port_artigos08.html, onde são apresentados tabelas e gráficos a partir de dados oficiais e das estimativas dos últimos 5 anos.

1. Entidades de união e entidades de apoio

A apresentação dos dados da pesquisa sobre direitos humanos e protagonismo dos migrantes pelo viés do associativismo, e, mais concretamente, das organizações em geral de ou para brasileiros e brasileiras no exterior, requer uma reflexão *a priori* sobre a identidade e configuração das mesmas. Não foi realizado um estudo analítico sobre as organizações que responderam ao questionário; todavia, muitas pesquisas, sobretudo junto a organizações de emigrantes mexicanos e de imigrantes na Europa, sugerem elementos de análise e aprofundamento que ilustram o debate. Para os fins do presente estudo, três aspectos serão considerados mais de perto: as ambigüidades e efeitos perversos das organizações de e para migrantes; as possibilidades na complexidade, e os ganhos emergentes.

1.1. As ambigüidades e efeitos perversos

As organizações de migrantes e para migrantes, em geral, e as entrevistadas pelo CSEM nos últimos meses, em particular, nascem espontaneamente e com as modalidades mais variadas. Efeito e meta primordial é o binômio da visibilidade e do poder contratual. Este binômio é, ao mesmo tempo, restrito aos associados e simpatizantes diretos da organização – e o é tanto mais quanto menor é o numero de organizações em um território –, e é, simbolicamente, inclusivo de toda a coletividade presente no contexto.

Tal efeito tem uma força contemporaneamente de agregação e de oposição ao desenvolvimento da entidade, a qual não é possível gerenciar, porque se situa em nível simbólico e relacional, prescindindo das possibilidades de gestão, sendo, ao mesmo tempo, uma dinâmica psicológica e sócio-cultural. As organizações tendem a buscar saída do impasse através do cuidado pela efetiva representatividade.[5] Neste esforço, as organizações que procuram subtrair-se ao efeito perverso de uma possível contraposição entre as bandeiras da própria organização e os efetivos anseios e necessidades de extratos específicos da coletividade no território, estabelecem canais de interlocução. Tais canais vão de espaços de efetivo diálogo até estudos acadêmicos analíticos, de modo a fazerem-se cargos de instâncias que interpretam

[5] Adota-se aqui, por representatividade, simplesmente a definição dada pelo Dicionário Houaiss da língua portuguesa: "qualidade de alguém, de um partido, de um grupo ou de um sindicato, cujo embasamento na população faz que ele possa exprimir-se verdadeiramente em seu nome".

expectativas e até metas da respectiva coletividade. Tais estratégias resultam de poder expressivo de legitimação das organizações e maior poder contratual junto a entidades 'outras'; poder este, por sua vez, gerenciável com maior ou menor transparência e respectiva ambigüidade.

Mesmo a visibilidade favorecida, e, muitas vezes, buscada pelas organizações, pode reverter-se em dilema para muitos migrantes, que, por alguma razão, não podem ou não querem participar das organizações. No caso de coletividades com forte presença de pessoas em situação administrativa irregular, ou em casos de estereótipos prevalentes, como, por exemplo, o que une mulher-brasileira a profissional-do-sexo, a presença ativa de organizações de migrantes pode significar e suscitar formas de resistência, e, até mesmo de oposição da grande coletividade em relação às formas associativas informais, e, principalmente, as formais, normalmente iniciadas por números limitados de pessoas.

Na busca por equilíbrio entre exclusão e legitimidade das entidades de migrantes, o serviço assegurado para responder a situações individuais de necessidade é indicador fundamental para a continuidade e o reconhecimento da organização junto ao respectivo coletivo.

Necessidades fundamentais de uma pessoa migrante podem tornar-se, pela intrínseca solidariedade étnica que as migrações forjam, um problema de toda a coletividade, especialmente em casos extremos. Positivamente, tal identificação favorece a agregação, e, até mesmo, a busca por estratégias coletivas para a solução de problemas que atingem, por vezes, parte expressiva da coletividade.

> A função assistencial das associações [são] um mecanismo que contribui para dar legitimidade social de sua utilidade frente a seus compatriotas e ao resto da comunidade. /.../ Os e as migrantes pedem serviços de caráter claramente assistencial, enquanto que as associações buscam aproximar-se cada vez mais a um modelo de intervenção mais formativo, participativo e político; todavia, emerge a tendência a cumprir um papel mais simbólico de relação social e lúdica.[6]

[6] BLAZQUEZ RODRIGUEZ, Maria Isabel; MAZARRASA ALVEAR, Lucia; OTERO GARCIA, Laura. "Aproximación a las asociaciones africanas como agentes de salud en sus comunidades imigrantes. Experiencias desde la prática". Trabajo del grupo del Departamento de Programas de Salud. Escuela Nacional de Sanidad. Instituto de Salud Carlos III. *Interculturalidad* – Suplementos n. 11, junio 2004, pp. 78.

Um dos pontos frágeis do associativismo étnico é seu peso secundário quando entra como um dos critérios de escolha e investimento dos migrantes, "respeito ao alcance do projeto migratório de seus membros"[7], o que pode chegar a representar, até mesmo, o desaparecimento da associação. As entidades de união de migrantes tendem a consolidarem-se em torno a metas de curto prazo, o que resulta, normalmente, em estratégia que premia pela incidência que obtém junto aos respectivos coletivos. Todavia, o curto prazo muitas vezes está relacionado com as etapas do projeto migratório das lideranças das mesmas organizações, as quais tendem a priorizar seus percursos individuais em vez de sacrificar-se pela consolidação e desenvolvimento das organizações, que nem sempre sobrevivem à passagem de etapa de projeto migratório de suas primeiras lideranças. Além disso, depende muito da etapa que o respectivo fluxo migratório está passando.

> Os indicadores que descrevem o grau de maturidade alcançado pela imigração são os encaminhamentos crescentes que se registram no decorrer do tempo e que emergem dos dados relativos à inserção no mundo do trabalho, a questão da moradia, as reuniões familiares. /.../ Tais fenômenos, gerando a presença [mais] estável de novos núcleos de população, funcionam também como aceleradores de percursos de inserção dos novos imigrantes nas respectivas áreas. /.../ o que reduz a mobilidade no território de chegada.[8]

Tal maturidade favorece formas organizativas que se consolidam no tempo. O que emerge dos estudos contextualizados sobre associativismo em emigração é que, paralelamente ao seguir-se de etapas diferentes nos fluxos migratórios das respectivas comunidades étnico-nacionais ou lingüísticas, seja sob o perfil da quantidade, seja da composição demográfica e sociológica dos grupos, as formas de auto-organização também se transformam. Estas se adaptam, correndo riscos de desaparecer ou de serem favorecidos processos de consolidação institucional e legitimação junto às instituições publicas, mais do que junto às próprias coletividades, que mudam no decorrer do tempo.

Os recentes estudos sobre organizações de migrantes se concentram, prevalentemente, no transnacionalismo. Entende-se por "transnacionalismo

---

[7] IDEM, p. 79.

[8] COMUNE DI REGGIO EMILIA. Area Servizi alla Persona. Centro per lo sviluppo delle relazioni interculturali. *Mondinsieme per partecipa RE la città. Le associazioni di immigrati a Reggio Emilia. Rapporto 2003.* p. 7.

migrante" o "fenômeno recentemente identificado" das associações de migrantes que "apresentam ligações sustentadas e multiformes com as respectivas comunidades de origem".[9] O dinamismo, ainda muito escasso entre as organizações de brasileiros e brasileiras no exterior, de inter-relação, parcerias, projetos junto a – ou em favor de – realidades locais nos países de origem,[10], configura e consolida as organizações, levando-as a optar por metas e estratégias delimitadas e mais bem definidas, recebendo progressiva legitimação pelo caminho percorrido, mais do que pelas metas que se propõe alcançar, e, ao mesmo tempo, supera o risco de estagnação de planejamento e relações internas em uma ou outra fase da migração.

Um interessante estudo sobre organizações de mexicanos nos Estados Unidos[11] ilustra como associações de migrantes se diferenciam de outras formas de transnacionalismo econômico, porque se afirmam por seu capital social e humano, e não pelo capital financeiro:

> As diferentes atividades transnacionais, com o tempo, podem evolver para converterem-se na forma de adaptação daqueles grupos que buscam fugir do destino de ser mão-de-obra barata, tanto no país de origem como no de destino. Vale a pena lembrar, todavia, que os paralelos entre o transnacionalismo *desde arriba*, auspiciado pelas corporações multinacionais e suas contrapartes de origem popular são somente parciais. Apesar de ambos fazerem um amplo uso das novas tecnologias e estarem sujeitos aos diferenciais de preços, custos e informações através das fronteiras nacionais. Os grandes atores corporativos dependem principalmente de seu poder financeiro /.../ enquanto os imigrantes dependem de seu capital social. As redes sociais nas quais se sustenta a

[9] Cf. CARREIRO, Maria João. "Dinâmicas transnacionais protagonizadas por Associações de Migrantes Guineenses em Portugal". *CIES - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia*, e-Working Paper n. 26/2007, p. 3.

[10] Neste sentido os/as estudiosas do tema adotam também o conceito de transmigrante. "É quem, como parte de sua vida cotidiana, ajuda a construir e a manter instituições sociais, organizações e práticas que superam fronteiras nacionais"; esta definição inclui o fato que a migração não é necessariamente unidirecional ou definitiva; ao contrário, "um número significativo de pessoas (transmigrantes) orienta suas vidas tomando mais do que um estado-nação como sua base sistemática". Cf. GOLDRING, Luin. "The Mexican State and Transmigrant organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation", in *Latin American Research Review*, v. 37, n. 3, 2002, pp. 59, APUD Linda Basch, 1994.

[11] Cf. GARCIA ZAMORA, Rodolfo. "Los retos económicos de las organizaciones de migrantes Mexicanos en Estados Unidos: el caso de las federaciones de Clubes Zacatecanos", in http://www.mexnor.org/programs/TRP/Abril%20garcia%20rodolfo.pdf .

> viabilidade das pequenas empresas, se constroem mediante um lento e normalmente difícil processo de adaptação à sociedade estrangeira. O êxito inicial desta estratégia de adaptação, conduz, por sua vez, à extensão e ao fortalecimento de tais redes. Desta forma, a empresa transnacional se estabelece em base a um processo acumulativo capaz de utilizar capital social de indivíduos e comunidades do Terceiro Mundo... .[12]

1.2. As possibilidades na complexidade

As ambigüidades e efeitos perversos, que podem manifestar-se nos processos de criação e de atuação das organizações, podem ter maior ou menor força e produzir resultados diferentes. Sugerem-se algumas reflexões sobre estes aspectos para indicar como a complexidade não impede a gestão, e, pelo contrário, pode desvelar novas potencialidades.

No contexto migratório, a complexidade é uma chance. Tal característica da complexidade, antes de ser referida às migrações, é própria da globalização e da antropologia, para citar somente duas faces. Na dinamicidade dos fenômenos de mobilidade populacional e seus relativos processos sociais e culturais nos locais de origem, trânsito e destino, esta mesma característica é uma potencialidade. Desta possível riqueza os e as migrantes podem atingir e desfrutar. Suas organizações provavelmente são os atores privilegiados para recolher e promover tal fecundidade. Tal valorização depende de muitos fatores, entre eles os objetivos a que se propõem efetivamente.

Segundo Carreiro, Maria João

> em contexto migratório, as associações assumem uma natureza específica. /.../ nascem em função de dois objetivos particulares: por um lado, assegurar a manutenção e perpetuação da cultura da comunidade imigrada no país de acolhimento: por outro, desenvolver estratégias que visem a promoção da inserção e integração dos imigrantes na sociedade que os acolhe.[13]

Golding dá um passo a mais, sugerindo um terceiro objetivo: as lutas para que a emigração seja tema da pauta cotidiana também nos países de origem. De fato, “incorporar cidadãos que vivem no exterior como membros

[12] IDEM, p. 5.
[13] CARREIRO, Maria João, op. cit., p. 6.

da nação"[14] é uma decisão política por nada óbvia em um país de emigração... Trata-se de uma decisão de base de reconhecer ou não aos migrantes, o papel e a capacidade de serem "atores políticos". Não é uma decisão formal, mas processo de interlocução e interação comprometida e participativa, com poder de implicar decisões econômicas e estratégicas. Nesta tarefa, o associativismo tem uma função imprescindível, pois a interlocução política não é favor individual, é processo coletivo, por definição. A dificuldade está na complexidade, que, por vezes, se torna até impossibilidade de alcançar índices satisfatórios de efetiva representatividade das organizações e de suas lideranças com respeito aos números e às características sócio-culturais e político-econômicas das respectivas coletividades. A emigração brasileira tem, ainda, quase todo este caminho pela frente, e, portanto, também a chance de percursos qualitativamente melhores, quem sabe, de certos fluxos que, antes de nós, fizeram caminho migrando.

Entre os estudos sobre organizações de migrantes, emerge com freqüência que as características do associativismo migratório não estão somente ligados ao fato de os membros serem, portanto, migrantes, mas se configura, também, a partir de uma síntese efetuada pelas pessoas implicadas entre processos internos aos grupos de imigrantes e as condições e políticas dos países de chegada, assim como da "utilização" pública do associativismo, feita pelas administrações locais, entre outras características histórico-políticas e sócio-econômico-culturais locais.[15] Reconhecidas, normalmente, como estratégias e espaço de exercício de cidadania, as associações podem conquistar, de fato, subjetividade social para si e para suas coletividades, na medida em que aprendem a falar e a dominar a linguagem direito-dever como interlocutoras, com poder de contratação junto às instituições públicas e outros sujeitos coletivos de uma realidade local de destino. Esta potencialidade, por vezes utópica, é o sentido mesmo do esforço organizativo, sobretudo neste momento de políticas sempre mais restritivas, e do aumento, em certos países, em particular, de tendências e políticas que podem ser identificadas até mesmo como xenófobas. A *conditio sine qua non* é que, aos processos coletivos agreguem-se, também, processos de consciência e politização das "bases",

[14] Cf. GOLDRING, Luin. "The Mexican State and Transmigrant organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation", In: *Latin American Research Review*, v. 37, n. 3, 2002, p. 58.

[15] Por exemplo, em Barcelona existiam, em 2004, 25 associações de imigrantes da África subsahariana, o que representava 27% de todas as associações destes imigrantes na Espanha. Cf. BLAZQUEZ RODRIGUEZ, Maria Isabel; MAZARRASA ALVEAR, Lucia; OTERO GARCIA, Laura, op. cit., p. 759.

independentemente de uma participação real ou não ao grupo, efetivamente associando-se em torno de uma ou outra pessoa jurídica que o Estado permite.

O associativismo em emigração aponta para a formação de uma nova idéia ou novo conceito de cidadania. Os autores que tratam do tema sugerem novas categorias, como 'cidadania transnacional', anteriormente 'cidadania universal'... sempre em torno da questão fundamental: é possível pensar que as migrações internacionais transformam a concepção de cidadania para quem vai e para quem fica / para quem chega no país e para quem já estava com a identidade e a condição de cidadania ameaçada ou vulnerabilizada? E mais: em que medida as ações transnacionais dos migrantes, de suas associações ou de suas instâncias governamentais ou estatais, permitem o desenvolver de dimensões novas e inovadoras de processos de acesso e construção de cidadania, independentemente do endereço onde a pessoa se encontra? Neste sentido, cabe ressaltar que o transnacionalismo é mais do que um modelo teórico para o estudo das migrações, para ser um modelo de integração, a partir de uma nova concepção da mobilidade de pessoas, não mais ou não somente unidirecional e linear, para um exercício de um direito de circulação: complexo, aberto, criativo e desestabilizador.

> As atividades políticas dos migrantes em relação ao Estado receptor e de origem não podem ser compreendidas em sua totalidade pela simples razão que a produção de cidadania dos migrantes necessita ser vista em termos de longa duração no tempo. Trata-se de um processo social e historicamente construído antes da experiência migratória e posteriormente modificada por este evento. Isto se deve também ao fato que as instituições "construtoras de nação e cidadania", no ocidente, usaram diferentes estratégias para alcançar uma cultura cívica comum e que respondem a processos construídos historicamente. Estes seriam os condicionantes estruturais, porém existe também uma dimensão individual e social, onde os excluídos do contrato político dos direitos e deveres cidadãos geraram diversos dispositivos de pressão com o propósito de serem incluídos na esfera da cidadania e, em muitos casos, gerar novos direitos cidadãos.[16]

[16] BARRIOS LICEA, Mariana; RUQUW BRAZAN, José Carlos. "La producion de la ciudadanìa en la era de la migracion: el caso de las asociaciones politicas de los peruanos en Santiago de Chile (1996-2006)" apresentado no congresso internacional "Migracioens globales" realizado em Mazatlàn, Sinaloa, México, em março de 2007, p. 3. Fonte: http://interpol.uasnet.mx/migracionesglobales/ .

Os mesmos autores afirmam que, no caso dos peruanos por eles estudados no artigo citado, para responder à "necessidade de ganhar maior legitimidade entre seus co-nacionais e o reconhecimento perante à sociedade civil chilena [as associações de peruanos buscaram] o acesso a recursos econômicos, sociais e culturais..."[17] nas sociedades e instituições onde estavam. A estratégia parece indicar um menor papel instrumental do associativismo direcionado à conquista de direitos, para dar lugar a uma visão mais intrínseca de subjetividade social de migrantes através de suas organizações, protagonistas em contextos multiculturais, seja junto às instituições locais ou junto aos próprios co-nacionais imigrantes. Não necessariamente só nos contextos de chegada, como também com incidência nos países de origem. O associativismo brasileiro no exterior está ainda muito longe de ter alguma forma eficiente de transnacionalismo incisivo nas realidades de origem, e não se sabe se é isto que se quer ou que vai acontecer. O foco, por enquanto, está mesmo na realidade de chegada, e isto deve-se, provavelmente, às condições sociais e político-legislativas em que se encontram e ao momento político internacional em tema migratório.[18]

1.3. Os ganhos emergentes

Entre ambigüidades e perplexidades, vale a pena sublinhar alguns ganhos efetivos que emergem das práticas e dos estudos sobre o tema do associativismo migratório, dentre os quais, alguns já se identificam claramente entre as entidades de união de brasileiros e brasileiras no exterior.

Primeiro indicador entre todos, a assunção do tema dos direitos humanos, não tanto como bandeira de reivindicação, mas como compromisso e estilo de organização, de planejamento e de atuação. Autores se interrogam se o associativismo migratório não é ainda mais do que isto: às organizações de migrantes estaria sendo entregue a tarefa da construção de cidadania transnacional; um conceito que tenta recuperar a concepção de cidadania que os Estados-nações perderam.[19] Neste sentido, os migrantes em terra estrangeira

[17] IDEM, p. 23.

[18] Cf. DELGADO WISE; Raùl; MARQUEZ COVARRUBIAS; Humberto; RODRIGUEZ RAMIREZ, Héctor. "Organizaciones Internacionales de migrantes y desarollo regional en Zacatecas", in *Migraciones Internacionales*, v. 2, n. 4, 2004, pp. 159-181. Na pagina 177 os autores falam de "sujeito social migrante, construtor de transnacionalismo ativo" potencialmente capaz de promover desenvolvimento regional alternativo [também nos locais de origem].

[19] Cf. ESCALA RABADAN, LUIS. "Derechos humanos y asociaciones de migrantes mexicanos en California", in *Migraciones Internacionales*, v. 3, n. 2, 2005, p. 94.

têm autoridade para exigir que "o Brasil deve pautar nos acordos internacionais avanços no sentido de legalização e direitos sociais dos imigrantes".[20]

Outro indicador importante é a força da interlocução obtida com uma presença continuada e positiva de inserção em contextos de imigração, nos quais se integram, progressivamente, como cidadãos de fato, independentemente da condição administrativa e de um eventual projeto migratório provisório. "Os brasileiros longe de casa têm construído uma marca de povo trabalhador, solidificando seus vínculos organizativos e caminhando a passos largos para um reconhecimento no seio da sociedade norte-americana, mesmo que isso possa lhes causar uma contra-ofensiva por parte daquela sociedade em algumas localidades...".[21]

> A presença da noção de direitos humanos [entre associações de migrantes] /.../ é reveladora em muitos sentidos: a adoção deste discurso e o somar-se ao discurso também diferentes ações em defesa dos direitos humanos dos migrantes indicam que as associações iniciaram a estabelecer vínculos com outros grupos, em base a agendas afins, o que significa uma ampliação em suas redes e em seu panorama organizativo.[22]

Assim, este nexo entre associações de migrantes e direitos humanos pode ser visto como uma via de reencontro com toda a comunidade de origem, presente no país onde a associação atua.

Com os deslocamentos populacionais, outros processos humanos e sócio-culturais estão acontecendo com as pessoas e os grupos interessados diretamente por tais movimentos, e que atingem as comunidades de chegada e de partida, pois são processos que produzem como resultado intrínseco a construção e fortalecimento de capital social. Capital este que circula em recursos, saberes, capacidades e processos geradores de mais capital social mundo afora. A partir destes processos, os homens e as mulheres que emigraram estão conduzindo suas comunidades de origem em direção a um tipo de desenvolvimento mais social e cultural, contudo sem, necessariamente, ser menos econômico. Isto, através dos processos transnacionais gerados pelo envio de remessas e também pelo

---

[20] Núcleos do PT de Madrid e de Lisboa ao Presidente Lula; Lisboa, 4 de julho de 2007.
[21] Teresa Sales. "A Organização dos Imigrantes Brasileiros em Boston, EUA" In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, 2005, p. 45.
[22] Cf. ESCALA RABADAN, LUIS. "Derechos humanos y asociaciones de migrantes mexicanos en California", in *Migraciones Internacionales*, v. 3, n. 2, 2005, p. 103.

repasse de saberes, visões, experiências partilhadas e multiplicadas, capacitação e formação favorecida. Neste dinamismo, também as organizações se tornam espaços multiplicadores de estratégias, criatividade e até possibilidades.

Apesar dos estereótipos que já se produziram sobre as dificuldades ou até incapacidades de os brasileiros e brasileiras no exterior[23] constituírem-se em sujeitos coletivos, os encontros e iniciativas dos últimos anos e os vários mapeamentos que estão sendo realizados mostram um processo, quantitativamente e qualitativamente, consistente, no sentido de produzir informações, saberes e propostas concretas de ações a serem efetivadas. Estas iniciativas estão dando força e poder de interlocução às entidades de união de brasileiros e brasileiras, mesmo sem negar os verdadeiros conflitos internos e as dificuldades de vários gêneros que os grupos, as famílias, os homens e as mulheres emigrantes atravessam.[24]

2. A pesquisa sobre protagonismo de emigrantes brasileiros no mundo

A emergência do tema da emigração chamou a atenção para os problemas que os fluxos suscitaram ou trouxeram à evidência. A leitura e interpretação do fenômeno na perspectiva dos problemas gerados ou revelados pelo mesmo concentra a atenção e os esforços de ação em um processo que facilmente conduz à vitimização dos atores dos fluxos

[23] Cf. BRAGA MARTES, Ana Cristina. *Brasileiros nos Estados Unidos.* Um estudo sobre imigrantes em Massachussetts. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

[24] As dificuldades de coesão e organização formal dos e das brasileiras podem ser explicados muito mais com as dinâmicas dos projetos migratórios individuais e das fases dos fluxos do que com os preconceitos e divergências sócio-culturais originados supostamente 'típicos' dos emigrantes brasileiros e brasileiras. Cf. D'IGNOZA, Paola; PERSI, Rosella. *Migrazione femminile.* Discriminazione e integrazione tra teoria e indagine sul campo. Milano: FrancoAngeli, 2004. "...o simples fato de pertencer a um grupo é suficiente para dar lugar a um processo cognitivo através do qual são levadas ao exagero as diferenças entre o grupo de pertença e aquele externo, dando lugar àquela que vem definida como diferença categorial. De tal processo derivam os preconceitos cognitivos (*biases)*, representados pelos estereótipos...; as distorções de memória...; a correlação ilusória (a percepção errônea de uma associação entre a freqüência de um traço e a pertença a um grupo, não comprovados estatisticamente). /.../ Isto acontece cotidianamente na vida de relações no contato e confronto entre grupos dentro de uma mesma cultura, mas aparece com maior evidência na percepção social em contextos multiculturais, onde os diversos de *nós* são percebidos como categorias sociais, antes que como indivíduos singulares, distintos por características pessoais", pp. 51-52.

migratórios. Resta a interrogação: é possível uma abordagem teórica e a busca de ações que reconheçam como sujeitos os protagonistas dos fluxos migratórios, que são os homens e as mulheres, as famílias e os grupos que deixaram o Brasil, neste caso, em busca de uma vida melhor em outras terras, outros países, outros contextos? É possível articular estudos e políticas que os/as incluam como protagonistas nos processos de produção de saber e de escolhas estratégicas, legislativas e políticas?

A resposta positiva a estas interrogações está na base da pesquisa sobre o protagonismo dos brasileiros e brasileiras no exterior e seu papel na defesa e promoção dos direitos humanos.[25]

A pesquisa buscou ouvir pessoas que exercem alguma forma de protagonismo junto a ou em favor de brasileiras e brasileiros no exterior. As respostas foram uma forma de interlocução, entre outras que estão acontecendo entre entidades de união e de apoio aos emigrantes, e, desta interlocução, os resultados que seguem sugerem algumas pistas de interpretação e de trabalho.

2.1. Os dados da pesquisa

As 44 organizações que responderam ao questionário permitem uma visão do perfil das associações de união – em numero de 33 – e de apoio – em numero de 13 – a brasileiras e brasileiros no exterior. Os critérios de elegibilidade[26] para responder ao questionário excluíram, certamente, entidades recentemente fundadas. Todavia, 63,6% das associações de união e 76,9% das entidades de apoio têm mais de 6 anos de fundação, das quais mais da metade tem mais de 10 anos. Esta estabilidade explica, também, o fato de um estatuto ser igual a 100% nas entidades de apoio e igual a 87,9% entre as entidades de união de migrantes.

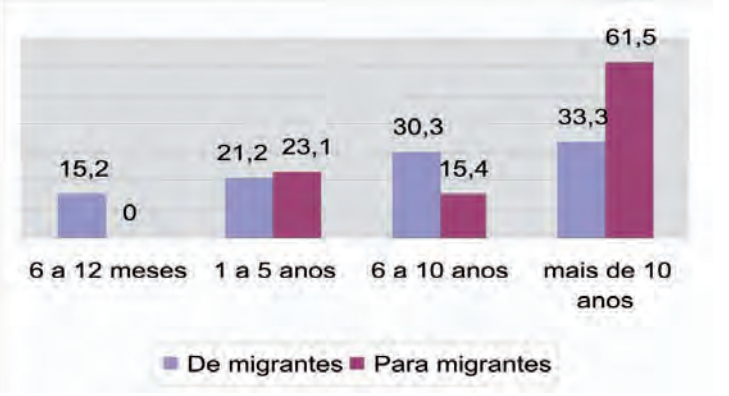
[25] A pesquisa incluiu dois questionários: um para informantes privilegiados e outro para organizações de e/ou para migrantes nos 7 países de maior presença de imigrantes brasileiros/as: Estados Unidos, Japão, Paraguai, Portugal, Inglaterra, Itália e Espanha. A pesquisa, coordenada pelo pesquisador Roberto Marinucci, foi realizada pelo CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios de Brasília, entre outubro de 2007 e junho de 2008, e contou com a colaboração de pesquisadores, agentes e lideranças migrantes de todos os países citados. Até 09 de junho de 2008 responderam ao questionário 44 organizações, das quais 33 de união e 13 de apoio a migrantes; mais 22 informantes privilegiados, dos quais 8 pesquisadores, 7 lideranças religiosas, 4 migrantes que não participam de associações de migrantes, 2 autóctones e 1 diplomata.

[26] Mínimo de 7 membros, de 3 meses de fundação, presença de uma pessoa legitimada no papel de presidente ou coordenador (a) e uma sede para os encontros.

Tabela 1 - Organizações segundo o tempo de fundação

Tempo de fundação	Org. de migrantes	Org. para migrantes
6 a 12 meses	15,2	0
1 a 5 anos	21,2	23,1
6 a 10 anos	30,3	15,4
mais de 10 anos	33,3	61,5

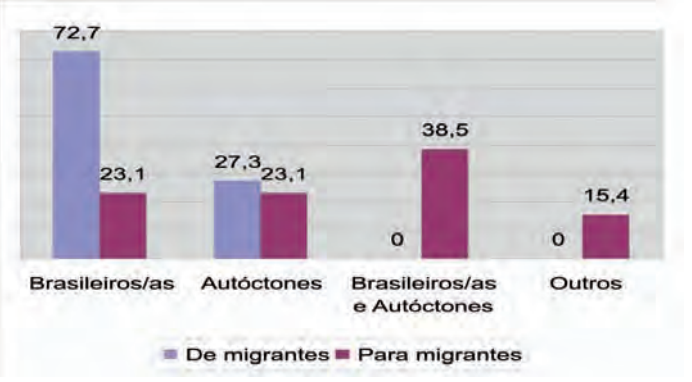
Gráfico 1 - Organizações segundo o tempo de fundação



O protagonismo dos brasileiros e brasileiras no exterior aparece em diversas perguntas. Enquanto as entidades de apoio foram fundadas por diferentes atores, envolvendo, em igual porcentagem, brasileiros ou brasileiras e autóctones, as entidades de união foram fundadas em 72,7% por brasileiros e brasileiras. A notar que em 27,3% dos casos a fundar uma organização de união entre brasileiros foram autóctones, o que pode ser indicador do tipo de interação que as comunidades brasileiras no exterior alimentam com as populações onde se inserem. O gráfico 2[27] mostra a diferença de iniciativa de fundação entre entidades de união e entidades de apoio.

[27] Tabelas e gráficos elaborados por Yara Farias e Daniel Macelino, com base nos dados recolhidos pela pesquisa "Protagonismo dos brasileiros e brasileiras no exterior e seu papel na defesa e promoção dos direitos humanos".

Gráfico 2 - Iniciativa de Fundação das Organizações



A pesquisa revelou, por macro categorias, quem são os usuários e qual é o público-alvo especifico das organizações de ou para migrantes brasileiros e brasileiras no exterior. Merece um destaque a atenção das entidades de união de brasileiros e brasileiras a outras nacionalidades e a autóctones, em uma porcentagem de ao menos 54,6% de seus usuários, sendo que somente 27,3% exercem atividades em beneficio unicamente de co-nacionais. Se, por um lado, as entidades de apoio se referem a um público usuário de serviços de assistência, os usuários das entidades de união incluem participantes das muitas atividades semestrais ou anuais de cultura e folclore, religiosidade e arte brasileira, bagagem esta com que os e as emigrantes são embaixadores/as do Brasil no mundo. Ao mesmo tempo, constituem-se em circuitos de apoio e solidariedade, principalmente nas fases iniciais do projeto migratório, quando o estresse de transmigração marca, em modo mais intenso, as vivências, quando os migrantes sofrem, particularmente, saudades do Brasil.

Tabela 2 - Usuários das Organizações

Migrantes	Org. de migrantes	Org. para migrantes
Só brasileiros	27,3	0
Brasileiros e outros migrantes	36,4	61,5
Brasileiros e Autóctones	18,2	23,1
Outros	9,1	15,4
N/R	9,1	0

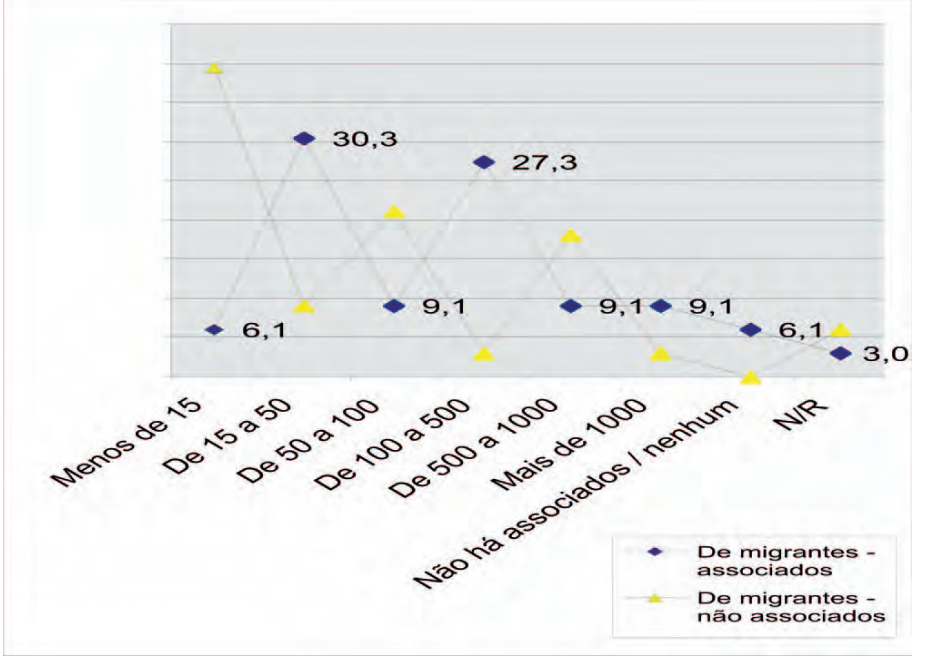
À pergunta sobre público alvo específico, as organizações responderam que, em cerca da metade destas este é constituído mesmo de migrantes, independentemente da nacionalidade, enquanto que somente de 6 a 7% têm como público-alvo específico migrantes de uma determinada religião. Destas, deve-se lembrar que o número de usuários por entidade é relativamente maior, comparado com a média das demais.

Quanto ao número de usuários atendidos pelas entidades de/ou para brasileiros e brasileiras no exterior, independentemente se associados ou não, o questionário recolheu muitos dados, como se pode ver na Tabela 3. Das perguntas abertas e semi-abertas foi possível obter a informação de que o número de usuários mensalmente relevante refere-se, principalmente, a eventos culturais e religiosos. Uma grande parte das atividades de tais entidades, de fato, concentra-se em iniciativas de recuperação, valorização e divulgação de aspectos artísticos e culturais brasileiros. Por outro lado, as iniciativas que contam com números inferiores a 100 usuários por mês referem-se, principalmente, a atividades formativas, culminando com as atividades com menos de 50, que são, em sua grande maioria, de assistência direta, tendo periodicidade até diária, ou semanal, como são os centros de acolhida, orientação, atendimento e assessoria a migrantes brasileiros e brasileiras no exterior. Muitos destes, (61,5%) são entidades de apoio que assistem a migrantes de todas as nacionalidades, respondendo a diferentes necessidades, sobretudo sociais e jurídicas. O Gráfico n° 3 mostra a incidência das entidades de união de brasileiros e brasileiras na atuação junto aos próprios co-nacionais em atividades de atendimento individual, com um pico de 39,4% dos usuários por mês ocupados em atividades de assistência personalizada, enquanto que 45,5% das organizações têm associados que participam de eventos com números de 100 a mais de 1000 pessoas, como é o caso das reuniões de culto e das festas culturais e recreativas.

Tabela 3 - Número de usuários atendidos por mês nas organizações - associados e não-associados

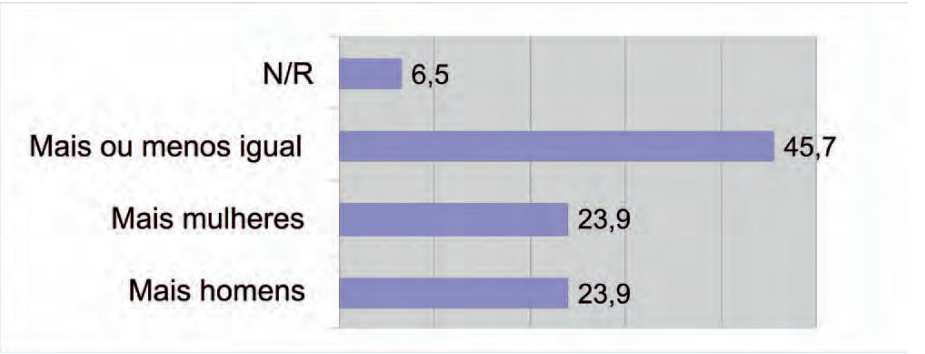
Número de usuários	Associados - Percentual		Não associados - Percentual	
	Org. de migrantes	Org. para migrantes	Org. de migrantes	Org. para migrantes
Menos de 15	6,1	7,7	39,4	0
De 15 a 50	30,3	0	9,1	7,7
De 50 a 100	9,1	7,7	21,2	61,5
De 100 a 500	27,3	38,5	3,0	7,7
De 500 a 1000	9,1	15,4	18,2	0
Mais de 1000	9,1	7,7	3,0	15,4
Não há assoc.	6,1	23,1	0	0
N/R	3,0	,0	6,1	7,7

Gráfico 3 - Número de usuários atendidos por mês nas organizações de migrantes - associados e não-associados



As organizações entrevistadas têm, em 45,7% dos casos, um número mais ou menos igual de homens e de mulheres; todavia, merece destaque o fato de que 23,9% de tais entidades têm prevalência masculina, e, na mesma porcentagem, outras entidades têm prevalência feminina, o que indica uma diversificação de gênero em ao menos 47,8% das entidades, que, deste modo, respondem a exigências e interesses diferenciados para homens e para mulheres. Ver Gráfico n. 4.

Gráfico 4 - Sexo dos Associados

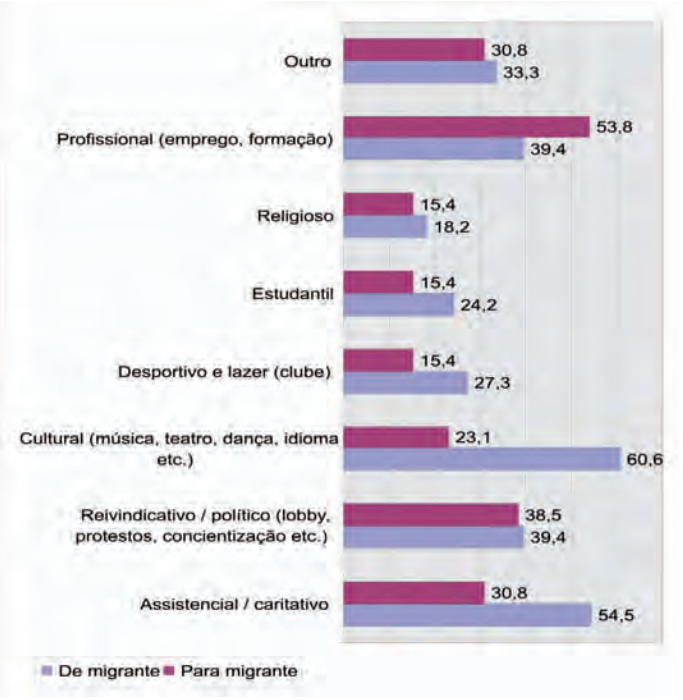


Interrogadas sobre o perfil que se auto-atribuem as entidades entrevistadas, as mesmas indicam uma prevalente característica assistencial, à qual deve-se unir as respostas que indicaram a resposta 'profissional', por ser o emprego e a formação para o trabalho um dos aspectos de maior necessidade entre os migrantes. A sublinhar, os 60,6% de entidades de união com o foco cultural em destaque. Outra porcentagem expressiva é composta por entidades de ou para migrantes que se atribuem uma característica reivindicativa pelos direitos humanos das pessoas em mobilidade.

Tabela 4 - Perfil auto-atribuído pelas organizações

Perfil	Org. de migrantes	Org. para migrantes
Assistencial / caritativo	54,5	30,8
Reivindicativo / politico (lobby, conscientização etc.)	39,4	38,5
Cultural (música, teatro, dança, idioma etc.)	60,6	23,1
Desportivo e lazer (clube)	27,3	15,4
Estudantil	24,2	15,4
Religioso	18,2	15,4
Profissional (emprego, formação)	39,4	53,8
Outro	33,3	30,8

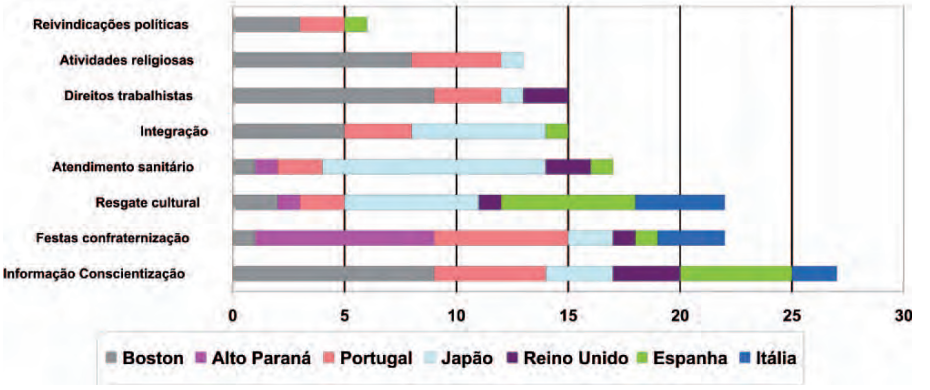
Gráfico 5- Perfil auto-atribuído pelas organizações



Como pode ser comprovado pelo gráfico abaixo, as atividades de informação, formação e conscientização têm um destaque, especialmente na área de Boston. A preocupação com a integração antecede, em números, à preocupação pelo resgate e preservação da cultura brasileira, embora, neste item, deva ser considerada também a questão das festas e confraternizações. Entre os principais serviços oferecidos, a preocupação central diz respeito ao trabalho, à saúde e ao atendimento religioso. Menos presente, talvez por ser mais complexo, o trabalho de reivindicação política. Finalmente (Gráfico n. 6[28]), ocupam um espaço muito importante, principalmente em Portugal e no Paraguai (Alto Paraná), as atividades festivas e de confraternização, incluindo-se, também, as atividades esportivas.

[28] Elaboração de Roberto Marinucci ,com base nos dados da Pesquisa.

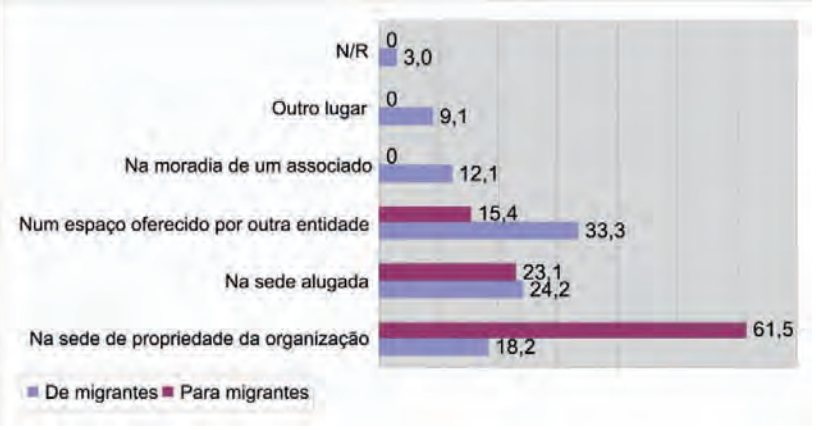
Gráfico 6- Principais atividades desenvolvidas pelos grupos organizados no último ano (respostas espontâneas) - 2007 - Boston (7), Japão (7), Portugal (11), Reino Unido (3), Espanha (5), Itália (4) e Alto Paraná (10)



Considerando as transformações que os fluxos e as etapas dos projetos migratórios dos sujeitos migrantes passam, no decorrer do acontecer do fato migratório, a pesquisa queria saber das entidades se estas também mudaram no transcorrer do tempo. A média de 76,3% respondeu que permaneceu com as mesmas finalidades, desde sua fundação até o presente; todavia, em 25,9% dos casos registraram-se mudanças na metodologia de trabalho, e 15,4% das entidades de apoio mudou de público-alvo, o que leva a entender que, na maioria dos casos, o usuário migrante foi incluído entre os destinatários.

Também era um interesse da pesquisa entender quais as fontes de financiamento e a autonomia em infra-estruturas das entidades entrevistadas. Entre as de união de brasileiros e brasileiras no exterior, somente 18,2% têm sede própria, em sua maioria entidades de cunho religioso. Entre as demais, 24,2% pagam aluguel do espaço físico onde realizam suas atividades, e 45,4% se encontram em espaço físico cedido por outra instituição ou utilizam a moradia de um dos associados como sede. Fazem a diferença as entidades de apoio aos migrantes, das quais 61,5% têm sede própria.

Gráfico 7 - Espaço físico onde as organizações realizam suas reuniões



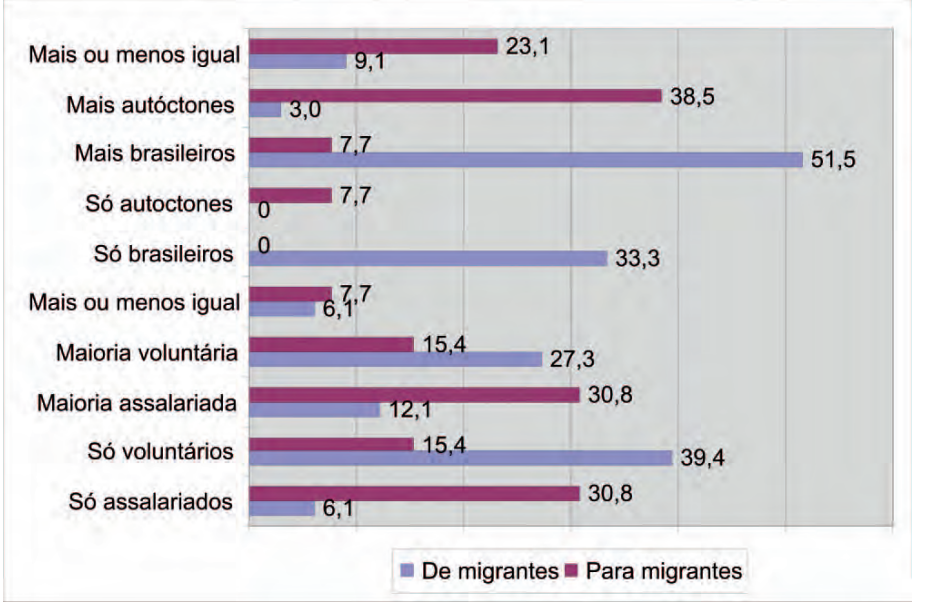
A média de 57,2% das entidades vive de doações e de cotas de seus membros. Se a este dado se acrescentam as entidades financiadas prevalentemente por atividades de autofinanciamento, alcança-se um total de 88,5% de entidades que se financiam autonomamente, sem contar com recursos externos. Outro dado deve ser ressaltado: a média de 22,1% das entidades apóia-se em financiamento público dos países de imigração, o que é considerado, pelos estudiosos de associativismo, como fator de inserção e participação em processos locais de cidadania. O acesso a financiamento *in loco* sugere uma maturidade das organizações e um *know how* expressivo. Resta a pergunta sobre se este elemento é também indicador de uma tendência à estabilização dos migrantes nos respectivos territórios.

Tabela 5 - Fontes de recursos das organizações

Fontes de recursos	Org. de migrantes	Org. para migrantes
Doações ou cotas de membros	60,6	53,8
Patrocinadores	27,3	15,4
Venda de produtos / autofinanciamento	24,2	38,5
Financiamentos governamentais do país de origem	3,0	0,0
Financiamentos governamentais do país de chegada	21,2	23,1
Financiamentos de outras associações / entidades do país de origem ou onde está localizada	9,1	15,4
Outros recursos	33,0	15,4

Entre as entidades de união e de apoio, a pesquisa indagou sobre o perfil das pessoas que trabalham nestas organizações. A situação muda, até radicalmente, no caso de entidades de apoio em relação às entidades de união. Estas têm uma porcentagem de 66,7% entre só voluntários ou maioria de voluntários, enquanto que as entidades de apoio podem contar com 61,4% entre só assalariados ou maioria assalariada. Quanto à nacionalidade, 84,8% das entidades contam com trabalhadores de nacionalidade brasileira ou com a maioria destes de nacionalidade brasileira. A notar, enfim, que 12,1% das entidades de união de brasileiros já conseguem contar com a maioria de seus trabalhadores assalariados, o que indica uma estabilidade e capacidade que, em outros indicadores, não aparecia.

Gráfico 8 - Perfil dos trabalhadores das organizações segundo origem e vínculo empregatício



Merece uma nota, ainda, a relação das entidades de união e de apoio a emigrantes brasileiros e brasileiras sobre o tema das relações com o Brasil. Parece irrelevante, até o presente, o compromisso em temas específicos de desenvolvimento local; todavia, a relação com consulados

e embaixadas está presente em 45,2% dos casos. As relações com referentes no Brasil parecem escassas: 30,8% são relações com pessoas conhecidas, e somente 7,7% das entidades têm relações com instituições ou organismos presentes no Brasil. As entidades que declararam não ter alguma relação com o Brasil são 23,1%.

A última pergunta fechada da entrevista apresentou uma lista de 30 tipos de atividades que uma entidade de união ou de apoio a migrantes pode desenvolver. As respostas divergem entre as associações de união e as de apoio. Entre as de união, as primeiras duas atividades, com 66,7% das opções, se focaliza no cultivo de relações e espaços de interação entre brasileiros, e, entre estes e os autóctones; seguem, com 63,6% das opções, as atividades de manutenção da cultura de origem e de orientação ao acesso aos serviços sociais de base. Dois tipos de atividades não foram indicadas por nenhuma entidade: o apoio no envio das remessas, que aparece do mesmo modo em outra pergunta da pesquisa como a menor dificuldade encontrada pelos emigrantes brasileiros, e as casas de acolhida temporária, a última provavelmente pela complexidade que comporta, indicada, todavia, pelas entidades de apoio com uma porcentagem de 7,7%. Pouco mais de um quinto das opções indicou atividades de ajuda e informação sobre o retorno dos migrantes ao Brasil. A porcentagem de atividades de reforço escolar das entidades de união é de somente 9,1%, concentradas, sobretudo, no Japão, o que indica uma emigração ainda jovem, com números baixos ou até irrisórios de crianças e adolescentes. O mesmo dado sugere, ainda, que esta baixa porcentagem pode indicar que o tema ainda não é prioridade para as organizações, uma vez que a porcentagem passa a 15,4% para esta mesma atividade no caso das entidades de apoio. Atividades de apoio ao trabalho aparecem indicadas em diversas opções, e, portanto, a porcentagem aparece diluída. Aos 39,4% de preferências para a orientação ao trabalho, devem-se unir, de certa maneira, os 6,1% da formação para o trabalho, os 30,3% das atividades sindicais, assim como parte dos 33,3% de cursos de língua do país de chegada.

Tabela 6 - Atividades desenvolvidas pelas organizações

Atividades	Org. de migrantes	Org. para migrantes
Promoção e manutenção da cultura de origem	63,6	46,2
Cursos de língua portuguesa	27,3	23,1
Cursos de língua deste país	33,3	7,7
Atividades de formação religiosa	18,2	30,8
Atividades de mediação e integração cultural do país de chegada	45,5	53,8
Criação de espaços de socialização entre brasileiros/as	66,7	15,4
Atividades desportivas	21,2	23,1
Assistência sanitária e psicológica	36,4	38,5
Acolhida temporária dos migrantes recém-chegados	0	7,7
Orientação habitacional	30,3	7,7
Cursos de formação profissional para o trabalho	6,1	30,8
Assistência e orientação ao trabalho	39,4	46,2
Orientação ao acesso a serviços sociais (saúde, educação)	63,6	38,5
Orientação genérica para as necessidades do migrante	51,5	38,5
Reforço escolar e assistência aos menores	9,1	15,4
Conscientização sobre direitos garantidos pelo Estado	51,5	53,8
Serviço de tradução para brasileiros que não conhecem a língua	42,4	15,4
Orientação para questões de documentação	57,6	61,5
Atividade política e sindical	30,3	15,4
Divulgação de notícias e informações na mídia	57,6	38,5
Assessoria jurídica (*advocacy*)	33,3	46,2
Favorecimento do envio de remessas ao país de origem	0	15,4
Atividades de contato e diálogo entre migrantes e autóctones	66,7	61,5
Coleta de dinheiro para financiar projetos de desenvolvimento no Brasil	12,1	0
Organização de palestras e eventos sobre migração ou temas afins	48,5	38,5
Relações com partidos políticos do lugar	18,2	23,1
Relações com entes públicos do lugar	54,5	69,2
Orientações para o retorno do migrante para o Brasil	21,2	23,1
Lugar de culto religioso	18,2	30,8
Outras	15,2	7,7

2.2 Questões abertas

Do tema da alteridade intrínseca, que desafia hoje o Brasil a falar de si dialogando com seus filhos e filhas que vivem mundo afora, as respostas das entidades de união e de apoio de brasileiros e brasileiras no exterior nos sugeriram muitos indicadores de suas realidades e hipóteses de percursos, com vistas às políticas e aos esforços na defesa e promoção dos direitos humanos. Muitas são as questões que permanecem abertas sobre o tema. Neste espaço não é possível aprofundá-las. Portanto, seguem somente algumas indicações, valorizando, em particular, as respostas dos informantes privilegiados que participaram da pesquisa.[29]

Uma das questões abertas é: até que ponto as entidades de união representam, de fato, os e as migrantes presentes num determinado território. A representatividade, neste contexto, pode ser avaliada a partir da participação de brasileiros nesses grupos organizados e/ou na capacidade dos próprios grupos de serem voz e porta-voz da comunidade brasileira, apesar de uma representatividade numérica talvez menos relevante. Em relação a Boston, por exemplo, de acordo com um pesquisador brasileiro, apesar da presença de centenas de milhares de brasileiros na região,[30] as organizações de migrantes não têm mais de 1.000 membros pagantes. Por outro lado, as pessoas que são atendidas no dia-a-dia, ao longo do ano, chegam a dezenas de milhares. As dificuldades na participação de brasileiros e brasileiras nesses grupos organizados dependem de muitos fatores. O principal condicionamento parece decorrer da finalidade imediata do projeto migratório. Os emigrantes "concentram muito do seu esforço em ganhar dinheiro e não querem dedicar muito tempo a participar ativamente de ONGs que lutam pelos seus direitos civis, trabalhistas, políticos, etc" (pesquisador de Boston). O mesmo argumento é sugerido por informantes do Japão, de onde vem a informação de que os "participantes das atividades das organizações não são imigrantes atuais, são cônjuges de japoneses e funcionários residentes e os estudantes". Uma segunda questão aberta está nas dinâmicas existentes entre as entidades estudadas e as coletividades brasileiras nos respectivos contextos. Uma das principais é constituída pelos preconceitos. Uma liderança religiosa de Boston assim relata a visão comum que os imigrantes brasileiros têm dos grupos organizados, mesmo daqueles mais estruturados:

[29] Cf. nota 25.
[30] De acordo com o consulado, cerca de 350 mil.

> Mesmo sem conhecer, quando pergunto, por exemplo, a respeito do XXX em Boston, a resposta, na maioria das vezes é: não faz nada. Ora, nem sequer conhece, nunca foi a uma reunião, mas diz logo, "não faz nada". Não pensam que imigrante pode fazer alguma coisa para imigrante. Há um descrédito ou desconfiança nos brasileiros (não saíram do Brasil somente pelo desejo de conhecer um outro país!).

Outra liderança aponta três causas fundamentais da dificuldade de agregação entre brasileiros em Massachussets: "a desunião, a percepção de que qualquer pessoa tem sempre a intenção de tirar proveito do imigrante e o desejo de se manter no incógnito, não correndo o risco de ser identificado". Uma liderança comunitária brasileira em Portugal sustenta que, às vezes, alguns migrantes têm resistências em relação ao tipo de abordagem desenvolvida por determinadas associações ("promove o estereótipo do brasileiro"), optando, ao contrário, por assumir uma postura mais integrada – ou assimilada? – "Muitos brasileiros dizem não gostar de estar sempre com brasileiros, e tentam a uma inserção mais individual, penso que é porque muitos internalizam os estereótipos que existem em Portugal sobre os brasileiros".

Outra questão que interroga a pesquisadores e lideranças refere-se, em particular, às entidades de união de brasileiros e brasileiras e seu papel junto às instituições públicas brasileiras: quais as possibilidades? Qual a força real e os canais efetivos a valorizar para a defesa e promoção de uma cidadania brasileira em outras terras? Para estas perguntas, o questionário não ajudou e as perguntas abertas não foram além de uma confirmação de que um papel imprescindível é reservado às formas organizativas, pois sozinhos os emigrantes não conseguem nem mesmo interlocução. O momento é propício para o debate, mas as hipóteses de respostas deverão ser trabalhadas conjuntamente com todos os atores.

Uma última questão aberta a ressaltar é a jovem emigração brasileira, e, portanto, o fato de que a maioria dos e das emigrantes vive ainda em uma fase inicial do projeto migratório, o que explica muitos dos temas de interesse, dos riscos e problemas vividos e da fisionomia das respectivas entidades. Para utilizar uma expressão de Teresa Sales, a "redefinição da expectativa temporal",[31] sobretudo ao adiar de forma indeterminada o retorno ao Brasil, implica uma nova consciência e uma nova maneira de interpretar a presença

[31] SALES, Teresa. Identidade étnica entre imigrantes brasileiros na Região de Boston, EUA. In: REIS, Rossana Rocha e SALES, Teresa (orgs). Cenas do Brasil migrante. São Paulo: Jinkings, 1999, p. 21.

e as prioridades. Esta situação, em princípio, pode gerar duas possibilidades: um maior comprometimento em grupos organizados a fim de reivindicar os próprios direitos ou então, uma menor participação em grupos étnicos, na tentativa de acelerar o processo de integração na sociedade de chegada. Uma liderança religiosa do Japão relata que a participação de brasileiros em grupos organizados solidários é bastante esporádica, de acordo com a "cultura de temporaneidade" do próprio processo migratório. Isso, no entanto, "tende a mudar, conforme ele vai decidindo de ficar no Japão".

Finalmente, cabe destacar a função das igrejas e de outros grupos religiosos na interação e participação em processos de elaboração do estresse inicial de transmigração e das sucessivas etapas, no sentido de integrar percursos de socialização e integração: registra-se um reconhecimento das comunidades religiosas enquanto espaços de encontro e partilha. Segundo uma liderança religiosa:

> quem tem um poder de reunir, um espaço onde os brasileiros freqüentam são as igrejas. É um lugar onde as pessoas se conhecem, partilham informações, atualizam as fofocas, conseguem as cópias dos CD's e DVD's das duplas sertanejas". Mesmo assim, "quando se faz uma convocação é para uma discussão sobre alguma questão ligada a imigração, o número que vem é bem pequeno.

Em relação ao Japão, um pesquisador sustenta que "uma maioria participa (como colegas/clientes ou como membros) nas entidades religiosas (tanto católicas como budistas e evangélicas), isso é um traço realmente forte".

O tema das entidades de união e de apoio a emigrantes brasileiros e brasileiras, seu papel em tema de cidadania e sua configuração se desenvolvem com a diversificação dos fluxos e sua consolidação; e, em particular, com as transformações das políticas migratórias no Brasil e nos respectivos países. O monitoramente destes processos poderá ensinar e fortificar o compromisso que hoje está ainda dando passos iniciais.

Bibliografia essencial

BLAZQUEZ RODRIGUEZ, Maria Isabel; MAZARRASA ALVEAR, Lucia; OTERO GARCIA, Laura. "Aproximación a las asociaciones africanas como agentes de salud en sus comunidades inmigrantes. Experiencias desde la

prática". Trabajo del grupo del Departamento de Programas de Salud. Escuela Nacional de Sanidad. Instituto de Salud Carlos III. *Interculturalidad* – Suplementos n. 11, junio 2004, pp. 71-90.

BRAGA MARTES, Ana Cristina. *Brasileiros nos Estados Unidos.* Um estudo sobre imigrantes em Massachussetts. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CARREIRO, Maria João. "Dinâmicas transnacionais protagonizadas por Associações de Migrantes Guineenses em Portugal". *Ces-Centro de Investigação e Estudos de Sociologia,* e-Working Paper n. 26/2007, 28 p. http://www.cies.iscte.pt/documents/CIES-WP26_Carreiro.pdf

CARVALHO, Flavio. "Eu sou o Brasil em mim". Barcelona: 2007. Disponível em: http://www.csem.org.br/artigos_port_artigos08.html

COMUNE DI REGGIO EMILIA. Area Servizi alla Persona. Centro per lo sviluppo delle relazioni interculturali. *Mondinsieme …per partecipaRE la città. Le associazioni di immigrati a Reggio Emilia. Rapporto, 2003.* 68 p.

DELGADO WISE; Raùl; MARQUEZ COVARRUBIAS, Humberto; RODRIGUEZ RAMIREZ, Héctor. "Organizaciones Internacionales de migrantes y desarollo regional en Zacatecas", in *Migraciones Internacionales,* v. 2, n. 4, 2004, pp. 159-181.

D'IGNOZA, Paola; PERSI, Rosella. *Migrazione femminile*. Discriminazione e integrazione tra teoria e indagine sul campo. Milano: FrancoAngeli, 2004.

ESCALA RABADAN, LUIS. "Derechos humanos y asociaciones de migrantes mexicanos en California", in *Migraciones Internacionales,* v. 3, n. 2, 2005, pp. 84-107.

GARCIA ZAMORA, Rodolfo. "Los retos económicos de las organizaciones de migrantes Mexicanos en Estados Unidos: el caso de las federaciones de Clubes Zacatecanos", In: http://www.mexnor.org/programs/TRP/Abril%20garcia%20rodolfo.pdf .

GOLDRING, Luin. "The Mexican State and Transmigrant organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation", In: *Latin American Research Review,* v. 37, n. 3, 2002, pp. 55-99.

MEO, Milena. *Lo straniero inventato.* Riflessioni sociologiche sull'alterità. Milano: FrancoAngeli, 2007.

ROCHA REIS, Rossana. *Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos.* São Paulo: Hucitec, 2007.

SALES, Teresa. "A Organização dos Imigrantes Brasileiros em Boston, EUA", In: *São Paulo em Perspectiva,* v. 19, n. 3, 2005, p. 45.

Brasileiros na América do Sul

Rosana Baeninger[1]

Introdução

1. O Brasil no contexto das migrações internacionais da América do Sul

No cenário dos movimentos internacionais na América do Sul, o Brasil concentra um estoque de 118.525 estrangeiros, por volta dos anos 90 do século passado, contra 181.273 brasileiros residentes nos países da região. Embora o número de emigrantes supere o de imigrantes, ao se examinarem os destinos desses emigrantes pode-se apreender que se trata de situações heterogêneas, revelando, desse modo, as atuais *modalidades das migrações sul-americanas de e para o Brasil*.

A evolução dos estoques de brasileiros nos países da região indica, principalmente a partir de 1980, uma nova situação do Brasil, no contexto regional (IMILA/CELADE). O estoque de brasileiros na Argentina, de 1960 a 1991, vem diminuindo (de 48 000 para 33 000 pessoas), ao passo que o de argentinos no Brasil vem-se elevando (de 15 000 para 25 000 pessoas). Esse mesmo fenômeno vem ocorrendo também com o Uruguai, onde o número de brasileiros tem-se estabilizado desde 1975 (em torno de 14 000 pessoas),

[1]Professora do Departamento de Demografia IFCH-UNICAMP e Pesquisadora no NEPO/UNICAMP.

enquanto que de 11 000 uruguaios no Brasil, em 1960, passou-se para 22 000 em 1991.

Os fluxos mais recentes envolvem países da América do Sul com pouca histórica de trocas migratórias com o Brasil; são os casos de: a) o Peru: com 3 000 brasileiros em 1972, baixou para 2 500 mil, em 1993, sendo que havia 2 500 mil peruanos aqui, em 1960, alcançando 5 800 mil, em 1991, ultrapassando 10 000 peruanos em 2000; b) a Colômbia, que chegou a registrar 2 300 mil brasileiros, em 1960, baixando para 1 400 mil, em 1993, registrando o Brasil 2 000 colombianos, em 1991, e 4 000 em 2000, contra os 685 colombianos em 1960; c) a Venezuela: o fluxo tem-se mantido em torno de 4 000 brasileiros, de acordo com o censo demográfico daquele País.

Com o Chile e a Bolívia, o Brasil sempre apresentou maior estoque desses estrangeiros do que eles de brasileiros, embora em patamares bastante baixos. Os anos 70 consolidaram essa tendência, com o enorme aumento de chilenos no Brasil (de 1400, em 1960, para 17 800, em 1980, elevando-se para 20 400, em 1991, e 17 000 em 2000) e o incremento no estoque de bolivianos (de 8 mil, em 1960, para 15 600 em 1991, e para 20 000 em 2000).

Com esses países, o Brasil reverteu sua tendência de evasão populacional ou transformou-se em área de atração migratória em anos recentes. De outro lado, com o Paraguai vem imprimindo uma nova dinâmica, com a diminuição da entrada de brasileiros naquele País. Em 1960, havia cerca de 30 000 brasileiros em terras paraguaias, volume que se elevou para 98 800, em 1980, chegando a 107 000 em 1990, mas baixando para 80 000 em 2000; já o contingente de população do Paraguai no Brasil era de 19 000 pessoas em 1991, passando para 28 000 em 2000.

Embora seja um volume bem inferior ao dos brasileiros lá, o estoque de paraguaios no Brasil ocupa a terceira posição (juntamente com o Chile) no conjunto dos estrangeiros latino-americanos no País. De fato, a Tabela 1, com informações dos censos demográficos em torno do ano 2000, permite visualizar a importância da presença brasileira em países como o Uruguai e o Paraguai, fluxos mais antigos, bem como a importância de brasileiros na Bolívia.

Essas evidências permitem caracterizar o Brasil no cenário das migrações internacionais na América Latina e no Caribe, como indica o Quadro 1. Quanto aos países com os quais o Brasil registra evasão de população, destaca-se que nos anos 80, o Paraguai não demonstrou a mesma força dos anos 70; e a Argentina apresentou evasão decrescente. Por outro lado, com

a Venezuela o Brasil vem aumentando seu processo de evasão populacional. Com os demais países, o Brasil vem-se caracterizando como área de recepção crescente de bolivianos, chilenos e, com particular ênfase a partir dos anos 80, de peruanos, uruguaios e colombianos.

Tabela 1 - Total de Estrangeiros e Brasileiros nos Países da América Latina - 2000-2005

Países	Total de Estrangeiros (A)	Estrangeiros Latino-Americanos	Estrangeiros Latino-Americanos nascidos no Brasil	Estrangeiros Latino-Americanos Nascidos no Brasil no total de Estrangeiros (%)	Estrangeiros Latino-Americanos Nascidos no Brasil no total de Latino Americanos (%)
Argentina	1.531.940	1.011.475	34.712	2,27	3,43
Bolívia	87.338	70.794	14.428	16,52	20,38
Brasil	683.830	142.018	...	...	...
Chile	187.008	132.035	6.899	3,69	5,23
Colômbia	106.162	66.505	1.383	1,30	2,08
Costa Rica	296.461	43.243	408	0,14	0,94
Cuba	15.421	...	...	...	...
Equador	150.565	67.779	1.101	0,73	1,62
El Salvador 1991	26.279	19.321	181	0,69	0,94
Guatemala	49.966	38.817	157	0,31	0,40
Haiti	6.000	3.046	...	...	...
Honduras	27.976	19.747	168	0,60	0,85
México	487.546	76.994	2.271	0,47	2,95
Nicarágua	26.043	20.205	110	0,42	0,54
Panamá	82.097	51.397	790	0,96	1,54
Paraguai	171.922	155.377	81.337	47,31	52,35
Peru 1993	52.725	23.089	2.523	4,79	10,93
R. Dominicana	96.233	75.711	314	0,33	0,41
Uruguai	92.378	52.867	13.521	14,64	25,58
Venezuela	1.014.340	710.569	4.753	0,47	0,67

Fonte: IMILA/CELADE (2005).

Quadro 1 - Caracterização Migratória do Brasil, América Latina e Caribe - 2000

Principais Países	Caracterização
Argentina	Evasão Decrescente
Paraguai	Evasão Decrescente Lenta
Bolívia	**Recepção Crescente**
Chile	**Recepção Crescente**
Peru	**Recepção a partir dos 80**
Uruguai	**Recepção a partir dos 80**
Venezuela	Evasão Crescente
Colômbia	**Recepção a partir dos 80**

De fato, esses contingentes de estrangeiros têm elevado, expressivamente, sua participação no total de estrangeiros no Brasil (Tabela 2).

Tabela 2 - Latino-americanos e Caribenhos no Brasil - 1970, 1980, 1991 e 2000

Países	Estrangeiros da América Latina e do Caribe no Brasil				% no total de Latino Americanos				% no total de Estrangeiros			
	1970	1980	1991	2000	1970	1980	1991	2000	1970	1980	1991	2000
Total	**71.833**	**110.497**	**118.525**	**144.238**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**1.229.128**	**1.110.910**	**767.780**	**683.830**
Argentina	17.213	26.633	25.468	27.531	23,96	24,10	21,49	19,09	1,40	2,40	3,32	4,03
Bolivia	10.712	12.980	15.694	20.388	14,91	11,75	13,24	14,13	0,87	1,17	2,04	2,98
Chile	1.900	17.830	20.437	17.131	2,65	16,14	17,24	11,88	0,15	1,60	2,66	2,51
Colombia	870	1.490	2.076	4.159	1,21	1,35	1,75	2,88	0,07	0,13	0,27	0,61
Costa Rica	152	327	357	238	0,21	0,30	0,30	0,17	0,01	0,03	0,05	0,03
Cuba	470	574	492	1.343	0,65	0,52	0,42	0,93	0,04	0,05	0,06	0,20
Equador	357	758	605	1.188	0,50	0,69	0,51	0,82	0,03	0,07	0,08	0,17
El Salvador	352	495	364	480	0,49	0,45	0,31	0,33	0,03	0,04	0,05	0,07
Guatemala	145	176	121	158	0,20	0,16	0,10	0,11	0,01	0,02	0,02	0,02
Haiti	90	127	141	15	0,13	0,11	0,12	0,01	0,01	0,01	0,02	0,00
Honduras	83	207	300	136	0,12	0,19	0,25	0,09	0,01	0,02	0,04	0,02
México	519	853	660	1.258	0,72	0,77	0,56	0,87	0,04	0,08	0,09	0,18
Nicaragua	593	608	329	500	0,83	0,55	0,28	0,35	0,05	0,05	0,04	0,07
Panamá	371	641	981	558	0,52	0,58	0,83	0,39	0,03	0,06	0,13	0,08
Paraguai	20.025	17.560	19.018	28.822	27,88	15,89	16,05	19,98	1,63	1,58	2,48	4,21
Perú	2.410	3.789	5.833	10.814	3,36	3,43	4,92	7,50	0,20	0,34	0,76	1,58
R. Dominicana	221	169	178	102	0,31	0,15	0,15	0,07	0,02	0,02	0,02	0,01
Uruguai	13.582	21.238	22.141	24.740	18,91	19,22	18,68	17,15	1,11	1,91	2,88	3,62
Venezuela	989	1.262	1.226	2.162	1,38	1,14	1,03	1,50	0,08	0,11	0,16	0,32
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Belize	81	40	120	...	0,11	0,04	0,10	...	0,01	0,00	0,02	...
Guiana	364	696	1.131	1.603	0,51	0,63	0,95	1,11	0,03	0,06	0,15	0,23
Guiana Francesa	116	1.759	651	623	0,16	1,59	0,55	0,43	0,01	0,16	0,08	0,09
Jamaica	58	89	11	57	0,08	0,08	0,01	0,04	0,00	0,01	0,00	0,01
Suriname	160	196	191	232	0,22	0,18	0,16	0,16	0,01	0,02	0,02	0,03
Trinidad e Tobago	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: IMILA/CELADE (2005).

Considerando o estoque de brasileiros em países da América do Sul, pode-se observar na Tabela 3, de acordo com as informações censitárias dos respectivos países – a qual possibilita apreender as tendências dos movimentos migratórios, muito mais do que o volume exato do fluxo – a forte presença brasileira nos países sul-americanos.

No Paraguai, mais da metade dos estrangeiros residentes é brasileira; os brasileiros no Uruguai representam 25% de todos os seus estrangeiros latino-americanos; na Bolívia e no Peru, as participações de brasileiros no total dos imigrantes da América Latina correspondem a 18% e 10% , respectivamente.

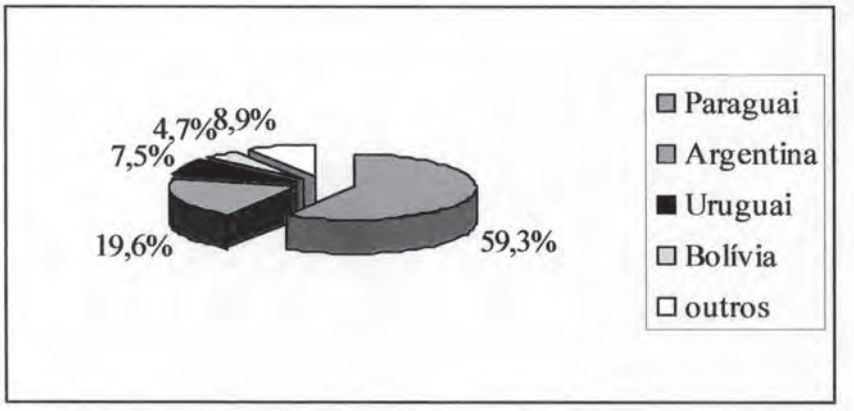
Tabela 3 - Brasileiros na América Latina e Caribe - Anos 90

Países	Total de Estrangeiros (A)	Estrangeiros Latino-americanos	Estrangeiros Nascidos no Brasil	Brasileiros no Total Estrangeiros (%)	Brasileiros no total latino-americano(%)
Argentina	1.605.871	807.331	35.543	2,21	4,40
Bolívia	59.807	46.600	8.586	14,36	18,42
Brasil	767.780	118.525			
Chile	114.597	66.259	4.610	4,02	6,96
Colômbia	106.162	66.505	1.383	1,30	2,08
Costa Rica*	88.954	74.488	191	0,21	0,26
Cuba*	128.392	...	...	...	
Equador	73.179	53.014	903	1,23	1,70
El Salvador	26.279	19.321	181	0,69	0,94
Guatemala	412.352	31.521	136	0,03	0,43
Haiti**	6.000	3.046	...	...	...
Honduras*	34.387	...	...	...	...
México	340.824	85.994	1.293	0,38	1,50
Nicaragua	26.043	20.234	110	0,42	0,54
Panamá	61.394	38.742	618	1,01	1,60
Paraguai	187.372	166.399	107.452	57,35	64,57
Peru	52.725	23.089	2.523	4,79	10,93
R.Domenicana**	32.419	21.487	...	...	...
Uruguai	92.378	52.867	13.521	14,64	25,58
Venezuela	1.024.121	670.067	4.223	0,41	0,63

Fonte: IMILA/CELADE (2000).

Na realidade, estes países constituem os principais destinos dos brasileiros na América Latina (Gráfico 1). Do total dos brasileiros residentes nos países da região, ao redor dos anos 90 (em torno de 181.273 pessoas), 59,3% concentravam-se no Paraguai, seguido da Argentina, do Uruguai e da Bolívia.

Gráfico 1 - Brasileiros na América Latina - Anos 90



Fonte: IMILA/CELADE (2000).

Considerando, portanto, a inserção do Brasil nesse padrão migratório intra-regional, nota-se que, a partir de 1980, o País vem-se configurando como *área de expansão das migrações latino-americanas,* reforçando:

a) modalidades de tipo fronteiriço – como são os casos com os países do Mercosul (PATARRA, 2000) e também com a Colômbia e a Venezuela;

b) migrações em direção às áreas metropolitanas, como no caso dos bolivianos e peruanos[2] ; e

c) migrações intra-regionais com países não-limítrofes, como com os chilenos.

2. Brasileiros no Mercosul: quem são esses emigrantes?

A base de dados proveniente do IMILA permite identificar algumas características da migração e dos migrantes internacionais entre os países da América Latina e do Caribe. Destacando-se os movimentos entre os países do Mercosul, é possível resgatar o período de chegada dos brasileiros a esses países e seu volume, bem como características sócio-demográficas da população migrante internacional no e do Brasil, tais como: estrutura etária,

[2] Veja-se Silva (1997) e Galetti (1996), dentre outros.

sexo, escolaridade, ocupação por ramo e setor de atividade dos estoques de brasileiros no Mercosul, e de "mercosulinos" no Brasil.

O estoque de brasileiros no Mercosul

Em 1970, cerca de 106.613 brasileiros residiam em países do Mercosul,[3] elevando-se para 166.523 em 1990, mas baixando para 137 000, em 2000. Correspondendo a 4,2% do total de estrangeiros nesses países em 1970, a participação de brasileiros subiu para 8,1% no conjunto do Mercosul em 1990, em função, principalmente, da emigração para o Paraguai (Tabela 4). Ao mesmo tempo em que se assistiu ao aumento do estoque de brasileiros no Mercosul, as últimas décadas têm registrado incremento na imigração de 'mercosulinos' para o Brasil. Em 1960, correspondia a 54.522 pessoas o estoque desse contingente internacional, e, com tendência crescente nas décadas seguintes, chegou a 118.612 estrangeiros do Mercosul residindo no País. Destaca-se o incremento no estoque de argentinos, uruguaios, bolivianos e chilenos.

Tabela 4 - Emigrantes Brasileiros no Mercosul e Imigrantes do Mercosul no Brasil, 1970-2000

Mercosul	População Total			Imigrantes nascidos no Brasil			Mercosulinos no Brasil			
	1970	1990	2000*	1970	1990	2000	1960	1970	1990	2000
Argentina	23.390.050	32.615.528	36.260.130	48.600	33.543	34.712	15.877	17.213	25.468	27.531
Paraguai	2.357.955	4.152.588	5.163.198	34.276	107.452	81.337	17.748	20.025	19.018	28.822
Uruguai 1996	2.788.429	3.163.773		14.315	13.521		11.390	13.582	22.141	24.740
Brasil	93.139.037	146.825.475	169.872.856							
Bolivia	4.613.486	6.420.792	8.274.325	8.492	8.586	14.428	8.049	10.712	15.694	20.388
Chile	8.884.768	13.348.401	15.116.435	930	4.610	6.899	1.458	1.900	20.437	17.131
Mercosul	135.173.725	206.526.557	234.686.944	106.613	167.712	137.376	54.522	63.432	102.758	118.612

Fonte: IMILA/CELADE,2006

A migração entre os países do Mercosul vem registrando importante incremento ao longo dos últimos vinte anos (Tabela 5). Em 1970, cerca de 797 mil 'mercosulinos' residiam em países da região diferente do país de nascimento, passando para mais de 1 milhão em 1980, e chegando a 1,2 milhão em 2000.

[3] Refere-se a Argentina, Paraguai, Uruguai, Brasil, incluindo, ainda, Bolívia e Chile.

Tabela 5 - Estoque de Emigrantes Intra-regionais no Mercosul (Argentina, Paraguai, Uruguai, Brasil , Bolívia e Chile), 1970-2000

Países do Mercosul	Emigrantes internacionais intra-regionais			
	1970	1980	1990	2000
Argentina	91.592	109.373	151.814	192.063
Paraguai	252.930	278.714	273.298	356.604
Uruguai	73.597	134.262	160.751	30.641
Brasil	106.613	154.333	167.712	150.897
Bolivia	119.886	135.605	168.297	266.209
Chile	152.923	228.160	246.553	237.785
Mercosul	797.541	1.040.447	1.168.425	1.234.199

Fonte:IMILA/CELADE(2000/2006)

Entre os quatro países do Mercosul – Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil – essa dinâmica tem sido mais acentuada, passando de um volume de 485.157 migrantes intra-regionais em 1970, para 653.600 em 1980, alcançando 682.305 em 1990, e 747.286 em 2000 (Tabela 6).

Tabela 6 - Estoque de imigrantes e Emigrantes Internacionais Intraregionais Mercosul 1 (Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil), 1970, 1980, 1990 e 2000

Países Mercosul 1	Movimento migratório internacional intra-regional							
	Emigração				Imigração			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
Argentina	63.653	89.640	99.570	116.793	336.950	411.307	418.326	477.322
Brasil	251.668	274.430	154.516	129.570	62.428	143.438	156.063	81.093
Paraguai	72.645	133.273	271.660	355.380	34.959	33.424	41.289	147.582
Uruguai	97.191	152.257	158.825	27.979	50.820	65.431	66.627	41.289
Mercosul	485.157	649.600	684.571	629.722	485.157	653.600	682.305	747.286

Fonte:IMILA/CELADE,2000 e 2006.

Período de chegada dos brasileiros ao Mercosul

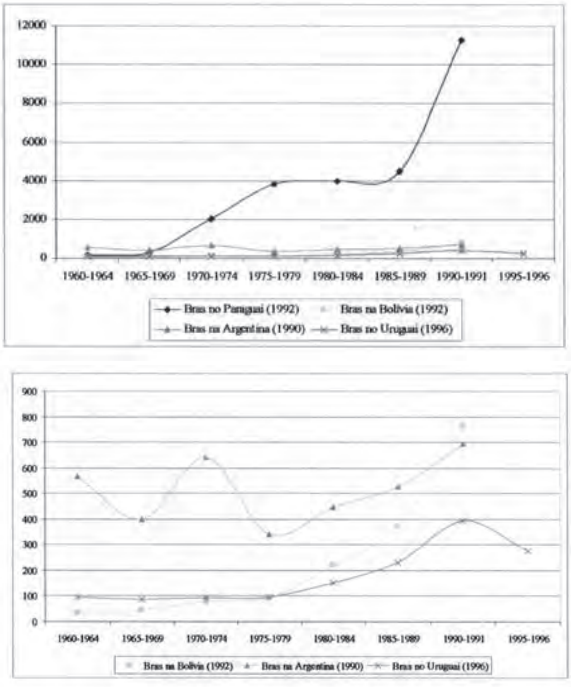
As migrações intra-regionais no Mercosul caracterizam-se por períodos recentes. À exceção dos brasileiros na Argentina e dos argentinos no Brasil, fluxos em que cerca de 60% das entradas ocorreram antes de 1980, os demais contrafluxos registraram maior volume de entradas no decorrer dos

anos 80. No caso do fluxo Brasil-Paraguai, mais da metade das entradas no Paraguai ocorreram no período 1980-1990. No contrafluxo, este também foi o período de maior entrada de paraguaios no Brasil.

Mais recentes são os movimentos internacionais de brasileiros para a Bolívia, onde 81% dos emigrantes brasileiros chegaram nos anos 80, e para o Uruguai, onde 74% das entradas foram nesse mesmo período. As contracorrentes desses deslocamentos, no entanto, são mais antigas; mais da metade dos uruguaios e bolivianos vivendo no Brasil já haviam chegado antes de 1980. No caso dos chilenos, essa proporção superou os 60%.

Considerando os principais fluxos de emigração de brasileiros para o Mercosul, nota-se que a entrada de brasileiros no Paraguai começa a crescer no período 1970-1974, alcançando seu pico entre 1975-1979; estabilizando-se entre 1979-1989, voltou a ter novo impulso entre 1990-1991, configurando-se como o maior fluxo de emigrantes do Brasil com os países ao Mercosul (Gráfico 2)

Gráfico 2 - Períodos de Chegadas dos Brasileiros no Mercosul

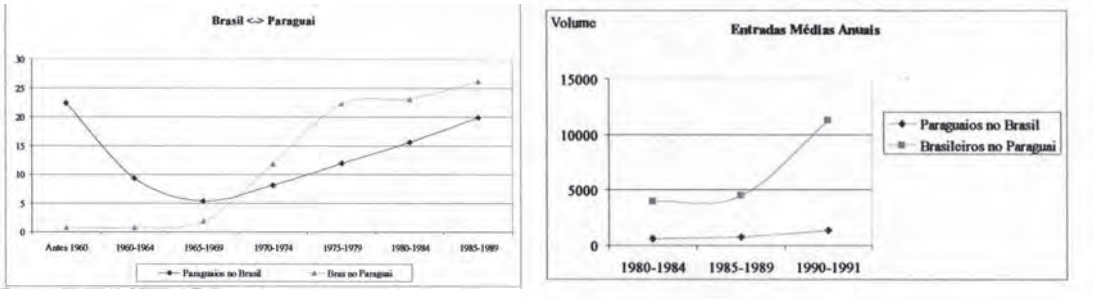


Fonte: IMILA/CELADE (2000).

Já a chegada de brasileiros na Argentina registrou oscilações até os anos 1970, destacando-se como períodos de importantes entradas: 1960-1964 e 1970-1974; decresceu consideravelmente entre 1975-1979, voltando a retomar tendência ascendente a partir do período 1980-1984. Os brasileiros na Bolívia passaram a ter maior expressão a partir do período 1980-1984, com forte elevação no período 1990-1991. Os brasileiros no Uruguai, contudo, mesmo com o pico de entradas entre 1990-1991 (o mais alto desde 1960), já registrou diminuição entre 1995-1996.

Quando se comparam os períodos de entradas para fluxo e contrafluxo entre os países, é possível observar que essas correntes não se estabeleceram com a mesma temporalidade. Os paraguaios no Brasil datavam de antes de 1960, e, com tendência decrescente, chegou-se ao período 1960-1965 com o menor volume de entradas no País, elevando-se suavemente a partir de 1970-1974. É pós-65, no entanto, que começaram as entradas de brasileiros no Paraguai, com forte expressão até 1975-1979; mantendo-se estáveis entre 1980-1989, voltaram a subir entre 1990-1991. Essas entradas revelam a mobilidade espacial dos 'brasiguaios', que tomaram impulso a partir dos anos de 1970[4] (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Períodos de Chegadas de Brasileiros no Paraguai e Paraguaios no Brasil

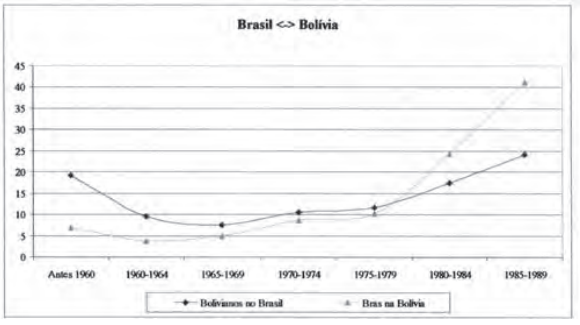


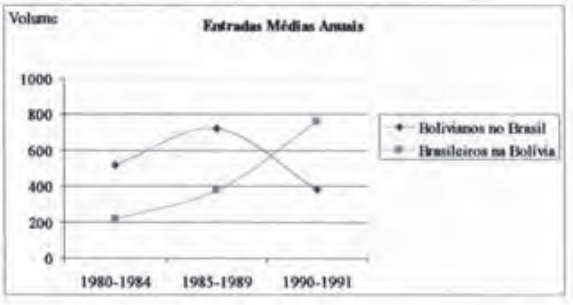
Fonte: IMILA/CELADE

O fluxo Brasil-Bolívia deslanchou nos anos 80, com tendência ascendente inclusive entre 1990-1991 (Gráfico 4). Já os bolivianos no Brasil, apesar do acréscimo nas entradas, em especial nos anos 80, demonstrou sinais de arrefecimento no início dos anos 90.

[4] Veja Palau (1996), dentre outros.

Gráfico 4 - Períodos de Chegadas de Brasileiros na Bolívia e de Bolivianos no Brasil





Fonte:IMILA/CELADE (2000).

2.2. Características demográficas dos emigrantes brasileiros no Mercosul

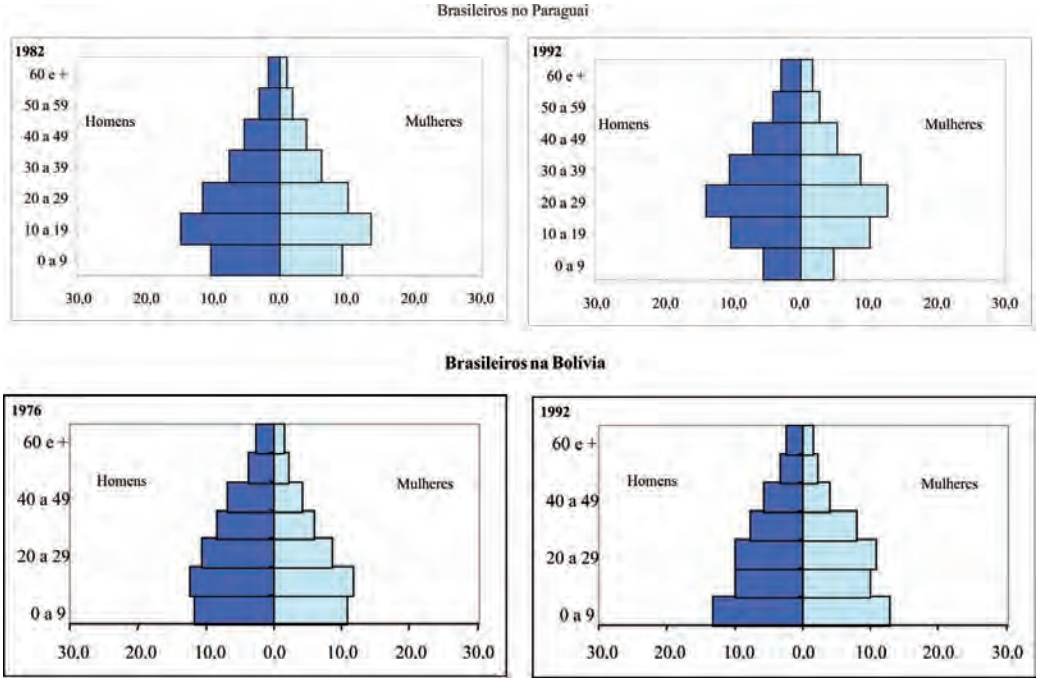
Estrutura etária

A análise da estrutura de idade e sexo dos migrantes internacionais intra-regionais possibilita apreender que, quanto mais antigo o fluxo, mais envelhecida será a pirâmide dessa população estrangeira. Consistindo numa primeira aproximação das tendências da migração internacional, as pirâmides etárias possibilitam apreender especificidades e características desses estrangeiros nos países de destino.

Para ilustrar as distintas situações, basta verificar as pirâmides etárias dos brasileiros no Paraguai, bem como dos brasileiros na Bolívia (Gráfico 5). Os brasileiros no Paraguai apresentam uma emigração de tipo familiar, em

especial no início da emigração, com a base da pirâmide mais alargada. Esta também é a característica dos brasileiros na Bolívia, onde se evidencia que a emigração familiar recente também tem contribuído para o alargamento nas faixas de idade de 0-9 anos de idade. Ou seja, trata-se de uma emigração familiar, com padrões elevados de fecundidade, característicos de áreas rurais.

Gráfico 5 - Estrutura Etária dos Paraguaios no Brasil e dos Brasileiros no Paraguai



Fonte: IMILA/CELADE (2000).

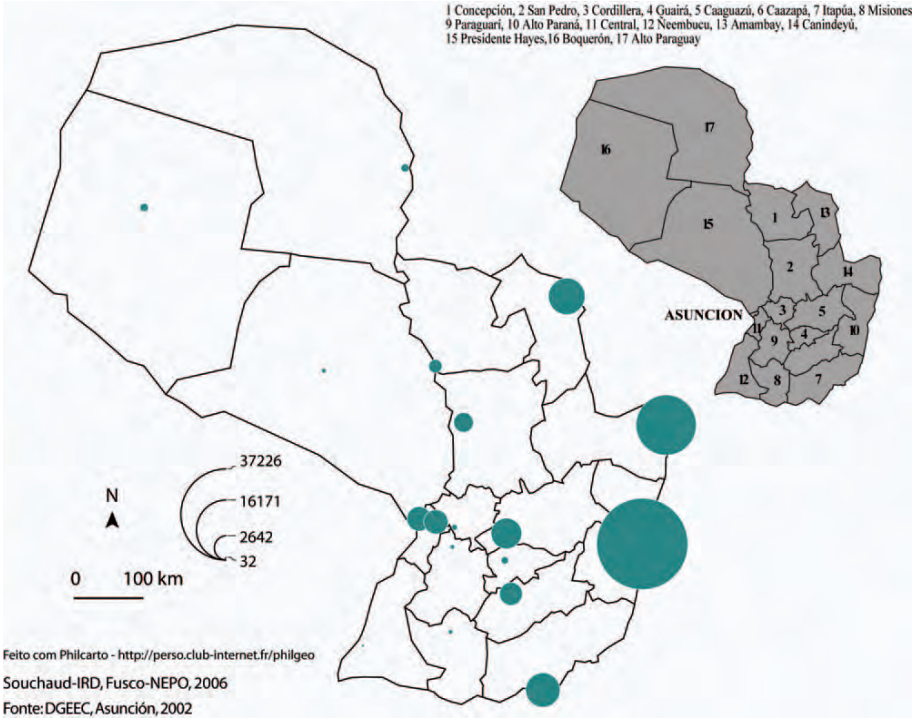
Nesse sentido, a formulação de políticas migratórias para os brasileiros na América do Sul deve considerar, em primeiro lugar, as diferenças significativas em termos de estrutura de idade e sexo dos contingentes imigrantes e emigrantes do bloco regional. Trata-se de considerar políticas sociais para públicos-alvos: imigrantes em idade escolar, mulheres imigrantes em idade reprodutiva, homens e mulheres imigrantes no mercado de trabalho no país de destino, estrangeiros na terceira idade.

Torna-se necessário, também, avançar no conhecimento da distribuição territorial dos brasileiros nos diferentes países. Como indica o Quadro 2, que ilustra as concentrações de brasileiros no Paraguai e na Bolívia, nota-se um predomínio da migração de brasileiros para as cidades principais (Ciudad del Este e Santa Cruz de La Sierra) e para áreas de fronteiras (Salto del Guaíra).

Quadro 2: Estimativa de brasileiros residentes no Paraguai e na Bolívia, em 2002

Região do Consulado	População
Ciudad del Este	300 071
Salto del Guairá	53 054
Asunción	8 156
Encarnación	7 303
Concepción	4 867
Pedro Juan Caballero	4 796
Paraguai	**378 247**
Santa Cruz de la Sierra	3 062
La Paz	1 957
Cochabamba	1 001
Puerto Suarez	357
Guayaramerin	182
Bolívia	**6 559**

Fonte: MRE, 2002 apud Souchaud e Fusco, 2006.



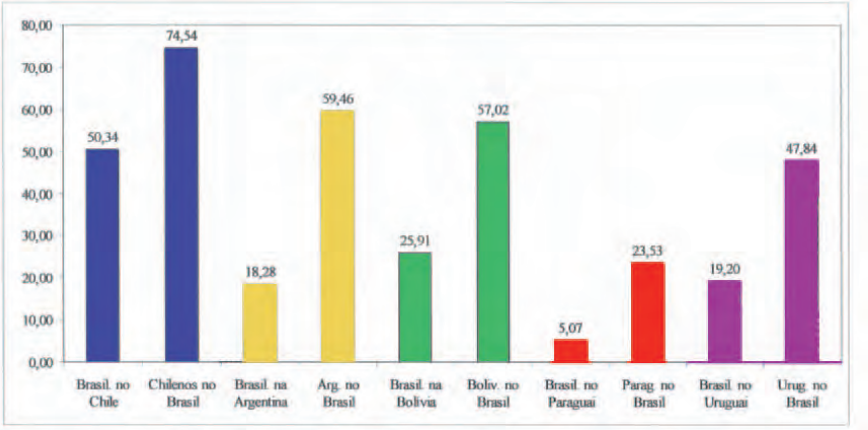
Escolaridade dos brasileiros no Mercosul

Os diferenciais de composição da população migrante internacional no Mercosul tornam-se mais nítidos quando selecionadas algumas características sócio-demográficas. Considerando-se o nível de escolaridade desses contingentes migrantes, pode-se observar que, de modo geral, os imigrantes do Mercosul no Brasil têm maior nível de escolaridade do que os brasileiros naqueles países (Gráficos 6). Os imigrantes do Mercosul no Brasil com maior proporção de pessoas com mais de 10 anos de estudo são os chilenos, com 74,5% nessa condição de escolaridade; seguem os argentinos, com 60%, os bolivianos, com (57%) e os uruguaios, com (47,8%).

Já os brasileiros lá fora são, na maioria, pessoas com baixo nível de escolaridade. Somente no Chile é que os brasileiros registraram maior nível de escolaridade, com cerca da metade deles com mais de 10 anos de estudos. Na Argentina, no Uruguai

e na Bolívia, em torno de 20% dos brasileiros residentes nesses países tinham mais de 10 anos de estudo, sendo que no Paraguai, apenas 5% deles.

Gráfico 6 - Proporção dos Emigrantes Brasileiros e Imigrantes do Mercosul no Brasil (mais de 10 anos de idade) com mais de 10 anos de Estudo - Anos 90



Fonte: IMILA/CELADE (2000).

Ou seja, trata-se de correntes migratórias distintas entre esses países, revelando uma situação muito mais precária para os brasileiros residentes nos países do Mercosul do que para os argentinos, para os uruguaios e até para os bolivianos no Brasil. Cerca de 63% dos brasileiros na Bolívia tinham, em 1980, menos que 4 anos de estudo; no Paraguai, essa proporção chegou a 73,4%. Apesar da diminuição nessa proporção, nos anos 90, para os brasileiros, quando se compara com a condição dos migrantes 'mercosulinos' aqui, a situação é muito díspar: apenas 12% dos argentinos no Brasil possuíam menos que 4 anos de estudo, sendo que para os brasileiros na Argentina essa proporção era de 36%. Mais da metade dos brasileiros no Paraguai tinha menos que 4 anos de estudo, e para os paraguaios no Brasil, essa proporção correspondia a 36%.

Os fluxos que mais se assemelham em termos de nível de escolaridade são os de brasileiros no Chile e chilenos no Brasil – ambos com pequena proporção de migrantes com baixa escolaridade – e o de uruguaios no Brasil e brasileiros no Uruguai, com a tendência à diminuição da proporção da população migrante internacional com menos de 4 anos de estudo.

As situações mais contrastantes são apresentadas no fluxo de brasileiros na Bolívia, com 40% desses com menos de 4 anos de estudo, contra 14% de bolivianos no Brasil nessa condição de escolaridade, e no fluxo Brasil-Paraguai, onde 56% dos brasileiros lá residentes tinham menos de 4 anos de estudo, sendo que essa proporção era de 36% para os paraguaios no Brasil. Com a Argentina, essas cifras são de 36% de brasileiros lá com menos de 4 anos de estudo, enquanto que para os argentinos aqui, essa proporção era de apenas 12%.

Nesse contexto, portanto, a comunidade de brasileiros no Mercosul merece atenção especial, por se tratar, basicamente, de fluxo de mão-de-obra não-qualificada.

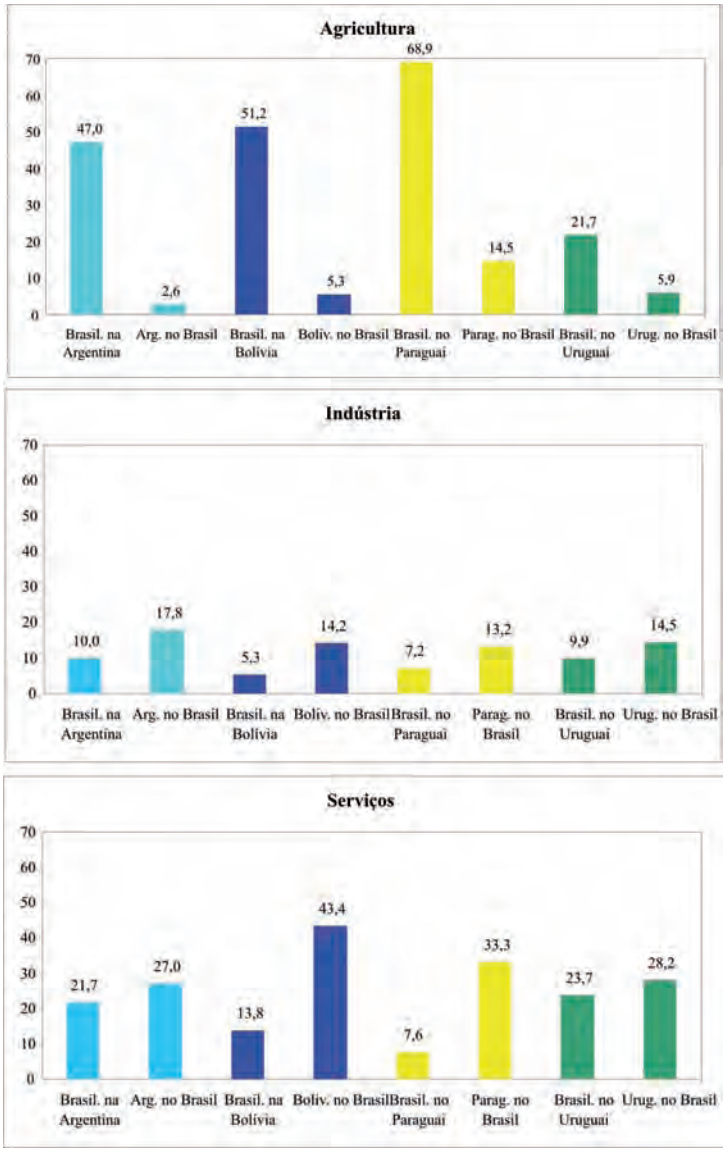
Brasileiros segundo a ocupação

O baixo nível de escolaridade dos brasileiros no Mercosul reflete-se na ocupação que exercem nesses países de destino. No Gráfico 7 fica evidente a predominância dos brasileiros no setor da agricultura regional. De fato, cerca de 695 dos brasileiros residentes no Paraguai, nos anos 90, estavam inseridos nesse ramo de atividade; na Bolívia, mais da metade, e na Argentina, chegava a 47%. Já no Uruguai, os brasileiros se dividiam entre a agricultura (21,7%) e os serviços (23,7%).

Em contrapartida, eram muito baixas as participações de 'mercosulinos' na agricultura brasileira: 3% dos argentinos no Brasil, 5% dos bolivianos, 6% dos uruguaios e 14,5% dos paraguaios, configurando inserções bastante diferenciadas, dos brasileiros no mercado de trabalho lá fora, e desses imigrantes aqui.

Predominavam, no Brasil, os imigrantes internacionais do Mercosul inseridos no ramo de serviços: 43% dos bolivianos, 33% dos paraguaios, 28% dos uruguaios e 27% dos argentinos. A proporção de brasileiros nesse ramo de atividade nesses países, no entanto, era bastante inferior, principalmente no Paraguai (apenas 7% dos brasileiros lá residentes) e na Bolívia (14%). Já para os fluxos estabelecidos entre Brasil-Argentina, Argentina-Brasil, Brasil-Uruguai e Uruguai-Brasil, a inserção dos migrantes nos serviços era muito próxima, em torno de 30% dos imigrantes de cada nacionalidade para todos os fluxos.

Gráfico 7 - Emigrantes Brasileiros e Imigrantes do Mercosul no Brasil segundo Ramos de Atividade



Fonte: IMILA/CELAD (2000).

(*) Não está incluído nessa distribuição relativa: mineração, eletricidade, construção, comércio, transporte, finanças e outros.

Bibliografia

BONASSI, M. Canta América sem Fronteiras. *Dissertação de Mestrado*. Pontifícia Unidade Católica de São Paulo, 1999.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. Paz e Terra, 1999.

CELADE (Centro Latinoamericano e Caribeño de Demografia). Investigación de la Migración Internacional en América Latina, IMILA. *Boletín Demográfico*, CELADE, Santiago de Chile, ano XXII, 43., 1993.

CELADE (Centro Latinoamericano e Caribeño de Demografia). Migración Internacional en América Latina, IMILA. *Boletín Demográfico*, CELADE, Santiago de Chile, ano XXXIII, 65, 2000.

GALETTI, R. Migrantes estrangeiros no centro de São Paulo: coreanos e bolivianos. In: PATARRA, N.L. (coord). **Emigração e Imigração Internacionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo, FNUAP, 1995.

HARVEY, David - **A Condição Pós-Moderna**, São Paulo, Loyola, 1993.

LATTES, A. e LATTES, Z. Internacional Migration in Latin América: patterns, determinants and policies. In: Patarra , N (coord). **Migrações Internacionais: Herança XX, Agenda XXI**, FNUAP, 1997.

LATTES, A. E. Population distribution in Latin America: is there a trend towards population deconcentration? In: **Population, distribution and migration.** New York : United Nations, 1998.

LEMOS, M.T. Mercosur: problema de inmigración – a presencia boliviana e paraguai en Brasil. **Estudios Migratorios**. Conselho da Cultura Galega, n.4, dez. 1997.

MÁRMORA, L. **Las Políticas de Migraciones Internacionales.** Madrid-Buenos Aires, OIM, Alianza Editorial, 1997.

MARTINEZ,J. **El mapa migratorio de America Latina y el Caribe, las mujeres y el genero**. CEPAL/CELADE. Serie Población y Desarrollo, 44. Chile. 2003.

MASSEY, D. et alli. **Worlds in Motion: understanding international migration at the end of the millenium.** Clarendon, Press Oxford, 1993.

PATARRA, N. e BAENINGER, R. Migrações Internacionais Recentes: o caso do Brasil. In: Pellegrino, A. (comp.) Migración e Integración. Ediciones Trilce, 1995.

PATARRA, N. Integração Econômica, Mercado de trabalho e Migração Internacional: o caso Mercosul. *Seminário Regional Globalización y Migraciones Internacionales en América Latina y Caribe*. Santiago de Chile, 1994.

PATARRA, N.L (coord) **Emigração e Imigração Internacionais no Brasil Contemporâneo**. FNUAP, 1996.

PATARRA,N.L. e BAENINGER,R. Frontier and Migration in Mercosul: meaning, specificities and implications. XXIV General Population Conference. IUSSP. Salvador, Brasil, 2001.

PELLEGRINO, A. International Migration in Latin America: Trends and Emerrging Issues. Seminário Políticas Migratórias –ANPOCS, São Paulo, 2000.

RIBEIRO, J. Migração Internacional África-Brasil: Angola em destaque. In: PATARRA, N.L (coord) **Emigração e Imigração Internacionais no Brasil Contemporâneo**. FNUAP, 1996.

SALES, Teresa - Migrações de Fronteira entre o Brasil e os Países do Mercosul, *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 13, n. 1, jan./jun. 1996.

SANTILLO, M. Estudios e investigaciones recientes sobre migraciones internacionales en los paises integrantes del Mercorsur. *Seminário Regional*

Globalización y Migraciones Internacionales en América Latina y Caribe. Santiago de Chil;e, 1994.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial.** São Paulo : Ed. Studio Nobel, 1998.

SASSEN, S. **The Mobility of Labor and Capital,** Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

SILVA, S. Migrantes Laborais na América do Sul: o caso dos bolivianos. In: SPRANDEL,M. Brasileiros de Além-Fronteira: Paraguai. **O Fenômeno Migratório no Limiar do Terceiro Milênio** – Desafios Pastorais. Editora Vozes, 1998.

VILLA, M. e MARTÍNEZ, J. Tendencias e Patrones de la Migración Internacional en América Latina y Caribe. *Simpósio sobre Migraciones Internacionales en las Américas*. OIM/CEPAl-CELADE/FNUAP, Costa Rica, 2000.

Brasileiros nos Estados Unidos[1]

Teresa Sales[2]

1. O Brasil dos anos 1980: início das migrações internacionais de brasileiros

O Brasil dos anos 1980 foi o cenário do início das migrações internacionais de brasileiros para outros países, fenômeno inédito em nosso país. Era a chamada "década perdida" da América Latina, em contraposição ao "milagre econômico" dos anos 1970.

A partir de 1979, a economia brasileira sente o impacto do aumento da taxa de juros internacional e do segundo choque do petróleo, ocorrendo, então, a maxidesvalorização de 1979, que causa grande impacto sobre a inflação. Esta ultrapassa os 50% ao ano, chegando, ao final daquele ano, a superar a casa dos três dígitos. O País adota, diante desse quadro de crise, uma política abertamente recessiva, que inclui medidas como as restrições de créditos, aumento de juros, corte nos gastos públicos e alteração da política salarial.

Em setembro de 1982, o México declara moratória, o que leva à paralisação dos fluxos de créditos internacionais, obrigando o Brasil a recorrer ao FMI. Esse quadro de crise se estende até 1983, quando, logo em fevereiro, ocorre mais uma maxidesvalorização cambial e uma compressão das importações em

[1] Texto preparado para o Seminário "Brasileiros no Mundo", organizado pelo MRE, Divisão de Comunidades Brasileiras no Exterior, 17 e 18 de julho de 2008. Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro.
[2] Presidente do Centro Josué de Castro. Professora aposentada da Unicamp.

cerca de 20%. Como resultado, o produto industrial do período de 1981 a 1983 cai a uma taxa média anual de 4%, e o PIB cerca de 1%.

A partir de 1984, inicia-se um movimento de recuperação puxado pelo setor exportador (nossas exportações cresceram em mais de 23% em valor), devido, em parte, aos enormes déficits comerciais praticados pelos Estados Unidos. Contudo, nesse contexto, a recuperação do emprego não chega a ser expressiva e os níveis de investimento se mantiveram baixos. Somente a partir de 1985, já com o governo da Nova República, inicia-se a recuperação das perdas salariais. Tarifas públicas são comprimidas, voltando, porém, a subir posteriormente, com os efeitos inflacionários. O PIB cresce 8%, melhor desempenho da década, e o salário-mínimo real cresce 7,5%. O saldo da balança comercial alcança 12,5 bilhões, porém a inflação, o principal vilão na nossa história emigratória, chega a 225% ao ano.

O que vai, efetivamente, marcar uma conjuntura de melhoria das condições de distribuição de renda, sobretudo pelo efeito de controle do processo inflacionário, é a decretação do Plano Cruzado, em fevereiro de 1986. A inflação foi então reduzida a níveis muito baixos, os salários reais cresceram, o PIB se elevou em 8%, e o produto industrial em 12%. Mas o plano não atacou o desequilíbrio externo e financeiro, resultando em sua derrocada menos de um ano após sua implementação: as práticas de cobrança de ágio, o desabastecimento e as pressões para desvalorização do câmbio intensificaram-se; a partir de setembro daquele mesmo ano de 1986, o saldo comercial começou a se deteriorar, e o governo desvalorizou a moeda.

A tentativa do governo de recuperar sua capacidade de gasto por meio de um ajuste fiscal, através do Plano Cruzado II, acabou por retomar a inflação e reverter os êxitos iniciais do plano anterior. No início de 1987, ocorre uma queda do saldo comercial e também uma grave erosão do nível das reservas externas, obrigando o governo a decretar moratória em fevereiro.

Os últimos anos da década apresentaram os mais altos índices de inflação: 685% em 1988 e 1.320% em 1989. Nesse ano, observa-se também um superávit comercial recorde, da ordem de US$ 35 bilhões, que foi transferido para o exterior, permitindo a redução de US$ 10 bilhões na dívida externa. O Plano Verão, decretado em janeiro de 1989, resultou em forte redução dos salários reais. E a inflação retomou rapidamente seu curso ascendente, alcançando, ao final de 1989, taxas anuais no patamar de cinco dígitos. [3]

[3] Os dados e análises apresentados foram baseados em Batista Jr., 1983; Belluzzo, 1992; Taraves e Fiori, 1993; Teixeira, 1992.

As migrações internacionais de brasileiros, sobretudo para os Estados Unidos, desencadeiam-se nesses turbulentos anos da década de 80 do século passado. No *survey* que realizamos em Governador Valadares, em 1997 (Sales, 1999:29), pude observar que a migração de valadarenses é crescente, a partir da segunda metade dos anos 1980, atingindo seu ápice nos três últimos anos da década – 1987 a 1989, período a que eu denominei *triênio da desilusão*. Nesse triênio, o país assistiu à ascensão e queda de pelo menos três planos econômicos. A desilusão com o Plano Cruzado foi marcante, talvez por ter sido maior a esperança depositada em um novo governo, uma nova república, uma nova democracia. O ano de 1987 é quando mais emigram valadarenses. O desencanto com o Brasil foi reforçado, sobretudo, com a curta e desastrosa era Collor de Mello, no início dos anos 1990, que acirrou para os emigrantes o desengano com o Brasil da inflação e da falta de oportunidades.

Num de meus primeiros artigos sobre as migrações internacionais de brasileiros, eu chamava a atenção para os outros ingredientes daqueles anos de 1980:

> "A chamada década perdida foi na verdade muito mais do que uma época de recessão econômica. Nela, a sociedade brasileira se mobilizou e criou esperanças. O país se redemocratizou, segmentos da sociedade se organizaram politicamente, partidos e movimentos sociais foram criados, o povo foi às ruas para exigir eleições diretas para presidente, voltamos a exercer o direito do voto para eleger o presidente do Brasil. A inflação, o desemprego e a recessão não vieram sozinhos, mas junto com muitas perspectivas promissoras e até o vislumbre de saídas com o Plano Cruzado ou com as promessas políticas que se renovavam a cada eleição e a cada fator de mobilização popular. O fator político teve, portanto, um peso na balança dessas migrações internacionais brasileiras, se se consideram as esperanças e *frustrações* dos primeiros anos de nossa redemocratização" (SALES, p. 129, 1995).

Em minhas diversas pesquisas de campo nos Estados Unidos (desde 1990 até 2005), os brasileiros imigrantes referiam-se freqüentemente à decepção com o Brasil da inflação, do confisco da poupança (por Collor de Mello), como motor da migração. A análise que fiz com o material da imprensa brasileira produzida nos Estados Unidos (SALES, 1999), por sua vez, evidenciou que os motivos da decepção eram reforçados naquela imprensa

"brazuca", o que em muito contribuiu como um dos fatores para a redefinição das expectativas temporais dos imigrantes em um projeto de permanência mais duradoura naquele país.

A comparação com os Estados Unidos enquanto país de oportunidades também era freqüente nas entrevistas. Essa era a época de ouro do crescimento acelerado naquele país, com uma demanda de trabalhadores crescente em uma economia de pleno emprego. A simples observação das muitas placas afixadas nas lojas dos mais diversos setores de atividade atestavam essa realidade. Os níveis salariais compensavam as longas jornadas de trabalho dos imigrantes em empregos braçais, aquém de suas qualificações profissionais. A euforia dos bons salários, as remessas, as possibilidades de emprego para todos que chegavam, foram alimentando um fluxo migratório sem precedentes na história de nosso país. Disso deu conta, inicialmente, a imprensa, e depois as várias pesquisas sociológicas, das quais as de Maxine Margolis foram pioneiras nos Estados Unidos e as de Teresa Sales (foram pioneiras) no Brasil.

Em 2005, realizei minha última pesquisa de campo nos Estados Unidos, que resultou no artigo "Ongs brasileiras em Boston", publicado pela revista *Estudos Avançados,* da USP (SALES, 2006). Nesse artigo, constato grandes transformações na organização da comunidade brasileira naquele pedaço dos Estados Unidos onde eu havia morado 10 anos antes pelo espaço de 6 meses, para realizar a pesquisa mais longa e detalhada, que resultou no livro *Brasileiros Longe de Casa*, publicado em 1999, em São Paulo, e em 2003, em New York (*Brazilians Away From Home*). Com a rápida dinâmica dos brasileiros imigrantes nos Estados Unidos, muitas mudanças ainda estavam por vir. Naquele momento, 2005, ainda não se vislumbrava o retorno dos imigrantes.

A imprensa, ágil e pioneira na notícia dos novos fenômenos sociais, vem acompanhando a migração de retorno dos brasileiros imigrantes nos Estados Unidos. Para as próximas sessões desse artigo, uso apenas os meus arquivos de imprensa, tal como usei, à farta, no princípio de minhas pesquisas, para dar conta da conjuntura econômica do Brasil e dos Estados Unidos.

2. O Brasil dos anos 2000

Tal como fiz na sessão anterior desse artigo, aqui vou apresentar um quadro da conjuntura econômica do Brasil nos anos 2000, para, na sessão

seguinte, apresentar a conjuntura de crise dos Estados Unidos, concluindo com algumas considerações preliminares sobre as perspectivas das migrações de brasileiros nos Estados Unidos.

"O mundo muda e o Brasil mudou", afirmou à Folha de S. Paulo, em 5 de maio de 2008, o homem mais rico do mundo, o americano Warren Buffett, que se convenceu a investir na moeda brasileira, alertado sobre as mudanças do Brasil, pelo empresário e investidor Jorge Paulo Lemann. Além de ter criado vários negócios no Brasil, entre os quais a AmBev, Jorge Paulo Lemann é responsável pela manutenção de uma bolsa de pesquisa para brasileiros no David Rochefeller Center for Latin American Studies, em Harvard [4]. A mudança a que se refere Buffett diz respeito, especificamente, às perspectivas de valorização do real frente ao dólar, fator crucial na decisão da migração de retorno dos brasileiros imigrantes nos Estados Unidos.

Na verdade, a economia brasileira mudou principalmente na passagem de 2006 para 2007, crescendo cerca de 5%. Em 2008, o Brasil se torna um credor líquido pela primeira vez em sua história. Essa façanha levaria o país a seguir o exemplo de outros países emergentes, como a China e os países ricos do Golfo Pérsico, com a proposta de criar um controvertido fundo soberano entre US$ 10 e 20 bilhões para investir o dinheiro que tem em excesso, além de ter lançado, também em 2008, uma política industrial de US$ 125 bilhões. Em meados de 2007, os analistas econômicos já apontavam um clima de otimismo entre empresários, que se animavam a realizar grandes investimentos. Tudo indicava que haviam ficado para trás os anos sombrios de baixo crescimento econômico, que foi a tônica dominante nas duas décadas precedentes.

Segundo a análise de Luiz Carlos Mendonça de Barros (Folha de S.Paulo, 25 de maio de 2007), as evidências indicam que a origem da crise de crescimento da economia brasileira estava menos nos fatores tradicionalmente apontados, tais como a elevada e ineficiente carga tributária, o crescimento dos gastos públicos, os déficits crescentes da Previdência, do que na fragilidade de nossas contas externas. Daí porque o prenúncio das mudanças se dá a partir de 2003, com as alterações no comércio internacional, provocadas pela ascensão da China, com seu crescimento econômico acelerado. "Nossas exportações

[4] Em 2000, concorri a esse programa de bolsas de Harvard, com o qual realizei minha pesquisa sobre a Segunda Geração de Imigrantes na região de Massachussetts (SALES, 2004). Esse programa de bolsas Lemann, ao se renovar a cada ano, terminou por fortalecer o programa Brasil naquele Centro de Harvard, em conexão com o crescimento da organização da comunidade brasileira e seus líderes, assunto que abordarei na última sessão desse artigo.

passaram a crescer de forma extraordinária, impulsionadas por volumes maiores e pelo aumento significativo de preços. O resultado foi o aparecimento de um excedente elevado de dólares em nossas reservas externas".

Chegamos a essa situação depois que o crescimento econômico mundial dos últimos anos provocou uma mudança radical nos preços relativos de inúmeras commodities, das quais o Brasil é um dos maiores e mais eficientes produtores. Este ciclo de preços elevados levou, entre 2004 e 2006, a uma mudança radical em nossas contas externas. Os saldos de nosso comércio internacional permitiram que o País passasse a acumular volumes crescentes de reservas cambiais, deixando para trás décadas de recorrentes crises externas. Daí os "vultosos investimentos financeiros que vieram se somar ao saldo comercial, fazendo com que, ao final de 2007, chegássemos à incrível marca de US$ 180 bilhões em reservas internacionais" (BARROS, LUIZ CARLOS MENDONÇA DE; MIGUEL, PAULO PEREIRA. VALOR ECONÔMICO, 14 de janeiro de 2008).

A declaração de Warren Buffett se situa nesse contexto. Os juros para os títulos brasileiros passaram a ser extremamente atrativos, com uma corrida inicial aos papéis em dólares, provocando uma queda contínua do risco Brasil, que terminaria resultando, em abril de 2008, na promoção do Brasil à classificação de *investment grade*, um selo que atesta que o Brasil é um bom pagador e um porto seguro para investidores. Antes disso, porém, a partir de meados de 2006, os investidores externos passam a trocar dólares por reais e a investir em títulos da dívida interna, trazendo, com isso, uma nova dinâmica ao mercado financeiro brasileiro. Cria-se, a partir de então, um mercado de títulos de longo prazo, até então desconhecido no Brasil.

Esses indicadores atestam uma mudança de patamar da economia brasileira, que consolida seu crescimento sustentado. No mercado de trabalho, assistimos a uma redução significativa da taxa de desemprego e aos primeiros sinais de falta de mão-de-obra especializada. O grau de investimento tem trazido dólares ao País, contribuindo para valorizar ainda mais o real, com todas as conseqüências daí advindas, para o bem e para o mal.

A influência dos fatores externos na nova dinâmica de crescimento sustentado da economia brasileira é ressaltada por outro estudioso de nosso modelo de desenvolvimento, o professor Barros de Castro. Segundo ele, a emergência da China está mudando os preços relativos, o perfil e a forma de atuar das empresas capitalistas, os mecanismos de progresso técnico, entre outras tendências. Isso tem permitido a produção de uma grande variedade

de produtos adaptados às condições de mercado, o que gerou uma grande redução dos preços de bens de consumo para atender à classe média chinesa, que recebe 120 milhões de membros a cada nova década. Esse barateamento dos produtos industriais chineses serve não apenas para abastecer o mercado interno chinês, como para exportar a preços competitivos para a África e o Brasil (VALOR ECONÔMICO, 5 de maio de 2008).

O efeito do modelo chinês na economia brasileira é positivo, não apenas no intercâmbio comercial. Segundo Barros de Castro, ao contrário dos países que sofrem com o aumento nos preços de matérias-primas, o Brasil é dono de "bilhetes premiados": com vastos recursos naturais que lhe possibilitarão, a partir da exploração das reservas de petróleo e gás e do uso da cana-de-açúcar para produção de etanol, pode aproveitar a crescente demanda mundial e gerar, igualmente, demanda por produtos e serviços dentro de Brasil.

Em novembro de 2001, o economista Jim O'Neill, do Goldman Sachs, criou o termo BRIC, usado para descrever os mercados em crescimento acelerado do Brasil, da Rússia, da Índia e da China. Ele afirmava que essas quatro economias poderiam estar sendo responsáveis, até o final da década, por 10% do PIB mundial. Embora não se possa dar muito crédito a previsão de economista, elas servem, quando nada, para indicar tendências gerais. Seis anos depois dessa previsão do Goldman Sachs, eles radicalizam seu argumento: a economia da China vai superar a americana até 2027, a Índia vai alcançar os EUA até 2050, e as quatro nações vão superar todos os países do G-7 em 2037. Em 2007, o FMI calculou que o BRIC e os mercados emergentes que eles estão ajudando a alimentar, responderão por 30% da economia mundial e 47% de todo o crescimento global. Dentre os 4 países do grupo, o Brasil se destaca pelas *commodities;* a China, pela produção industrial de baixo custo; a Índia e as economias emergentes da Ásia, pelos serviços de tecnologia da informação; e a Rússia, pelos produtos minerais, com destaque para o petróleo.

Desde que o BRIC apareceram pela primeira vez no léxico do gerenciamento de fortunas, os fluxos de investimentos vêm alimentando seus mercados de ações. Entre 2001 e 2007, o mercado de ações brasileiro subiu 369%; o da Índia, 499%; o da Rússia, 630%; e o da China, 201% (VALOR ECONÔMICO, 14 de maio de 2008).

Um observador externo, Matt Moffet, declarou ao Wall Street Journal Americas (13 de maio de 2008) que por mais de 10 anos o Brasil teve crescimento econômico lento e parecia fora do ritmo dos países emergentes

mais dinâmicos, como a Rússia, a Índia e a China. Os mais céticos diziam então que o mais correto seria dizer RIC. Devagar e sem alvoroço, no entanto, a economia brasileira vem superando barreiras. Já uma potência mundial em recursos naturais e agricultura, o Brasil acrescentou um ingrediente chave que durante muito tempo não teve: uma moeda forte. Isso tem ajudado a deflagrar a maior onda de prosperidade que o País experimentou em três décadas, atraindo investimentos estrangeiros e dando um motor de crescimento para uma economia global enfraquecida. Outro observador externo, Albert Fishlow (este, um brasilianista de longa data), declara que em 40 anos que estuda o Brasil, viu o País experimentar diferentes situações e modelos econômicos. Nos últimos 10 anos, apenas, segundo ele, a economia atingiu um grau de estabilidade e de crescimento que pode se manter por muitos anos, e o País está muito próximo de ter uma taxa sustentável de crescimento (VALOR ECONÔMICO, 29 de maio de 2008).

Completando esse quadro de céu de brigadeiro com dados mais gerais do que só os indicadores econômicos, Delfim Neto afirma que o Brasil é um país diferenciado por sua dimensão geográfica (5º do mundo), por seu estoque demográfico (5º do mundo) e por seu PIB (11º do mundo). Mas é ainda um país pobre: a renda *per capita* é a 58ª do mundo. "Construímos uma unidade invejável do ponto de vista lingüístico, uma tolerância religiosa excepcional e assistimos aos preconceitos étnicos serem consumidos pelo entendimento de que é a diversidade que produz a evolução criadora. E, muito importante, há um século acertamos todos os nossos problemas de fronteira" (VALOR ECONÔMICO, 4 de dezembro de 2007).

Acrescente-se a esses dados o fato de que o Brasil vive um bônus demográfico. A Fundação IBGE projeta para o período 2000-2030 um maior contingente de pessoas em idade economicamente ativa, com menor percentual de crianças e idosos no total da população, tendo, como conseqüência, um menor grau de dependência econômica de quem é capaz de gerar renda. "A menor dependência tem efeito macroeconômico, pois significa maior capacidade de poupança, condição indispensável para a elevação dos investimentos necessários ao desenvolvimento econômico... isso acontece em função da desaceleração do crescimento populacional, com taxa de mortalidade baixa e desaceleração da taxa de natalidade", afirma José Eustáquio Diniz Alves, professor da Escola de Pós-Graduação do IBGE. Outras condições contribuem para o quadro do bônus, como a população mais urbanizada e a redução do analfabetismo.

Traduzindo os indicadores gerais para a população brasileira, observa-se que a demanda doméstica tem crescido a taxas próximas a 8%, impulsionada pelo aumento real do salário-mínimo, pela expansão do crédito e pelos programas de transferência de renda. Segundo Luiz Carlos Mendonça de Barros (FOLHA DE SÃO PAULO, 27 de julho de 2007), "a força do consumo das famílias está sendo acompanhada por um movimento vigoroso de investimentos em aumento da capacidade produtiva do setor privado. Com essa resposta, fecha-se o ciclo virtuoso de uma economia de mercado e criam-se as condições microeconômicas para perenidade dessa fase de expansão".

Será que o futuro chegou para o Brasil?

Malgrado tudo isso, o País continua pobre, a renda é mal distribuída, (mesmo tendo melhorado hoje em relação a 1980, conforme demonstra Eliana Cardoso, na sua coluna no Valor Econômico de 8 de maio de 2008) e temos sérios problemas urbanos, que se manifestam sobretudo nos elevados níveis de violência. Não há como desenvolver aqui um quadro explicativo mais abrangente de alguns avanços no campo social – como o crescimento da demanda doméstica, impulsionada pelo aumento real do salário-mínimo, pela expansão do crédito e pelos programas de transferência de renda – que poderão, esses sim, influir nos níveis de pobreza (a questão da violência é mais complexa). Como nosso objeto de observação são, contudo, as migrações internacionais de brasileiros, a questão que aqui nos interessa é: qual a influência dos fatores de mudança da economia brasileira acima assinalados para essas migrações?

Antes de entrar nesse assunto, com o qual concluirei o texto, vou fazer uma rápida incursão pela conjuntura de crise da economia norte-americana.

3. Os Estados Unidos dos anos de 2000

> "Wall Street que se cuide. Os salários e bônus pagos por bancos de investimento no País já ultrapassam os valores de Nova York. Fenômeno que vem trazendo de volta executivos brasileiros que atuavam no maior centro financeiro do mundo. E entre os fatores que explicam toda essa reviravolta no cenário local, destacam-se o crescimento das operações de fusão e aquisição, ofertas de ações nas bolsas de valores e a entrada de fundos de private equity" (VALOR ECONÔMICO, 1 de outubro de 2007).

Esse é um fenômeno que tem sido reportado pela imprensa, resultado da falta de mão-de-obra especializada representada pelos brasileiros que buscavam lá fora melhores oportunidades de trabalho. A literatura sobre migrações é farta em semelhantes exemplos: a mobilidade da mão-de-obra segue a mobilidade do capital. Vimos, nas páginas precedentes, a pujança do capital, que não tem pátria, e se move apenas em busca das melhores oportunidades para sua valorização, aportando nos mercados de capitais brasileiros. Nada mais natural do que o movimento que se lhe segue, da volta dos executivos do capital: esses jovens *yupies*, também quase sem pátria, que se movem perfeitamente à vontade no mundo globalizado.

Não é à toa, portanto, que esteja havendo, de algum tempo para cá, em concomitância com o movimento do capital, uma corrida dos bancos e dos fundos de *private equity* sediados no Brasil, por executivos de finanças brasileiros que optaram por fazer um MBA no exterior e atuavam fora do País.

> "Há três anos, víamos sair apenas um ou dois IPOs (ofertas de ações nas bolsas de valores) por ano. Agora é bem diferente. Só em 2007, contabilizamos cerca de 50 e não há gente suficientemente preparada para ocupar todas as novas posições que surgem" (VALOR ECONÔMICO, 1 de outubro de 2007).

Saindo do mundo executivo e entrando no mundo da moda, a imprensa noticiou, com alarde, no final de 2007, que a modelo brasileira Gisele Bündchen estava preferindo assinar seus contratos em euros, e não mais em dólares. Sinal dos tempos e indicador da desvalorização do dólar frente à moeda européia. Também grandes exportadores de petróleo estariam recompondo suas aplicações financeiras em favor do euro, e, até mesmo, do yuan, a moeda chinesa.

Se a entrada de recursos externos e a dinamização da economia brasileira dão conta de uma seletiva migração de retorno de executivos de empresas financeiras, a desvalorização do dólar responde por outros fenômenos também ligados às migrações internacionais: a diminuição das remessas dos imigrantes e a migração de retorno de uma parcela dos trabalhadores imigrantes.

Antes, porém, vejamos, com mais vagar, essa questão da desvalorização do dólar.

As razões para a depreciação do dólar e sua perda de prestígio são várias. Há as mais antigas, relacionadas com enormes *déficits* em conta corrente no balanço de pagamentos dos Estados Unidos; e outras, mais recentes, derivadas

dos efeitos da crise financeira provocada pelo estouro da bolha imobiliária, que se espalharam pela economia do País, provocando a sua retração. A crise financeira puxou para baixo a histórica propensão dos americanos ao consumo, um efeito que contribuiu para agravar ainda mais a perda de sustentação da economia, provocada pela crise no mercado imobiliário. Essa crise está influindo, também, no índice de crescimento do País, previsto em torno de 1% para 2008 e 2009, índice bem inferior ao dos países emergentes (VALOR ECONÔMICO, 23, 24 e 25 de maio de 2008).

A questão do déficit externo é um dos elementos que fragilizam os Estados Unidos, que se acham dependentes de credores internacionais para financiar sua dívida. A maior parte desses credores é formada por países asiáticos, que detêm mais de US$ 800 bilhões em papéis do Tesouro americano. Em 2008, o País deve apresentar *déficit* em contas correntes próximo a US$ 800 bilhões, que significa 6% do PIB, quando em 2007 ficou em 5% do PIB. O *déficit* fiscal deve chegar a US$ 360 bilhões, 3% do PIB (VALOR ECONÔMICO, 25/05/2008).

Essa situação da economia americana, junto com algumas políticas equivocadas que resultaram no fracasso da intervenção no Iraque e no Afeganistão, têm levado alguns analistas de política internacional a redimensionar a hegemonia daquele país no concerto das nações. Para José Luiz Fiori, os Estados Unidos enfrentam problemas no cenário geopolítico, e não estão mais sozinhos no xadrez das negociações internacionais. A instabilidade econômica americana terminou por deixar claro um novo cenário geopolítico que se desenha no mercado global desde o final da guerra fria, em 1991. Nesse cenário, os Estados Unidos ainda têm condições de retomar a liderança, mas terá que concorrer agora com atores que ganham peso na economia global, tais como a China e a Rússia (VALOR ECONÔMICO, 29 de maio de 2008).

Opinião diversa é expressa por Rubens Ricúpero, para quem os problemas atuais que afetam a economia americana e o dólar não podem ser considerados como tendência. "Os fundamentos da economia americana ainda são muito fortes, não apenas pelo seu tamanho, mas por seu setor financeiro e grande capacidade de inovação". Mesmo se persistir o enfraquecimento do dólar, a mudança levará décadas. "A substituição da libra pelo dólar, nesse papel global, demorou quase um século e só ocorreu depois de duas guerras" (VALOR ECONÔMICO, 25/05/2008).

A opinião mais acabada sobre a crise da economia americana e suas repercussões em nível mundial são de Luiz Gonzaga Belluzzo, em sua coluna do Valor Econômico (27 de maio de 2008). Segundo ele, a força do dólar estimulou

a redistribuição da capacidade produtiva na economia mundial, sobretudo na indústria manufatureira, e ampliou os desequilíbrios nos balanços de pagamentos entre os EUA, a Europa e a Ásia, avançando na chamada globalização financeira. Daí que o País acumulou reservas nos países asiáticos, como contrapartida dos *déficits* em conta corrente; e expandiu o crédito e a inflação de ativos nas economias centrais, o que culminou na crise dos mercados hipotecários da segunda metade de 2007.

Nesse contexto de dinamismo e crise na economia global, ainda segundo Belluzzo, as relações de troca no comércio mundial deixam de inclinar-se a favor das manufaturas e contra os produtos primários. O pólo dominante passa a ser o território dos asiáticos, de mão-de-obra barata, câmbio desvalorizado e abundância de investimento direto estrangeiro que se produzem em novas manufaturas. Num primeiro momento, a queda continuada nos preços das manufaturas contribui para rebaixar a inflação. Porém, num segundo momento, a pressão da demanda dos emergentes sobre os recursos naturais joga para o alto o preço das *commodities*.

As antigas divisões dos países de Centro-Periferia do capitalismo, países desenvolvidos X subdesenvolvidos, países exportadores de matérias- primas e importadores de manufaturados X países industrializados, passam por anacrônicas num mundo globalizado em que as relações de troca no comércio mundial não favorecem apenas os países produtores de manufaturas contra os exportadores de produtos primários. A alta do preço das *commodities* é apenas um dos indicadores dessas mudanças. E os economistas, acostumados a fazer cenários para o futuro, estão ainda atônitos com os rumos de uma economia que cresce a passos rápidos, sem dar trégua às teorizações.

Sem entrar nas intrincadas questões que envolvem os novos contornos da geopolítica mundial, fiquemos apenas em um dado conjuntural que tem efeitos diretos nas migrações internacionais de brasileiros: a desvalorização do dólar X a valorização do real.

4. Perspectivas das migrações Brasil – Estados Unidos

O efeito mais imediato da desvalorização do dólar frente à valorização do real tem sido a diminuição das remessas dos imigrantes brasileiros nos Estados Unidos.

Desde o início das migrações internacionais de brasileiros para outros países, a remessa dos imigrantes brasileiros tem sido tratada como uma variável importante,

e vem sendo equacionada de diferentes maneiras pelas autoridades monetárias do Brasil. Durante minha pesquisa de campo, em 1995/96, presenciei uma visita de autoridades do Banco do Brasil às comunidades de imigrantes brasileiros em Massachusetts. Junto com o Consulado Brasileiro em um programa de Consulado Itinerante, essas autoridades propunham um programa de remessas coordenado por aquele banco estatal, em substituição às remessas até então realizadas por empresas particulares. Demorou muito tempo até à concretização dessa proposta, pois naquele momento feria interesses dos comerciantes da comunidade. Hoje em dia, o Banco do Brasil é um dos agentes da Western Union, ao lado de nove corretoras, e opera com pagamentos em dinheiro nas agências.

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os brasileiros que moram no exterior enviaram US$ 7,7 bilhões para o Brasil em 2006, acima dos US$ 6,4 bilhões enviados em 2005. O Ministro Hélio Costa, das Comunicações, avaliava que há cerca de US$ 4 bilhões transferidos anualmente "no limbo", por meios informais (VALOR ECONÔMICO, 23 de agosto de 2007). O que significa que, 10 anos depois daquela proposta a que me referia antes, ainda perdurava a situação das remessas irregulares. Isso somente se justifica pela situação ilegal dos imigrantes, que preferem pagar mais pelas remessas, para ter o sigilo de sua situação preservada [5]. O Brasil é o segundo país da América Latina em remessas, depois do México, com US$ 23 milhões, e à frente da Colômbia, com US$ 4 bilhões. Cerca de metade das remessas brasileiras vem dos Estados Unidos.

A crise dos mercados hipotecários americanos da segunda metade de 2007 poderá afetar essas transferências de recursos dos imigrantes brasileiros? Como o BID vem acompanhando esse movimento de remessas, foi possível verificar que sim: em 2007 essas remessas foram reduzidas em 4% em relação ao ano anterior. "Depois de terem atingido o pico de US$ 7,373 bilhões em 2006, as remessas recuaram para US$ 7,075 bilhões no ano passado" (VALOR ECONÔMICO, 14 de abril de 2008). Segundo o BID, 75% das remessas de emigrantes ao Brasil vem dos Estados Unidos; 15% da Europa; e o restante do Japão. O mesmo especialista do BID que forneceu esses dados analisa que, além da crise que afetou a economia americana, também influiu na queda das remessas a recuperação da economia brasileira, ao desestimular o movimento de emigração.

[5] Do enorme contingente estimado de 12 milhões de imigrantes ilegais nos Estados Unidos, dos quais 7 milhões são mexicanos (CASTAÑEDA, 2008), há um contingente estimado de 1,1 milhão de brasileiros.

A imprensa também começa a se referir a um movimento de retorno dos brasileiros imigrantes nos Estados Unidos, por enquanto ainda sem dados concretos para apresentar, a não ser conjecturas do tipo: "como parte dos brasileiros que moram nos Estados Unidos trabalha na construção, o desaquecimento dos negócios acabou afetando o movimento de volta dos brasileiros, pois nesse caso o impacto é direto". Essa afirmação é do diretor do Banco Rendimento, que em 2006 realizou 1 milhão de remessas do exterior para o Brasil (VALOR ECONÔMICO, 11 de dezembro de 2007).

Quanto às remessas, os dados são concretos, muito embora não se possa daí inferir a prospecção de uma queda continuada para os anos vindouros. Porém, quanto ao retorno dos emigrantes, é precipitada e baseada em pressupostos equivocados: a inferência de que a crise econômica dos Estados Unidos possa propiciar de imediato um movimento de retorno dos imigrantes brasileiros daquele país. A não ser aquela parcela ínfima da mão-de-obra qualificada do mercado de capitais a que me referi na sessão anterior desse artigo.

Esses pressupostos equivocados são expressos principalmente pela teoria neoclássica (BORJAS, 1990), que interpreta as migrações internacionais como um jogo de mercado, em que a mão-de-obra se mobiliza ao efeito dos estímulos salariais ou de rendimento. O princípio explicativo dessa teoria se baseia em que o mercado de trabalho é semelhante ao mercado de quaisquer outras mercadorias, compradas e vendidas livre e regularmente no mercado. A renda é, então, a variável determinante, e a mobilidade do trabalhador se dá em função da variabilidade da renda. Essa teoria está por trás da tradicional explicação dos fatores de atração e expulsão, que vê o migrante como um indivíduo economicamente racional, que procura melhores oportunidades na vida.

Como o mercado de trabalho, diferentemente de quaisquer outros, tem a especificidade de ser constituído de pessoas humanas agrupadas em sociedade, não é possível fazer inferências simplificadas a esse nível. Sem negar a interferência do diferencial de renda como motor dos movimentos migratórios, esse diferencial tende a se relativizar em face de outras variáveis, entre as quais se colocam as redes sociais, que têm enorme peso na origem dos migrantes, no destino e no próprio fluxo migratório em si. [6]

[6] Sobre a teoria das redes sociais nas migrações: Portes (1995); Sassen (1988); e Tilly (1990).

Os limites desse texto não permitem uma análise mais aprofundada das redes sociais nas migrações internacionais. No caso dos imigrantes brasileiros de Massachusetts, podemos dizer que, se a década perdida dos anos 1980 foi um elemento impulsionador importante para os primeiros fluxos migratórios, foram as redes sociais que contribuíram, decisivamente, para a permanência desses fluxos e para a atração contínua, que fez com que a comunidade brasileira crescesse e se estabelecesse naquele pedaço bonito e frio dos Estados Unidos, tão diverso de nosso país tropical.

É possível que o novo Brasil que se anuncia nos índices de desenvolvimento sustentável que apresentei com os parcos dados da imprensa na segunda sessão desse artigo, em comparação com a crise vivida, a partir de 2007, pelos Estados Unidos, sejam fatores impulsionadores de fluxos migratórios de retorno. As leis de imigração daquele país, que têm mobilizado a comunidade brasileira, juntamente com outras comunidades imigrantes dos Estados Unidos, não são menos importantes para o destino desses fluxos. Porém, após mais de 20 anos do início das correntes migratórias que levaram os pioneiros valadarenses ao solo americano, a permanência do Brasil fora do Brasil é fato irreversível. Minha vivência como pesquisadora do *David Rockefeller Center for Latin American Studies*, de Harvard, em 2000, e, principalmente, os resultados de minha última pesquisa em 2005 (SALES, 2006), evidenciaram a integração da primeira geração através de uma comunidade que se organiza cada vez mais e da fixação, em definitivo, da segunda geração dos jovens imigrantes socializados na escola americana.

Bibliografia

BATISTA JR., Paulo Nogueira. "O Brasil e a situação financeira internacional". In: *Mito e realidade na dívida externa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Melo & ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. "A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: *A luta pela sobrevivência da moeda nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BORJAS, G. J. *Friends or Strangers: The impact of immigrants on the US economy*. New York: Basic Books, 1990.

CASTAÑEDA, Jorge. *Ex Mex: from Migrants to Immigrants*

MARGOLIS, Maxine. *Little Brazil: imigrantes brasileiros em Nova York*. Campinas: Papirus, 1994.

PORTES, Alejandro. *The Economic Sociology of Immigration – Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*. New York: Russel Sage Foundation, 1995.

SALES, Teresa. "O Trabalhador Brasileiro no Contexto das Novas Migrações Internacionais". In: *O Trabalho no Brasil no limiar do século XXI*, São Paulo, LTr, 1995 - Vários Autores.

SALES, Teresa. *Brasileiros Longe de Casa*. São Paulo: Cortez Editora,1999.

SALES, Teresa e LOUREIRO, Márcia. "Imigrantes Brasileiros adolescentes e de Segunda geração em Massachusetts, EUA". *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, vol. 21, n. 2, jul./dez. 2004.

SALES, Teresa. "ONGs brasileiras em Boston". *USP. Estudos Avançados*, Volume 20, Número 57, Maio/Agosto 2006 (Dossiê Migrações).

SASSEN, Saskia. *The mobility of labor and capital*. Cambridge University Press: 1988.

TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luis. (*Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TEIXEIRA, A. "Vinte anos de política econômica". In: *Coleção São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo: Fundação Seade, 1992.

TILLY, C. "Transplanted Networks". In: YANS-McLAUGHLIN, V. *Immigration Reconsidered – History, Sociology, and Politics*. New Oxford University Press: 1990.

Os Brasileiros na Europa[1]: notas introdutórias

Duval Magalhães Fernandes[*] *e*
José Irineu Rangel Rigotti[*]

Antecedentes

A experiência histórica do Brasil em relação à migração internacional tem como característica principal a de um país de imigração. Como parte do processo de colonização, desde a descoberta do País, levas de imigrantes aportaram na costa brasileira e contribuíram para sua formação. No primeiro momento, a migração vinha atender aos interesses da corte de Portugal e garantir a ocupação do território. Após este período, foi o fluxo de escravos que formou o mais numeroso conjunto de imigrantes. Mais tarde, por volta do século XIX, e até o primeiro quarto do século XX, nova leva de migrantes tomou a direção do Brasil. Vieram para atender à demanda crescente por mão-de-obra na agricultura, e, também, como trabalhadores para a incipiente indústria. Neste contexto, aportaram no Brasil mais de 800.000 imigrantes italianos, e até meados do século XX, mais de 200.000 japoneses. Além destes, outros países também contribuíram com imigrantes. Estima-se que do último quartel do século XIX até o final da década de trinta do século XX,

[1] Texto apresentado no Seminário "Brasileiros no Mundo", realizado em 17 e 18 de julho de 2008, no Palácio do Itamaraty, Rio de Janeiro.

[*] Professores do Programa de Pós-graduação em Geografia – Tratamento da Informação Espacial da PUC Minas.

Os autores agradecem a colaboração da doutoranda Carolina Nunan pelo auxílio no levantamento de informações.

o Brasil tenha recebido cerca de 4,4 milhões de pessoas, provenientes, sobretudo, de Portugal, da Itália, da Espanha, do Japão e da Alemanha (LEVY, 1974).

Esta migração, assim como em outros países da América Latina, foi possível graças à intervenção governamental que, para atender aos interesses ligados à agricultura, principalmente a cafeeira, criou mecanismos que facilitaram a vinda de imigrantes europeus. A expansão da economia cafeeira contribuiu, nas duas primeiras décadas do século XX, para o início da industrialização do País, cuja expansão ampliou o campo de trabalho dos imigrantes.

A partir da Segunda Guerra, o fluxo de imigrantes para o País diminui, chegando, nos anos de 1970, a apresentar uma população praticamente fechada à migração internacional. No início dos anos de 1980, outro processo teve início, e o Brasil experimentou, pela primeira vez, fluxos migratórios negativos, passando, assim, de um país de imigração para um país de emigração.

As estimativas sobre o volume deste novo fluxo são difíceis de se obter, uma vez que não há informações de qualidade sobre a saída de brasileiros, e, mesmo, sobre sua chegada nas localidades de destino. Baseando-se em dados do Censo Demográfico de 1991, Carvalho (1996) estimou, utilizando técnicas demográficas indiretas, o saldo migratório do País na década de 80, para a população maior de 10 anos. O resultado indicou um saldo negativo próximo de 1,8 milhões pessoas. Considerando a segunda metade da década, este fluxo negativo, desta feita para as pessoas maiores de 5 anos, era estimado em pouco mais de 973 mil (CARVALHO et al., 2001).

Em termos de distribuição geográfica, mais da metade deste fluxo teve origem nos estados do Sudeste e representava quase 510 mil pessoas, em sua maioria do sexo masculino. Para períodos mais recentes, Rios-Netos (2007), citando trabalho de Carvalho e Campos (2006), informa que o saldo negativo nos anos de 1990 foi da ordem de 550 mil, para a população de 10 anos e mais de idade, prevalecendo, ainda, pessoas do sexo masculino. Esta redução, considerando as duas décadas, indicaria uma diminuição da saída de brasileiros, uma vez que o volume de entradas não apresentou significativos aumentos. É importante lembrar que esta tendência pode não se repetir para o primeiro decênio do novo século, quando a situação econômica, tanto no Brasil como em outras partes do mundo, passou por significativas modificações. De qualquer forma, pode-se dizer que o estoque de brasileiros no exterior continua aumentando.

Outras fontes de informação podem também contribuir para estimativas do número de brasileiros morando no exterior. Dados do Ministério das Relações Exteriores, levantados junto aos consulados brasileiros, indicam que, em 1997, 1,5 milhão de brasileiros viviam fora do País, e que, em 2002, este número havia aumentado para 2,0 milhões de pessoas. (AMARAL, 2005). Outras fontes indicam que este contingente já teria chegado à casa de 4,0 milhões (Cabral, 2006, p.94). Segundo os últimos registros do Itamaraty, o maior número de imigrantes brasileiros está nos Estados Unidos (1.245.759), seguido pelo Paraguai (408.571); Japão (329.519) e no conjunto dos países europeus (936.400). Salvo no caso do Japão, onde há simetria entre os números dos consulados brasileiros e os levantados pelos organismos oficias locais, nos outros países os dados oficiais não revelam a real extensão da imigração de brasileiros, indicando que esta imigração é majoritariamente de não-documentados.

Por exemplo, Goza (2004) encontrou, no Censo Americano de 2000, que o número de brasileiros vivendo nos Estados Unidos corresponde, nas estatísticas oficiais, a aproximadamente 30% (247.020) do volume registrado nos consulados brasileiros naquele País. Na Europa, fontes do Governo espanhol estimavam, para 2004, que o volume de imigrantes brasileiros naquele País era da ordem de 53.000 pessoas. Este dado colocaria naquele ano a Espanha como o segundo destino mais procurado por brasileiros na Europa, depois de Portugal. (GCIM-2005).

Se, por um lado, estimar o número de emigrantes brasileiros no exterior não é tarefa fácil, por outro, as motivações que levam as pessoas a migrar têm suscitado muito debate, e, também, não se pode dizer que haja consenso.

Apesar da precariedade das informações sobre os emigrantes brasileiros, estudos pontuais nos locais de destino permitem levantar algumas características deste fluxo. Em trabalho sobre os brasileiros que vivem no estado de Massachusetts, nos Estados Unidos, Martes (2004) comparou, em dois momentos, 1996 e 2004, a evolução de algumas características destes imigrantes. Quanto à idade, nos dois períodos a maioria dos brasileiros que moram neste Estado tinha menos de 35 anos de idade. Em relação ao nível de escolaridade, entre 1996 e 2004 houve crescimento do número de pessoas com maior grau de escolaridade, isto é, 3º grau completo. Segundo a autora, esta é uma clara indicação de que os imigrantes brasileiros são super-qualificados para as ocupações que conseguem exercer nos Estados Unidos.

As razões da emigração estavam ligadas a problemas financeiros e busca de melhores salários. Em 1996, 18% dos imigrantes pesquisados colocaram estas questões como o motivo mais importante para sair do País. Em 2004, estas razões foram alegadas por 60% dos entrevistados. A acumulação de renda para aquisição de bens no Brasil era o objetivo explícito da emigração para 13% dos entrevistados nos dois momentos estudados. A possibilidade de retorno ao Brasil estava presente para a maioria, haja vista que mais de 80% dos entrevistados, tanto em 1996 como em 2004, pensavam em voltar ao País. No entanto, um grande número não sabia precisar o momento em que faria o caminho de volta. Segundo a autora, "este retorno está condicionado às conquistas dos objetivos econômicos, ao alcance de um status legal que lhes garanta a possibilidade de ir e voltar para os Estados Unidos" (MARTES, p.10, 2004). Desta forma, este momento de partida estaria condicionado à conjuntura local e também às expectativas em relação às oportunidades no Brasil.

Este último aspecto sugere a inadequação de se tratar um tema complexo, como as migrações internacionais, segundo um único ponto de vista, ainda mais quando se leva em conta a diversidade de situações, tanto nos locais de origem quanto nos de destino, além da natureza conjuntural de aspectos como oferta e demanda por mão-de -obra, taxas de desemprego e de câmbio, etc. Daí a importância de se mencionar, ainda que resumidamente, algumas contribuições teóricas atuais que, certamente, auxiliarão a interpretação da inserção do Brasil no cenário contemporâneo das migrações internacionais.

Alguns aspectos teóricos sobre as migrações internacionais

Sob o ponto de vista teórico, mesmo neste início do século XXI ainda não foi possível estabelecer uma teoria geral para a migração. Segundo Zlotnik (2003), considerando as múltiplas facetas da migração, várias disciplinas ou áreas do conhecimento vêm aportando contribuições que buscam explicar a natureza, o desenvolvimento e a gênese de casos singulares de migração. Apesar de ainda não ser possível contar, no campo teórico, com uma visão geral e única, há a possibilidade de se definir algumas linhas de contribuições que buscam explicar a migração, quer seja ela interna a um país, ou internacional.

Segundo Arango (2003), a teoria da migração internacional, entendida como tal, só começa a tomar corpo na segunda metade do século XX. Antes desta época, vários foram os esforços para a construção de uma teoria, sendo

o mais conhecido deles a obra de Ravestein (1885,1889). No entanto, as contribuições da economia ao campo da migração remontam, ainda, à época de Adam Smith, quando se via como causa da migração de trabalhadores as diferenças entre a demanda e a oferta de trabalho nas regiões em estudo.

Esta visão indica que, no âmbito da economia, a migração internacional é, na realidade, um mecanismo para a redistribuição dos trabalhadores, ou seja, da população em idade ativa. As visões modernas desta teoria, também conhecidas como macroteoria neoclássica e microteoria neoclássica, buscam a explicação para a migração internacional na relação entre trabalho e capital. No plano macro, este aporte trata da redistribuição de fatores de produção em resposta a modificações em seus preços relativos. A migração internacional seria o resultado das desigualdades na distribuição espacial do capital e do trabalho. Países com escassa mão-de-obra tenderiam a oferecer salários mais elevados, enquanto países com abundância de mão-de-obra teriam tendência a menores salários. Como maiores salários seriam grandes atrativos para a população residente na região de baixos salários, o movimento natural seria a migração dos residentes deste último para o primeiro. Com isto, a oferta de mão-de-obra se ampliaria no primeiro país, levando a uma redução dos salários e ao equilíbrio entre as duas regiões. Neste sentido, a migração funcionaria como um fator para a melhor redistribuição geográfica dos recursos, no caso a mão-de-obra.

No aspecto micro, segundo Castles e Miller (2003), o conceito central da teoria neoclássica é o de "capital humano", que poderia ser descrito como a decisão pessoal em investir na migração, da mesma forma que se decide investir em educação ou outra atividade de aperfeiçoamento, pois isto contribuiria para ampliar a capacitação do migrante e trazer ganhos futuros. A decisão de emigrar considera as possibilidades de ganhos futuros na região de destino e leva em conta os custos, efetivo e não- mensuráveis, deste deslocamento. Se o ganho for maior que as "despesas", há espaço para a migração; caso contrário, não se migra. Em resumo, a migração seria um ato voluntário, individual e espontâneo, resultante de uma avaliação do custo-beneficio de se fazer o deslocamento.

Segundo Soares (2002), não há antagonismo entre a macro e a microteoria neoclássicas; no entanto, é importante lembrar que ambas têm limites, uma vez que não consideram questões ligadas às políticas nacionais e à economia internacional. Além disso, as hipóteses de partida não são realistas, e os efeitos reais da migração de trabalho diferem sensivelmente dos preditos nestas teorias (ZOLOTINIK, 2003).

Algumas constatações empíricas contribuem para mostrar os limites desta teoria. Por exemplo, há casos em que não são os mais pobres que migram, e sim, os mais qualificados que têm uma propensão maior a emigrar, e, dependendo da situação, contribuem para ampliar as desigualdades entre o país de destino e o de origem. Além disso, muitas vezes os países fornecedores de mão-de-obra possuem salários bem superiores àqueles dos países mais pobres. Afinal, a migração internacional é um empreendimento custoso, e os migrantes, geralmente, partem de regiões que estão experimentando crescente integração com a economia internacional (McGOVERN, 2007).

O reconhecimento dos limites das teorias neoclássicas levou a novas proposições sobre a relação economia e migração, que ficaram mais conhecidas como nova economia da migração. Este segmento também confere importante papel ao nível micro, mas, neste caso, as decisões não seriam só individuais, mas também norteadas pelo coletivo, notadamente no nível da família ou do domicílio. As contribuições desta proposta teórica têm grande importância para a explicação da relação entre desenvolvimento econômico e migração, uma vez que há o entendimento de que o processo migratório ultrapassa a simples relação da diferença salarial, incorporando às análises as imperfeições do mercado e a ação governamental. No entanto, as comprovações empíricas repousam sobre trabalhos direcionados para áreas onde circunstâncias especiais levam à migração, como estudos que têm em conta povoados mexicanos com longa tradição de migração para os USA (ARANGO, 2003). Em resumo, o foco de análise desta teoria é a região de origem, onde as causas e conseqüências da emigração são analisadas.

Em contraposição à visão da escolha racional, hipótese subjacente tanto nas teorias neoclássicas como na nova economia da migração, a teoria do mercado dual do trabalho (PIORRE, 1979) postula que a migração internacional, de trabalhadores de um país em desenvolvimento para um país desenvolvido, resulta de uma demanda permanente de trabalhadores, inerente à estrutura econômica do país desenvolvido. Neste país existiriam trabalhos de baixa qualificação e não estáveis, que surgem pela convivência de um setor econômico com intensivo uso de capital e outro com intensivo uso de trabalho e baixa produtividade, o que faz surgir um mercado segmentado. Por conta das características do trabalho deste último segmento – baixa remuneração, menor importância social –, os trabalhadores nativos não estão propensos a desempenhá-lo. Uma ampliação dos salários destes postos de trabalho não iria contribuir para solucionar o problema, e sim, gerar insatisfações, podendo

comprometer a hierarquia salarial. Estes fatores iriam gerar uma demanda por trabalhadores imigrantes, e, com isto, os fluxos migratórios.

Apesar de avançar na tentativa de teorização, esta proposta ainda não consegue ter um poder explicativo amplo. Em primeiro lugar, não se pode considerar que a demanda nas sociedades receptoras seja a única força que leva à migração. Há de se considerar o efeito de *expulsão* existente nas sociedades de origem. Outro aspecto a ser considerado é que, na atualidade, a participação do recrutamento de trabalhadores é reduzido, no quadro das migrações internacionais. Pode-se argumentar, como o faz Arango (2003), que em alguns casos a oferta de mão-de-obra dos imigrantes gera sua própria demanda, como, por exemplo, a criação de postos de trabalhos ligados ao atendimento das demandas dos imigrantes residentes.

Ao lado desta visão econômica, vale menção especial a abordagem que trata das redes migratórias ou redes sociais (SOARES, 2002; REZENDE, 2005). As redes migratórias podem ser definidas como o conjunto de relações interpessoais que vinculam imigrantes, emigrantes retornados ou candidatos à migração com parentes, amigos ou compatriotas, quer seja no país de destino quer seja no país de origem. Estas redes proporcionam informações, indicações de emprego, moradia e uma série de apoios de natureza diversa. Elas podem ser vistas como um capital social que irá permitir o acesso a empregos com melhor remuneração e outros bens de valor econômico. Apesar de não poder ser considerada como uma teoria completa, esta abordagem permite explicar várias situações que surgiram com o desenvolvimento recente do processo migratório. Muitos dos deslocamentos realizados na atualidade têm sua razão na existência de redes sociais e em fatores como a reunificação familiar, que está na ordem do dia de muitos países de destino. Por se situar entre a visão micro e a macro, ela contribui para o preenchimento de um vácuo teórico, mas ainda necessita de ampliar seu foco de análise.

Segundo Zlotnik (2003), apesar dos grandes progressos para a compreensão dos mecanismos que conduzem ao nascimento da migração, do desenvolvimento dos fluxos migratórios e da identificação de suas interrrelações, ainda falta uma abordagem holística que possa incorporar não só os principais atores (país de origem, país de destino e migrante), mas também uma série de situações intermediárias e a interação destes atores no próprio processo da migração e na formação do fluxo migratório.

Portanto, reconhecendo as limitações decorrentes da escassez de informações fidedignas sobre o número de brasileiros residentes no exterior,

e, também, a dificuldade de se trabalhar com um arcabouço teórico sobre migrações internacionais, a próxima seção levanta algumas questões relevantes para o entendimento das migrações brasileiras para a Europa.

Migrações para a Europa

A partir da segunda metade do século passado, parte da Europa passou a ser destino de imigrantes que para lá afluíram de várias partes do mundo. No início deste processo, os imigrantes vinham de um número reduzido de países, alguns da própria Europa, como portugueses e espanhóis para os países do norte, além de magrebianos do norte da África para as antigas metrópoles, e, em casos específicos, como programas para trabalhadores convidados, turcos para a Alemanha. Em período mais recente, a diversidade de países de origem aumentou, assim como o número de imigrantes em valor absoluto. Neste processo, países como a Espanha, Portugal, a Itália e a Grécia, que antes eram conhecidos como "exportadores" de mão-de-obra, passam a ser grandes "importadores" de mão-de-obra, ao final do século passado, e nos primeiros anos do novo milênio. Estes países são conhecidos como os "*late comer*", no quadro da migração internacional européia, em contraponto a países como a França, a Alemanha, a Inglaterra e outros, do norte da Europa, que têm uma tradição mais antiga como países de destino para migrantes.

Se houve evolução na composição dos países de destino, há também, em grau mais importante, nos países de origem. O novo mapa da migração européia tem seus contornos delineados por duas correntes: pelos imigrantes dos países do Leste, de onde afluem para os países centrais do continente, em um primeiro momento como estrangeiros, e, depois, com a ampliação da comunidade européia,[2] como cidadãos comunitários; e pela chegada de imigrantes de praticamente todas as partes do mundo, inclusive da América Latina e do Brasil.

A Tabela 1 mostra os países da Europa dos 15[3] e o estoque de imigrantes por país. Para os cinco países mais populosos da Europa dos 15, em três

[2] A Comunidade Econômica Européia tem como países fundadores a Alemanha, a Bélgica, a França, a Itália, o Luxemburgo e os Países Baixos. Em 1973, foram agregados ao bloco a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido. Em 1981, a Grécia passa a fazer parte da Comunidade, seguida, em 1986, por Portugal e Espanha. A Áustria, a Finlândia e a Suécia irão se incorporar ao grupo em 1995, e, em 2004, será a vez de República Checa, de Chipre, da Eslovênia, da Eslováquia, da Estônia, da Hungria, da Letônia, da Lituânia, de Malta e da Polônia. Os últimos a ingressar, em 2007, no bloco, foram a Bulgária e a Romênia.

[3] A Europa dos 15 engloba os 15 países que aderiram à União Européia até 1995.

deles os imigrantes representavam, em 2005, mais de 10% da população total – Alemanha (12,3%), Espanha (11,1%) e França (10,7%) – seguidos pelo Reino Unido (9,1%) e pela Itália (4,3%). Em outros menos populosos, a participação da população estrangeira também é importante, chegando a representar aproximadamente 38% da população total, no caso de Luxemburgo.

Os valores para a Europa dos 15 são, em média, próximos ao encontrado para os Estados Unidos da América, onde os 38,3 milhões de imigrantes internacionais estrangeiros representam 12,9% da população total.

Tabela 1. População Total e Estoque de Imigrantes Internacionais na Europa dos 15 - 2005

País	População Total (milhar)	Total de Imigrantes (milhar)	% imigrantes na população	País	População Total (milhar)	Total de Imigrantes (milhar)	*% imigrantes na população*
Alemanha	82.689	10.144	12,3	Reino Unido	59.668	5.408	9,1
Bélgica	10.416	719	6,9	Grécia	11.120	974	8,8
França	60.496	6.471	10,7	Portugal	10.495	764	7,3
Itália	58.093	2.519	4,3	Espanha	43.064	4.790	11,1
Luxemburgo	465	174	37,4	Áustria	8.189	1.234	15,1
Países Baixos	16.299	1.638	10,1	Finlândia	5.249	156	3,0
Dinamarca	5.431	389	7,2	Suécia	9.041	1.117	12,4
Irlanda	4.148	585	14,1	**Total**	**384.866**	**36.082**	**9,4**

Fonte. International Migration – 2006 ECOSOC – Population Division – UN. NY

A composição deste estoque de imigrantes é diversa para cada país e segue contornos econômicos, que podem envolver até programas de incentivo à imigração,[4] sociais, culturais e históricos, que determinam a maior ou menor participação de uma região de origem no total dos imigrantes. Outro fator importante é o momento da entrada do país de destino no processo de

[4] Durante vários anos, de 1956 a 1973, a Alemanha manteve programa de trabalhadores convidados, com maciça participação de imigrantes de vários países, como a Turquia, o Marrocos, a Grécia, (CASTLES E MILLER, 2003)

recebimento de estrangeiros. No grupo de países da tabela 1, os do mediterrâneo – Itália, Portugal, Espanha, Grécia – passam a compor o grupo de países de destino da migração, em geral, nos últimos 15 anos do século passado.

Apesar das dificuldades para o levantamento de informação sobre o país de nascimento dos imigrantes, Peixoto (2005), utilizando dados censitários e de outras fontes, para 2001, mostra que em quatro países da Europa dos 15 a proporção de imigrantes originários da América Latina era maior do que 5% do total de imigrantes neles residentes – Espanha (34,3%), Holanda (13,7%), Portugal (11,5%) e Suécia (5,6%). Mesmo neste grupo restrito, a composição por país de origem é diversificada, assim como o momento da chegada. No caso da Espanha, a migração é mais recente e com maiores participações de equatorianos, colombianos e peruanos. No caso de Portugal, a maior parte dos imigrantes da América Latina é do Brasil. Na Suécia, a migração teve início nos anos de 1970, e os imigrantes latino-americanos, em sua maioria, chegavam àquele País fugindo das incertezas políticas das décadas de 70 e 80 do século passado.

Ao lado da ampliação do volume de imigrantes, novos desafios foram sendo colocados para as autoridades dos países da Europa. Como fazer a integração destes imigrantes na nova sociedade, como impedir, e mesmo, controlar o fluxo daqueles em situação irregular ou mesmo ilegal, e como articular as soluções a estes e outros problemas ligados à migração, dentro de um espaço europeu em expansão?

No campo demográfico e econômico, segundo assinala relatório da Comissão Européia (COM-2005), a situação é de necessidade de imigrantes para atender à demanda crescente por trabalhadores especializados e não-especializados. As projeções da Comissão dão conta de que até 2025 o crescimento populacional na Europa acontecerá devido ao fluxo de imigrantes, pois se estima que já em 2010 os óbitos irão ultrapassar os nascimentos. Após este período, a população passará a experimentar taxas de crescimento natural negativas, com fortes repercussões sobre o volume da população em idade ativa, que já em 2011, estará declinante. Este subgrupo, que em 2004 representava 67,2% da população total, em 2050 estará reduzido a 56,7%. Isto significa uma redução da ordem de 52 milhões de pessoas (COM-2005).

Estas alterações não serão sentidas por todos os países da Comunidade com a mesma intensidade e ao mesmo tempo. No entanto, a redução da

população em idade ativa já ocorria em 2005 na Alemanha, na Hungria e na Itália, mas, espera-se que só venha acontecer na Irlanda em 2035.

A imigração não é a solução permanente para este desafio demográfico, mas no curto prazo é a única saída disponível para este dilema, que coloca em questão o próprio crescimento econômico do bloco europeu.

Um dos pilares da Comunidade Européia é o livre trânsito de bens e pessoas. Se no primeiro caso, os avanços políticos permitiram chegar a sua plena realização, no segundo, o entendimento tardou a chegar, e, mesmo assim, há algumas questões que não terão solução tão cedo. Com a criação do "Espaço Schegen"[5] houve significativos avanços na circulação interna de pessoas, o que também contribuiu para tornar a Europa mais atrativa aos imigrantes. Além da possibilidade, pelo menos em teoria, de se circular entre os diversos estados, qualquer decisão sobre a implantação da exigência de visto para nacionais de um país extracomunitário deve ser acompanhada por todos os membros da Comunidade. Isto permite que os interesses dos países-membros sejam avaliados antes de uma tomada de decisão.

Outro ponto a considerar é que, apesar da adesão ao "Espaço", a legislação interna do país em relação aos imigrantes foi conservada, como a obtenção da nacionalidade e concessão de permissão de residência, entre outros.

Merece destaque a criação da Agência Européia para o Controle de Fronteira (FRONTEX), cuja competência abrange todo o território da Comunidade, e a proposta, em futuro próximo, de contar com uma força policial – Equipe de Intervenção Rápida de Fronteira (RABID) – que teria poder efetivo sobre todo o território da Comunidade.

Em resumo, as medidas em curso visam não só a garantir a livre circulação dentro do espaço comunitário, mas também reforçar sua fronteira com medidas que objetivam desestimular a migração irregular e o tráfico de pessoas, ampliando o controle sobre a vida do imigrante. Em outras palavras, está em processo a construção da intransponível "fortaleza" européia.

---

[5] O "Espaço Schengen" é como ficou conhecido o tratado assinado pela França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Holanda, em 1985, que previa a eliminação dos controles de fronteiras entre estes países e a livre circulação de pessoas. Desta forma, a fronteira externa passou a ser o contorno do conjunto destes países. Com o passar do tempo, este tratado foi modificado, e hoje é parte integrante dos acordos da Comunidade Européia, salvo para a Inglaterra e a Irlanda, que mantêm a responsabilidade pelo controle de suas fronteiras, mas participam do sistema de informação do Espaço. O mesmo vai ocorrer com a Suíça, a partir de 2008.

Brasileiros na Europa

Poucos são os países que permitem ter-se uma idéia do volume e do perfil dos imigrantes brasileiros neles residentes. Em termos do volume, considerando a situação irregular da maioria dos brasileiros residentes no exterior, é praticamente impossível definir uma correta estimativa deste número. Nos censos nacionais, além de a periodicidade destes levantamentos não permitir conhecer as alterações de curto prazo, há o fato de que nem sempre um imigrante irregular está disposto a colaborar. No aspecto administrativo, a fonte mais usada são os registros de permissão de moradia e trabalho, que cobrem somente o imigrante em situação regular. Na Espanha, é possível conseguir alguns dados com razoável confiabilidade por meio do "Empadronamento Municipal",[6] mesmo assim a grande mobilidade dos imigrantes não permite se ter um quadro fiel da realidade. As estimativas fornecidas pelos serviços consulares pecam pela reduzida cobertura e confiabilidade dos dados, freqüentemente comprometida pela falta de acompanhamento dos deslocamentos do imigrante, que, muitas vezes, retornam ao país de origem sem solicitar baixa no seu registro.

Em relação ao perfil, como cada fonte capta um aspecto específico e em levantamentos diferenciados, seu conhecimento fica restrito, por conta de problemas de custo e logística, a pesquisas em certos subgrupos populacionais ou a regiões e cidades.

Por estas razões, optou-se, neste trabalho, por analisar alguns aspectos da migração de brasileiros para a Europa tendo por base estudos realizados após o ano de 2005 e em países que contam com uma maior tradição em receber brasileiros.

Brasileiros em Portugal

O número dos imigrantes brasileiros em Portugal é sempre um ponto polêmico. Os dados oficiais relativos às autorizações de residência, mostrados na Tabela 2, indicam que em 2006 havia no País 65.463 imigrantes brasileiros com permissão de residência, o que representava 16% dos estrangeiros residentes no País e,

[6] O Empadronamento é o registro de residência que todo cidadão deve fazer junto a Prefeitura de sua cidade, independentemente do seu *status* migratório. Tal registro permite ao imigrante e seus dependentes o acesso ao sistema de saúde e ao sistema educacional

praticamente, 91% dos latinos-americanos. Neste grupo, como seria de se esperar, não estão incluídos os imigrantes irregulares. A ampliação do número de permissões de residência, em 2,5 vezes entre 2003 e 2006, estaria mais relacionada com os casos de regularizações extraordinárias[7] do que com a ampliação do fluxo, mas indica que, dadas as exigências para ter acesso à regularização, havia um grande estoque de brasileiros em situação irregular.

Tabela 2 - Estrangeiros com permissão de residência segundo região de naturalidade – 2003 e 2006 - Portugal

Região/País de Origem	2003		2006	
	Valor	%	Valor	%
Total	250.697	100	409.185	100
Europa	77.053	30,7	153.307	37,5
América Latina	32,474	12,9	72.230	17,7
Brasil	26.561	10,6	65.463	16,0

Fonte: Relatório do Serviço de Estrangeiro e Fronteiras - SEF 2003 e 2006

Em relação á razão de sexo, segundo o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras -SEF (2006), o coletivo de imigrantes brasileiros é o único no qual o número de mulheres supera o de homens, pois elas representam 52,0% dos brasileiros com permissão de residência em Portugal.

As características dos imigrantes brasileiros são bem distintas, e vários autores (PADILHA, 2006; PEIXOTO E FIGUEIREDO, 2006; PEIXOTO, 2005; CASA DO BRASIL EM LISBOA, 2004) defendem que esta migração se deu em duas etapas distintas. A primeira ocorreu dos anos de 1980 até meados dos anos de 1990, tendo como componente majoritário os imigrantes egressos da classe média alta, com elevada formação profissional e que ocuparam postos de trabalho em áreas que demandam conhecimento técnico. Neste grupo podem ser destacados, entre outros, médicos, dentistas, publicitários e analistas de sistemas, estes últimos atraídos por postos de trabalho criados quando da entrada de Portugal na Comunidade Européia.

[7] Marco importante destes processos foi o Decreto Regulamentar nº 6/2004, também conhecido como Acordo Lula, que permitiu a regularização da situação de milhares de brasileiros em Portugal.

A segunda onda de imigrantes é formada por pessoas da classe média baixa (PEIXOTO, 2006), que vai buscar trabalho na economia informal, serviço doméstico, comércio e restaurantes. Importante notar que este segmento "secundário" sempre foi ocupado por imigrantes brasileiros, sendo que a diferença entre as duas fases está na predominância de um segmento sobre o outro. Um fato que merece nota é que a qualificação do imigrante brasileiro é, em média, superior à dos portugueses. Segundo dados do censo de 2001, 51% dos imigrantes brasileiros teriam o 2º grau completo, enquanto na população portuguesa só 15% da população teria atingido este nível (PEIXOTO, 2006).

Em relação ao futuro, deve-se considerar vários aspectos que contribuem para desestimular a continuação deste fluxo de imigrantes. Dentre eles vale destacar a ampliação da comunidade européia, que impacta no aumento da oferta de mão-de-obra em situação regular; as diferenças salariais em relação a países vizinhos, no caso a Espanha; e, não menos importante, a ampliação às restrições a entrada de brasileiros na Europa.[8] Todos estes fatores, ao lado da melhoria das condições econômicas do Brasil, certamente irão contribuir para a revisão de expectativas quanto ao retorno.

Brasileiros na Espanha

Dados do Ministério de Relações Exteriores do Brasil indicam que o número de brasileiros residentes atualmente na Espanha é da ordem de 110.000 pessoas, aproximadamente 20% acima do número indicado pelos registros do "Empadronamento Municipal" para 2007 (92.292). No entanto, considerando que parte dos brasileiros não faz este registro nas prefeituras,[9] o valor indicado pelo Governo brasileiro não estaria muito fora da realidade atual.

Apesar do volume, o coletivo de brasileiros não é o de maior representatividade dentre os grupos de estrangeiros que vivem na Espanha. Marroquinos, romenos e latino-americanos, principalmente equatorianos,

[8] Só em Portugal, em 2006, 1.749 brasileiros tiveram recusada a entrada no território português. Isto representou 48,6% do total de recusas aplicada pelas autoridades naquele ano. Entre os estrangeiros investigados em perquirições policiais, 16,4% eram brasileiros, e destes, 2508 estavam em situação irregular, o que representa 31,7% do total de irregulares questionados pela polícia portuguesa (SEF-2006).

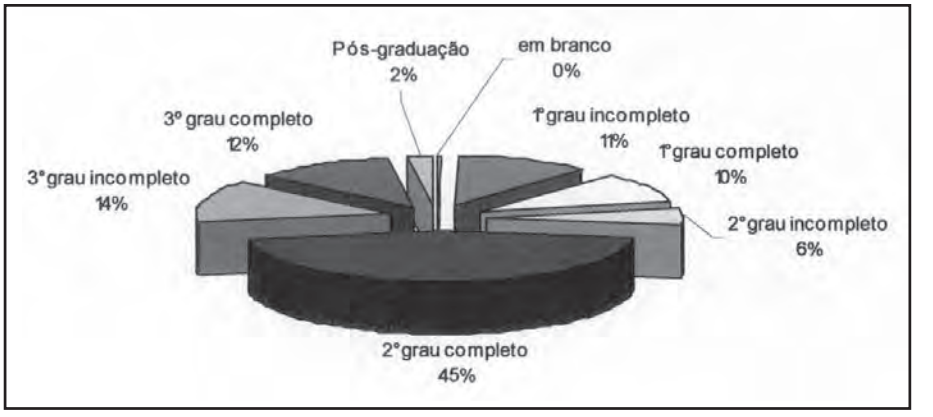
[9] Estima-se que, aproximadamente, 13% dos brasileiros residentes em Madri não são empadronados (FERNANDES E NUNAN, 2008).

peruanos, colombianos e bolivianos são mais representativos no conjunto de 4,5 milhões de imigrantes em terras espanholas. No entanto, os brasileiros formam um dos coletivos que maior crescimento teve nos últimos anos – entre 2005 e 2006 o crescimento foi da ordem de 34,2%, e entre 2006 e 2007, de 25,2%. Neste crescimento, importante papel tiveram as mulheres, que representavam, em 2007, 60,2% dos brasileiros residentes na Espanha.

Este volume, ainda reduzido, em comparação a outros coletivos, contribui para que o grupo de brasileiros tenha certa "invisibilidade" (CAVALCANTI, 2005) frente a outros imigrantes. Mesmo que em passado recente esta situação, aparentemente, tenha se revertido,[10] em geral os brasileiros conseguem manter a "invisibilidade".

Em relação a seu perfil, observa-se que os brasileiros na Espanha têm um maior nível de instrução do que os residentes em Portugal (TÉCHIO, 2006). A Figura 1, elaborada com dados de pesquisa sobre o perfil do imigrante brasileiro residente em Madri (FERNANDES E NUNAN, 2008), indica que 73% dos entrevistados tinha, no mínimo, o 2º grau completo, enquanto 12,8% já havia completado o curso superior.

Figura 1 – Distribuição percentual dos imigrantes brasileiros segundo grau de instrução, Madri - 2007



[10] Nos meses de março, abril e maio de 2008, houve um aumento repentino no número de brasileiros impedidos de entrar na Espanha. Tal fato gerou certo mal-estar diplomático entre os governos do Brasil e da Espanha BBC-2008).

Quanto à inserção dos imigrantes brasileiros no mercado de trabalho da Espanha, Ripoll (2006), utilizando dados do Ministério do Trabalho, indica que 86% dos imigrantes brasileiros com contratos registrados, isto é em situação regular no País, trabalhavam como empregados, enquanto o restante trabalhava por conta própria. O setor de serviços absorvia 80% da mão-de-obra empregada, seguido do setor da construção civil, com 13%, e a da indústria, com 5%.

Em termos da distribuição por setor de ocupação, estes percentuais estão próximos aos encontrados em pesquisa com os brasileiros residentes em Madri, em 2007 – 71,5% estavam empregados no setor de serviços e 16,6% na construção civil. Nesta pesquisa foram, também, incluídos na amostra, os imigrantes em situação irregular de residência (FERNANDES E NUNAN, 2008). Este último grupo representava 60,9% dos entrevistados. Quanto à ocupação por sexo, no setor de serviços se encontrava o maior número de mulheres (83,1% das entrevistas), a maioria como diarista/interna e cuidadora. Em relação aos homens, a maioria deles (49,1%) estava empregada no setor da construção civil, e 33% no setor de serviços.

A remuneração média recebida no trabalho variava segundo o sexo, sendo de, aproximadamente, € 1.300,00 para os homens e € 1.000,00 para as mulheres. Deste valor, 40%, em média, eram enviados ao Brasil, para, em primeiro lugar, permitir a compra de um imóvel e, como segunda opção, auxiliar familiares que ficaram (FERNANDES E NUNAN, 2008).

A realização dos planos que justificaram a migração muda com o tempo de permanência. A construção da casa, na maioria dos casos o primeiro objetivo, vai se transformando em sonhos mais arrojados, que podem incluir até a abertura de um pequeno negócio no Brasil. A ousadia máxima, para aqueles que conseguem a autorização de residência, é a aquisição de um imóvel na Espanha, e, em futuro remoto, talvez obter a nacionalidade espanhola. Neste momento, o retorno deixa de ser a primeira preocupação, e o Brasil é visto como o local para passar férias, e, em um futuro distante, quando da aposentadoria, um local para se viver.

Neste processo, histórias de sucessos, reais ou não, estimulam a imaginação, levando pessoas que nunca tiveram uma experiência migratória a enveredar nesta aventura e a passar por situações só aceitas por conta de se acreditar que são temporárias e que o mais importante, atingir o sonho, vale qualquer sacrifício.

Brasileiros na Itália

Como assinalado por Bogús e Bassanez (1996), a migração de brasileiros para a Itália apresenta contornos diversos daqueles observados nos outros destinos europeus. A história da Itália, assim como as relações que o País manteve no passado com o Brasil, são fatores que contribuem para esta diferença.

As facilidades[11] oferecidas pela legislação italiana para a obtenção da segunda nacionalidade por descentes de imigrantes que chegaram ao Brasil em épocas passadas são também fatores que devem ser levados em consideração. Em nenhum outro país europeu estas oportunidades se reproduzem, mesmo em Portugal. Segundo a Embaixada da Itália no Brasil, já foram concedidos mais de 215 mil títulos de nacionalidade italiana a brasileiros, e outros 500 mil pedidos aguardam análise do governo italiano (BBC, 2008).

O volume de brasileiros na Itália é impreciso. Segundo registros do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), este número chegaria, na atualidade, a 75.000 pessoas. Os registros do Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) informam que em 1º de janeiro de 2007, residiam na Itália com *permessi de soggiorno* 32.416 brasileiros. Destes, 71,5% eram do sexo feminino. Apesar de estes registros não levarem em conta os residentes irregulares e de não terem um controle sobre as ausências, pode-se considerar que este número seria o patamar mínimo, enquanto que os dados do MRE poderiam indicar o parâmetro máximo.

Nos últimos anos, entre 2002 e 2007, o número de brasileiros na Itália cresceu a uma taxa média anual de 10,2%, sendo que os homens ampliaram sua participação no total, passando de 26,5%, em 2002, para 28,5%, em 2007. É interessante observar que nos dados levantados por Bogús e Bassanez (1996) a proporção de homens no total de brasileiros residentes era praticamente a mesma em 1º janeiro de 1996 (30%).

Em relação ao conjunto de estrangeiros com *permessi de soggiorno*, os brasileiros estão em 21º lugar, só suplantados, em termos de países da América Latina, pelo Peru (11º) e pelo Equador (13º).

As razões alegadas pelos brasileiros para conseguir o *permesso de soggiorno* são, na maior parte, de família (57,5%), de trabalho (23,4%), de

[11] A Itália é o único país da Europa que permite a obtenção de nacionalidade por bisnetos de imigrantes, e, em alguns casos, até mesmo por situações que remontam mais além desta ascendência familiar.

religião (4,8%), de estudos (3,4%); os outros motivos – asilo, turismo, razões humanitárias e outros – correspondem a 10,9% do total.

Apesar de a Itália ter entrado no cenário de paises de destino após outras nações européias, sua proximidade com países da Europa do Leste fez com que o mercado de oportunidades para os brasileiros fosse mais restrito. Por outro lado, a maior facilidade em se conseguir o passaporte europeu para descendentes de imigrantes deste País tem atraído muitos brasileiros. A Embaixada da Itália estima que 10% daqueles que conseguem a nacionalidade italiana fixam residência no País. Isto significa que mais de 30.000 brasileiros já devem lá residir como cidadãos italianos.

Brasileiros no Reino Unido

Em termos de dificuldades nas cifras de brasileiros residindo no exterior, o caso do Reino Unido não é diferente dos demais, até porque, neste caso, eles formam um novo grupo de imigrantes. Segundo Cwerner (2001), enquanto o Censo Britânico de 2001 enumerava apenas 8 mil brasileiros morando em Londres, estimativas não-oficiais variavam de 15 mil a 50 mil pessoas. Ainda, de acordo com um relatório do Departamento de Geografia da Universidade de Londres (EVANS *et al.*, 2007), estimativas de organizações brasileiras sediadas no Reino Unido chegam a 200 mil brasileiros, sendo que a maioria estima entre 130 mil e 160 mil o número daqueles residentes em Londres. Apesar das divergências, parece não haver muita dúvida de que as estatísticas oficiais estão bastante subestimadas. Cwerner (2001), inclusive, argumenta que não seria sem propósito dizer que a maior comunidade de brasileiros na Europa está em Londres.

Vários fatores podem ser apontados como empecilhos para estimativas mais fidedignas, tais como a ausência de meios efetivos, por parte das autoridades de imigração britânicas, para monitorar pessoas uma vez que elas chegam ao país, bem como registrar sua saída, exceto em casos de deportação; a estadia de muitos brasileiros é limitada pela data do visto, mas vários excedam o tempo permitido; muitos brasileiros se vêem na condição de temporários, ou não desejam ser conhecidos pelas autoridades, não retornando o questionário do Censo (EVANS *et al.*, 2007). De qualquer forma, não há dúvidas sobre a presença de brasileiros em Londres (CWERNER, 2001).

Em contraste com os tradicionais fatores de expulsão, tidos como dominantes em vários trabalhos que enfocam a emigração para os EUA –

como os efeitos adversos de uma economia dominada pela inflação, entre os anos 80 e meados dos anos 90, bem como caracterizada pela instabilidade e falta de empregos –, Cwerner (2001) chama a atenção para um número significativo de brasileiros que apontam razões não econômicas, como o "desejo de conhecer o mundo". O trabalho de Evans *et al.* (2006) também cita as considerações de Jordan e Duvel (2002), que ressaltam os ganhos econômicos como motivação, mas também o acesso aos benefícios públicos e o desejo de adquirir conhecimento e experiência.

Evans *et al.* (2006) citam resultados de um dos poucos levantamentos que tratam do perfil dos brasileiros em Londres. Este foi realizado entre setembro e outubro de 2006 por uma equipe de ativistas envolvidos na campanha *Strangers into Citizens*, da Capelania Brasileira do Leste de Londres. Foram concluídos 423 questionários em igrejas (católicas e pentecostais) no leste e área central de Londres. Evans *et al.* (2007) salientam que apesar de esta pesquisa não poder ser considerada como representativa de toda a comunidade brasileira em Londres, pode-se dizer que ela reflete a situação de muitos brasileiros morando lá, especialmente daqueles em situação irregular, uma vez que a metade deles era irregular.

Nesta pesquisa, muitas características dos imigrantes brasileiros foram levantadas, como estas a seguir:

- a maioria era composta de recém-chegados e estava entre um e cinco anos no Reino Unido;
- os homens formavam uma ligeira maioria, 51,5% da amostra;
- são pessoas jovens, com média de idade de 33,5 anos, sendo as mulheres ligeiramente mais jovens, com média etária de 32,7 anos, contra 34,4 anos dos homens;
- a grande maioria (82%) não tinha filhos, 41% viviam em domicílios não familiares, e praticamente a mesma proporção, 42%, em domicílios familiares, enquanto 36% dividiam um quarto;
- são bem-educados, principalmente quando comparados com a média de escolaridade dos residentes no Brasil – 54% tinham completado o segundo grau e 36% continuaram seus estudos posteriormente, ainda que a metade destes não tenha completado o curso;
- as mulheres responderam que vieram, preferencialmente, para trabalhar e estudar, ou simplesmente estudar, enquanto os homens enumeraram, principalmente, razões de cunho econômico, como trabalhar e poupar dinheiro;

• freqüentemente aceitam trabalhos (principalmente em restaurantes e serviços domésticos) muito aquém daqueles que costumavam realizar no Brasil, isto é, eram sobre-qualificados para suas funções;

• 63% trabalhavam mais de 35 horas semanais, sendo que 48% trabalhavam mais de 48 horas semanais; e homens trabalhavam mais que mulheres.

Apesar de grande parte dos brasileiros em Londres se considerar temporária no País, muitos deles acabam ficando mais tempo do que o previsto, especialmente os que declaram ter migrado para o Reino Unido para seu desenvolvimento pessoal ou para adquirir experiência. Como a pesquisa da campanha *Strangers into Citizens* indica, em termos de tendência as expectativas sobre a duração de permanência apontam para o longo prazo.

Comentários Finais

Avaliar a presença dos imigrantes brasileiros na Europa ou mesmo em outros países, não é uma tarefa simples a começar pelas estimativas do volume e estrutura deste coletivo. As informações, na maioria dos casos, permitem somente uma indicação imprecisa do número de brasileiros no estrangeiro, e muito pouco se conhece sobre seu perfil.

De fato, a diversidade, e, por vezes, as divergências quanto ao volume de brasileiros no exterior são, muitas vezes, bastante significativas. Uma coleta de dados nos censos demográficos dos países de destino e a comparação com estatísticas oficiais revelam imensas discrepâncias, dependendo do caso.

A nova realidade internacional, que insere o Brasil no caminho dos fluxos migratórios internacionais, pede a criação de mecanismos que possam dar resposta a este desafio. A presença de brasileiros em outros países da Europa possivelmente reproduz, em alguns casos, o perfil que se observa em outros países. Um exemplo seriam as motivações econômicas apontadas por parte dos brasileiros na Europa, coincidentes, em certa medida, com aquelas reportadas por imigrantes nos EUA. Isso, no entanto, não significa que outras razões não desempenham importante papel, como o "desejo de conhecer o mundo", ou adquirir experiência antes de um posterior retorno. Cabe lembrar, ainda, que laços históricos e culturais não podem ser considerados, caso da emigração do Brasil para Portugal ou Itália. Certamente, os laços familiares na Europa facilitaram os movimentos, através de suportes sociais que estavam disponíveis, ou de elos ancestrais como

meio para obter acesso ou cidadania européia. Mas este é um campo de pesquisa que ainda precisa avançar.

Enfim, dada a grande diversidade de aspectos teóricos enfocando as causas e conseqüências das migrações internacionais, a extrema dificuldade em se tratar metodologicamente as estimativas e o perfil de brasileiros no exterior – muitos dos quais em situação irregular – e as diferentes motivações apontadas pelos brasileiros residindo em outros países, naquelas poucas pesquisas disponíveis, algumas medidas poderiam facilitar a compreensão deste complexo fenômeno.

Alguns dos textos citados neste trabalho fazem menção à necessidade de mais pesquisas que tratem da imigração internacional, e o caso da Europa é ainda mais urgente, especialmente no contexto desta segunda onda das emigrações brasileiras para aquele continente (PEIXOTO, 2006). Além disso, uma maior cooperação entre instituições dos países receptores e do Brasil certamente seria um caminho promissor para ajudar a desvendar muitos aspectos ainda obscuros da realidade dos brasileiros na Europa, uma tarefa que seria potencializada, se coordenada pelo Itamaraty. Nesse sentido, um início relativamente pouco dispendioso poderia ser a elaboração de um "banco" de pesquisas, ou mesmo disseminação de informações e *links* em um portal para acesso público. Posteriormente, e em consonância com uma tendência bastante atual, uma rede de centros para pesquisas poderia ser criada, para troca de informações e indução de temas a serem investigados.

Bibliografia

AMARAL, Rubem G. Perfil da comunidade brasileira no exterior. Brasília. 2005.

ARANGO, Joaquín. La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. Migración y Desarollo, nº 012, octubre. 2003. Madrid.

ASSIS, Gláucia de Oliveira – Estar aqui, estar lá.. o retorno dos emigrantes valadarenses ou a construção de uma identidade transnacional? - Travessia: revista do imigrante, Centro de Estudos Migratórios-CEM, São Paulo maio-agosto/ 1995.

BAENINGER, ROSANA e FUSCO, Wilson – Informações sobre migrações internacionais. In: International Migration – Fact Sheet-Brazil-CNPD – Trabalho apresentado na Regional Hearing for Américas- Global Commission on International Migration-GCIM – México City. 16 a 17 de maio de 2005.

BBC-Brasil - http://noticias.uol.com.br/bbc/reporter/2008/03/25/ult4909u3009.jhtm acesso 16/06/2008.

BERCOVICH, Alicia – Integrando conceitos, classificações e conhecimento: a experiência do Ceso 2000 no MERCOSUL – IBGE – Rio de Janeiro -1998. (acessado em 20/10/07 http://www.ibge.gov.br/censo/mercosur.shtm).

BOGUS, Lucia Maria M. – Migrantes brasileiros na Europa Ocidental: uma abordagem preliminar. In Patarra, Neide L. Emigração e imigração internacional no Brasil contemporâneo. São Paulo, FNUAP-1995.

BOGUS, Lucia M e Bassanez, Maria S. DO Brasil para a Europa- imigrantes brasileiros na península itálica neste final de século Anais do X Encontro de Estudos Populacionais Caxambu,1996, v.2, p.893-916.

BRUNO, Sebastián F. Cifras imaginárias de la inmigración limítrofe en la Argentina. VII Jornada de Sociología. Buenos Aires. Novembro 2007.

CABRAL, Maria Cláudia C. Anteprojeto da “nova lei de estrangeiros” In Neto, Eduardo R. (org.). A População nas políticas públicas: gênero, geração e raça. CNPD; UNFPA – Brasília,– 2006.

CARVALHO, José Alberto M O saldo dos fluxos migratórios internacionais do Brasil na década de 80 – uma tentativa de estimação. Revista Brasileira de Estudos de População, Campinas. ABEP. Vol. 13 nº. 1 pp. 3-14, jan./jun.1996.

CARVALHO, José Alberto M. MAGALHÃES, Marisa, V, GARCIA, Ricardo A estimativa dos saldos migratórios internacionais e do número de emigrantes internacionais das grandes regiões do Brasil: 1986/1991 e 1991/1996. In

Migrações Internacionais: contribuições para políticas Pp. 243-252. Brasília, CNPD – 2001.

CARVALHO, José Alberto M Migrações Internacionais do Brasil nas duas últimas décadas do século XX: algumas facetas de um processo complexo, amplamente desconhecido. Seminário de Migração Internacional – Ministério da Previdência Social. Brasília, julho 2004.

CASA DO BRASIL EM LISBOA A 2ª "vaga" de imigração brasileira para Portugal (1998-2003): estudo de opinião a imigrantes residentes nos distritos de Lisboa e Setúbal. Casa do Brasil -2004.

CASTLES, Stephen e MILLER, Mark J. The age of migration: international population movements in the modern world. Palgrave MacMilliam, New York. 2003.

CASTRO, Mary Garcia (org) Migrações Internacionais: contribuições para políticas, Brasil 2000. Brasília : CNPD, 2001.

CAVALCANTI, Leonardo. A Imigração brasileira no espaço urbano de Barcelona in In Serviço Pastoral dos Migrantes(org) Travessia na Desordem Global: Fórum Social das Migrações; Editora Paulinas- São Paulo – 2005.

Commision of the European Communities (COM) – Policy plan on legal migration. Brussels – 2005 .

CELADE, Relatoria del seminário técnico sobre lecciones aprendidas de los censos de población de la ronda 2000 em América Latina – Santiago de Chile – 2003.

CELADE, Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en iberoamérica: características, retos y oportunidades – Encuentro Iberoamericano sobre Migración y desarrollo – Madrid - 2006.

CWERNER, S. The times of migration, Journal of Ethnic and Migration Studies, 27(1): 7-36- 2002.

DOMINGOS, Andreus e RECAÑO, Joaquin . Factores sociodemograficos y territoriales de la inmigración irregular en España . XXV IUSSP General Conference. Tours, 2005.

EVANS, Y., WILLS, J., DATTA, K., HERBERT, J., McIIWAINE, J. M., ARAÚJO, J. O., FRANÇA, A. C., FRANÇA, A. P. Brazilians in London: a report for the Strangers into Citizens Campaign, University of London, 2007.

FERNANDES, Duval Homecoming: assimilation of returning international migrants into the labour market. Brazil – 2000. XIV IUSSP International Conference, Tours – 2005.

FERNANDES, Duval e NUNAN, Carolina. O imigrante brasileiro na Espanha: perfil e situação de vida em Madri – Trabalho submetido para seleção ao XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais – ABEP . Caxambu - 2008.

GCIM-Global Commission on International Migration – Migration in interconnected world: new directions for action. UN. New York – 2005.

GOZA, Franklin. A imigração brasileira na América do Norte . Revista Brasileira de Estudos Populacionais. 9(1) jan/jul – 1992.

GOZA, Franklin. Um panorama geral da vida dos brasileiros nos EUA no ano 2000. Anais do XIX – Encontro Nacional de Estudos Populacionais – ABEP. Caxambu, 2004.

HERNANDO, Asunción M.; MARTÍNEZ, Elda, G. Las migraciones internacionales. Crónicas del Siglo XX Dastin Ediciones, Madrid. 2006.

JORDAN, B. DUVELL, F. Irregular migration: the dilemmas of transnational mobility. Chelthenham: Edward Elgar- 2002.

KAWAMURA, Lili – A questão cultural e a discriminação social na migração de brasileiros ao Japão. In Migrações Internacionais: contribuições para políticas. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento-CNPD. Brasília-2001 p395-408.

KLINTHÄLL, Marin – Immigration, intregation and return migration. International Symposium on International Migration and Development – Population Division, UN. Turin – 2006.

LEVY, M.S.F. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). Revista Saúde Pública. São Paulo, 8 (supl): 49-90, 1974.

MARQUES, Denise F. e MÁXIMO, Geovane da C. Diferenças salariais entre brasileiros e paraguaios retornados do Paraguai e dos Estados Unidos: uma aplicação de micro-simulação contrafactuais. Anais do XX – Encontro Nacional de Estudos Populacionais – ABEP Caxambu- 2006.

MARMORÁ, Lélio – Les politiques de migrations internationales L' Hartmattan, Paris – 2002.

MARTES, Ana Cristna Braga – Brasileiros nos Estados Unidos: um estudo sobre imigrantes em Massachusetts – Editora Paz e terra. São Paulo – 1999.

MARTES, Ana Cristina Braga – Longe dos olhos, perto da previdência – criação de vínculos como foco de políticas social previdenciária para emigrantes.Trabalho apresentado no Seminário de Migração Internacional – Ministério da Previdência Social Brasília, julho -2004.

MATEOS, Natalia Ribas – Uma invitación a la sociología de las migraciones. Ediciones Bellaterra. Barcelona – 2004.

McGOVERN, P. Immigration, labour markets and employment relations: problems and prospects. British Journal of industrial relations, 48:2, 2007, pp. 217-235.

MINNESOTA Population Center. Integrated Public Use Microdata Series International: Version 3.0. Minneapolis: University of Minnesota, 2007.

NOATO, Higuchi – The Migration process of nikkei brazilian in Yamada Mutsuo (org.). Emigración Latinoamericana: comparación interrgional entre

América del Norte, Europa y Japón. The Japan Center for Area Studies. Osaka, Japan - 2003.

NOATAO,Higuchi – La Migración brasileña en Japon – Atas de La Reunión de Expertos Migración Internacional y Desarollo em América Latina y el Caribe. Ciudad de México – CEPAL - noviembre de 2005.

NUNAN, Carolina – De vota para casa: a re-inserção do migrante internacional retornado no mercado formal de trabalho. Dissertação de Mestrado, Programa de Geografia – Tratamento da Informação Espacial – PUC Minas. Agosto de 2006.

PADILHA, Beatriz – Integração dos "imigrantes brasileiros recém-chegados" na sociedade portuguesa: problemas e possibilidades in Josè Machado (ORG) Um Mar de Identidades: a migração brasileira em Portugal.EdUFSCar, São Carlos. 2006.

PATARRA, Neide(org.) Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo São Paulo – UNFPA-1995.

PATARRA, Neide (org.) Migrações internacionais: heranças XX, agenda XXI. Campinas – UNFPA, 1996.

PEIXOTO, João e Figueiredo, Alexandra. Imigrantes brasileiros e mercado de trabalho em Portugal in Josè Machado (ORG) Um Mar de Identidades: a migração brasileira em Portugal.EdUFSCar, São Carlos. 2006.

PEIXOTO, João – A Socio-political view of international migration from Latim América and Caribbean: the caso of Europe , Atas de La Reunión de Expertos Migración Internacional y Desarollo em América Latina y el Caribe. Ciudad de México – CEPAL - noviembre de 2005.

PIORE, Michael J. Birds of passage: migrant labour in industrial societies – Cambridge University Press. Cambridge,1979.

PIZARRO, Jorge Matinéz – La migración internacional em América Latina y el Caribe. Atas de La Reunión de Expertos Migración Internacional y

Desarollo em América Latina y el Caribe. Ciudad de México – CEPAL - noviembre de 2005.

RAVESTEIN, Ernest G – The laws of migration. Journal of the Royal Statistical Society, 48: 167 – 227 y 52:241 - 301.

REZENDE, Dimitri F. A – Reflexões sobre os sistemas de migração internacional - proposta para uma análise estrutural dos mecanismos intermediários. [Tese de doutorado]. CEDEPLAR/UFMG – Belo Horizonte – 2005.

RIOS-NETO, Eduardo L.G. Pobreza, Migrações e Pandemias. Texto para discussão-301. CEDEPLAR/UFMG – Belo Horizonte, 2007.

RIPOLL, Érika M. Espanha na dinâmica das nigrações internacionais: um breve panorama da situação dos imigrantes brasileiros na Espanha. XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais –ABEP. Caxambu – 2006.

ROSSI, Pedro Linhares Remessas de Imigrantes brasileiros em Portugal. SOCIUS Working Papers – Universidade Técnica de Lisboa- Lisboa – 2004.

ROSSINI, Rosa Ester. Lugar para viver é aqui, lugar para sobreviver é lá: migração internacional do Brasil para o Japão.. Trabalho apresentado no XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP. Caxambu, 23 a 27 de out. 2004.

SALES, Teresa - Imigrantes estrangeiros, imigrantes brasileiros: uma revisão bibliográfica e algumas anotações para pesquisa. Revista Brasileira de Estudos Populacionais. 9(1), jan/jul,1992.

SALES, Teresa – O trabalhador brasileiro no contexto das novas migrações internacionais. In Patarra, Neide L. Emigração e imigração internacional no Brasil contemporâneo. São Paulo, FNUAP-1995.

SALES, Teresa – Brasileiros longe de casa Editora Cortez, São Paulo – 1999.

SALGANIK, Matthew. J. e HEKATHORN,Douglas D. Sampling and estimation in hidden populations using respondent-drive sampling. Sociological Methodology (34) 193-239, 2004.

SAYAD, Abdlmalek. O Retono, Travessia: revista do imigrante, número especial, Centro de Estudos Migratórios-CEM, São Paulo, 2000.

SOARES,Weber – Da metáfora à substância: redes sociais, redes migratórias e migração nacional e internacional em Valadares e Ipatinga. [Tese de doutorado] CEDEPLAR/UFMG – Belo Horizonte, 2002.

SOUCHAD, Sylvain Geografia de la migración brasileña en Paraguay. ADEPO/UNFPA Asunción - 2007.

TÉCHIO, Kachia – Imigrantes brasileiros não documentados: uma análise comparativa entre Lisboa e Madri. Socius Working Papers n 1 Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2006.

VICENTE-Trinida – La migración latinoamericana en España - Atas de La Reunión de Expertos Migración Internacional y Desarollo em América Latina y el Caribe. Ciudad de México. CEPAL, 2005.

ZLOTNIK, Hania – Théories sur les migrations internationales in Caselli, G, Vallin, J. Wunsch, G (org.) Démographie : analyse et synthèse – Les determinants de la migration. Editions. INED. Paris, 2003.

Brasileiros no Japão

*Elisa Massae Sasaki**

A partir dos meados dos anos 1980, notamos a ocorrência de saída de brasileiros para o exterior como trabalhadores migrantes. Dentre vários destinos, o Japão tem recebido um volume significativo de brasileiros descendentes de japoneses como trabalhadores não-qualificados para preencher as ocupações dos setores manufatureiros. Na primeira metade da década de 90, o fluxo deste contingente se massificou, logo após a reforma da política imigratória japonesa, que, dentre outras coisas, legalizou a entrada de descendentes de japoneses – ou, como são conhecidos, *nikkeis*, ou *nikkeijin*. Ao longo das duas últimas décadas, essa migração, que inicialmente pretendia ser temporária, foi aumentando a sua permanência no Japão, estabelecendo e institucionalizando sua presença nas regiões onde mais se concentram brasileiros. Esse fluxo de brasileiros no Japão ficou conhecido como "Movimento *Dekassegui*".

Originalmente, a palavra japonesa *dekassegui* significava "trabalhar fora de casa". No Japão, referia-se aos trabalhadores que saíam temporariamente de suas regiões de origem e iam para outras mais desenvolvidas, sobretudo aqueles provenientes do norte e nordeste do Japão, durante o rigoroso inverno que interrompia suas produções agrícolas no campo. Este mesmo termo foi

* Doutoranda em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas [IFCH] Universidade Estadual de Campinas [UNICAMP], elisamassae@yahoo.com.br.

aplicado aos descendentes de japoneses que vão trabalhar no Japão, em busca de melhores ganhos salariais, empregando-se em ocupações de baixa qualificação, caracterizados pelos japoneses como "3K" - *Kitanai* (sujo), *Kiken* (perigoso) e *Kitsui* (penoso) - que eram recusados por eles. Nesse sentido, o termo *dekassegui* remete à idéia de um período temporário, isto é, um período definido para trabalhar num lugar, para em seguida retornar à sua cidade de origem. Além disso, tem-se, embutida, uma idéia pejorativa dos que cabem nessa categoria, de que se sujeitam a trabalhos recusados por muitos.

Mas ao longo do processo migratório, notamos uma tendência de os brasileiros permanecerem por mais tempo no Japão, evidenciada, por exemplo, pelo aumento do número de brasileiros residentes com vistos permanentes no País, assim como pelo aumento do contingente da população jovem, filhos de migrantes brasileiros que se encontram nesse país, como será apresentado detalhadamente mais adiante. Podemos dizer, então, que a expectativa temporária inicial foi se perdendo de vista ao longo do tempo. Nesse sentido, cabe atentar para os diferentes usos do termo *dekassegui*,[1] adotados desde o início do fluxo migratório – e como o movimento ficou conhecido e marcado –, uma vez que os significados são datados, contextualizados e sócio-culturalmente construídos. Ao mesmo tempo em que as categorias têm um aspecto bastante fluido, são socialmente compartilhadas – não só pelos próprios migrantes e pela comunidade japonesa e/ou nipo-brasileira, mas também pelos estudiosos do tema, agentes sociais e governamentais.

No caso do Japão, dispomos de relatórios estatísticos oficiais da Associação de Imigração do Japão, órgão do Ministério da Justiça – intitulado "*Estatística sobre os Estrangeiros Residentes no Japão*" [2] – em língua japonesa, que se pautam em um procedimento burocrático obrigatório para todos os estrangeiros cuja permanência no Japão exceder 90 dias. Essa contagem de estrangeiros no País mostra a tendência básica nos fluxos e

---

[1] Ocorre, inclusive, uma mudança na própria grafia japonesa utilizada para se referir aos *dekasseguis* , passando a ser escrito em *katakana*, indicativo de estrangeiridade, no caso de latino-americanos, inclusive brasileiros. Já em kanji, *dekassegui* 出稼ぎ refere-se, então, ao seu significado inicial, que é associado à migração interna e sazonal dentro do próprio Japão.

[2] JAPAN IMMIGRATION ASSOCIATION [*Zaidan Hōnin Nyūkan Kyōkai Zairyū Gaikokujin Tōkei*], 1995 a 2007. Statistics on the Foreigners Registered in Japan. Estatísticas sobre Estrangeiros Residentes no Japão, Relatórios Anuais. [A Associação de Imigração do Japão é um órgão do Ministério da Justiça do Japão].

estoque de imigrantes no Japão, sendo que todos os estrangeiros de diversas nacionalidades são registrados nas províncias locais. A partir do relatório do ano de 1998, dada a presença significativa de brasileiros no Japão, que passou a ser o terceiro maior contingente de estrangeiros no País a partir de 1990, o Brasil passou a ter tabulações especiais, ao lado das já existentes da China e das Coréias (do Norte e do Sul). Isso, por sua vez, está relacionado com a legalidade dos brasileiros presentes na sociedade japonesa, que é uma das principais características desse fluxo migratório entre o Brasil e o Japão.

Contudo, essas estatísticas oficiais têm algumas limitações importantes que valem ser esclarecidas aqui. Uma delas é que elas não captam a tendência sobre os migrantes classificados como 'indocumentados', 'clandestinos' ou 'ilegais'. Um relatório publicado separadamente pelo Ministério da Justiça japonês examinou o número estimado de estrangeiros com vistos expirados – *overstayers* – que representam a maior parte dos imigrantes estrangeiros indocumentados.

Outra limitação séria é a categoria dicotômica de "japoneses" e de "estrangeiros", o que torna muito difícil apreender aqueles que têm nacionalidade japonesa fora do País,[3] num contexto migratório, como é o caso dos *nikkeis* ou *nikkeijins.* Eles/as se referem aos imigrantes japoneses e seus descendentes no Brasil e ao longo do continente americano, assim como em outras regiões fora do Japão. Em outras palavras, eles seriam os 'japoneses da primeira geração' (*issei*) e aqueles que têm 'dupla nacionalidade', uma vez que são portadores de passaporte japonês. A estimativa apresentada por Ricardo Sasaki[4] indica que cerca de 26.000 sejam cidadãos que possuem dupla nacionalidade.

De acordo com o levantamento do Ministério das Relações Exteriores do Japão, estima-se que no ano de 2003, mais de 911 mil japoneses residiam no exterior, sem contar com mais de 291 mil expatriados permanentes, que, juntos, totalizam pouco mais de 1,2 milhão[5]. Em outras palavras, são aqueles portadores de nacionalidade japonesa, logo, os da primeira geração (os primeiros imigrantes japoneses), excetuando os descendentes nascidos fora do País e não registrados nos consulados japoneses dos respectivos países

[3] KASHIWAZAKI, Chikako, 2002. "Japan: From Immigration Control to Immigration Policy?". Migration Information Source. URL (acessado em 17/10/2004): http://www.migrationinformation.org/Profiles/print.cfm?ID=39

[4] SASAKI, Ricardo, 2002. "Os Problemas que Envolvem os Trabalhadores Brasileiros no Japão". In Taeco Toma Carignato, Miriam Debieux Rosa & Raul Albino Pacheco Filho (orgs.), Psicanálise, Cultura e Migração. São Paulo: YM Editora & Gráfica, p. 239-256.

[5] Site consultado (em 04/03/2006): http://www.stat.go.jp/data/nenkan/zuhyou/y0215000.xls

no exterior como cidadãos nipônicos, e que não são incluídos nas tabulações sobre Estrangeiros Residentes no Japão.

Além dessas limitações importantes, deve-se estar ciente do fato de que tais números podem estar sujeitos a vários problemas – como, por exemplo, procedimento de coleta de dados; possível desconhecimento e/ou falta de informação do próprio estrangeiro para se registrar, etc. Ainda assim, essa estatística oficial é uma fonte importante sobre a presença brasileira no Japão, dado que é uma migração legalizada.

A partir de 2000, o Ministério da Justiça do Japão passou a apresentar as tabulações especiais pormenorizadas dos maiores contingentes de estrangeiros residentes, por cidade e também por bairros, das principais regiões metropolitanas japonesas, totalizando cerca de 830 localidades.

Posto isto, baseando-nos nesses dados, passaremos a apresentar um perfil geral sobre os brasileiros no Japão, nas duas últimas décadas do século XX e no início do XXI.

Brasileiros no Japão

As primeiras notícias sobre a ida de brasileiros descendentes de japoneses para trabalhar temporariamente no Japão apareceram nos meados dos anos de 1980, apresentando um movimento tímido, em termos de volume. Na virada da década de 80 para 90 do século anterior, eles não tiveram grandes problemas burocráticos para entrar no território japonês, pois seu perfil era basicamente de: [1] nipo-descendentes das primeiras gerações – *issei* [primeira geração] e/ou *nissei* [segunda geração]. Logo, muitos tinham nacionalidade japonesa ou dupla nacionalidade, podendo ingressar no Japão como japoneses; [2] tinham, em geral, idade avançada, na faixa dos 40 e/ou 50 anos; [3] eram chefes de família e [4] casados; [5] sabiam falar japonês e [6] tinham pretensões de estada temporária no Japão.[6]

A partir da primeira metade dos anos 90, assim que o fluxo de brasileiros para o Japão se massificou, começaram a germinar as primeiras redes sociais migratórias de brasileiros, entrando em cena novos atores sociais, como: os candidatos a trabalhadores migrantes, as pequenas empresas japonesas demandando mão-de-obra estrangeira e os agentes intermediários. Estes últimos

[6] SASAKI, Elisa Massae, 1999. "Movimento Dekassegui: a Experiência Migratória e Identitária dos Brasileiros Descendentes de Japoneses no Japão". In Rossana Rocha Reis & Teresa Sales (orgs.), Cenas do Brasil Migrante. São Paulo: ed. Boitempo, p. 257.

tinham grande atuação nesse cenário, explorando os migrantes estrangeiros e obtendo uma margem de lucro considerável com o recrutamento destes trabalhadores. Concomitantemente, com intuito de amparar os trabalhadores migrantes, também começaram a surgir no cenário: centros de atendimento, informação, orientação e apoio aos trabalhadores migrantes, de iniciativa governamental, municipal e de vários grupos de voluntários sem fins lucrativos.

No Japão, há centenas de entidades similares, principalmente onde há significativa presença de brasileiros, assim como estrangeiros de outras nacionalidades na condição de trabalhadores migrantes. Em geral, essas entidades podem estar vinculadas à prefeitura local, às associações civis, regionais e locais, a grupos voluntários que oferecem informações e orientações de diversas naturezas – trabalhista, jurídica, educacional, cultural, social, cotidiana (como coleta de lixo), etc.

No passado, a política imigratória japonesa se centrou na idéia de controle e monitoramento de estrangeiros, como atenta Kashiwazaki.[7] Enquanto o controle de fronteiras era a maior preocupação para o governo central, a necessidade de uma política de integração tem surgido, em termos local e nacional. Na ausência de uma política de integração coerente em nível nacional, os governos locais têm-se defrontado com a acomodação de residentes estrangeiros recém-chegados, que se têm estabelecido em grande número. Isso se aplica particularmente às cidades que têm experimentado um rápido influxo de imigrantes, como as cidades e regiões industriais na parte central do Japão, onde muitos trabalhadores *nikkeis* [estrangeiro de origem japonesa] têm-se estabelecido. Moradia, educação dos filhos e saúde são alguns dos assuntos que têm sido alvo de atenção. Comparando com o governo central, os governos locais têm inovado suas políticas para acomodar os residentes estrangeiros. Nesse sentido, muitos governos locais têm instaurado assembléia para os cidadãos estrangeiros ou reuniões similares nos últimos anos.[8] Essas respostas administrativas a nível local também refletem uma velha reivindicação

[7] KASHIWAZAKI, Chikako, 2000. "The Politics of Legal Status", in Sonia Ryang (ed.), Koreans in Japan – Critical Voices from the Margin. London & NY: Routledge.

[8] Veja por exemplo: [a] IKEGAMI, Shiguehiro (ed.), 2001. *Burajirujin to Kokusaika suru Chiiki Shakai – Kyojū, Kyōiku, Iryō.*(200 – ['O Brasileiro e a Comunidade Local que se Internacionaliza – Moradia, Educação, Saúde']. Tokyo: Akashi Shoten. E [b] PAK, Katherine Tegtmeyer, 2001. "Towards Local Citizenship: Japanese Cities Respond to International Migration". The Center for Comparative Immigration Studies (CCIS), Working Paper nº 30, January. University of California, San Diego. URL (acessado 26/09/2003): http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/working_papers.htm.

por parte dos coreanos, que buscam ser reconhecidos como membros da comunidade local sem considerar sua nacionalidade. [9]

Onde estão os brasileiros

Os brasileiros no Japão, que em 2006 totalizaram 312.979, se concentram na região central da Ilha Principal [*Honshū*] do Japão, onde se encontram as regiões industriais. De acordo com a Tabela 2, as províncias[10] onde havia maior número de brasileiros residentes registrados em 1994 eram: Aichi, Shizuoka, Kanagawa, Saitama e Gunma, onde mais da metade de toda a população brasileira se encontrava. Veja na Tabela 1 as principais províncias onde residem os brasileiros no Japão, de 1994 a 2006.

Nagano é uma das províncias que chama atenção nesta tabela, no que se refere à presença brasileira crescente em seu território. Se em 1994 Nagano foi a sétima província onde mais se receberam brasileiros, com pouco mais de 6,5 mil, ao longo dos anos 90, ela foi recebendo cada vez mais brasileiros, sendo que em 1998 ela passou a ser a terceira província com maior presença brasileira (com 14.670), depois de Aichi (quase 41 mil) e Shizuoka (mais de 31 mil). A partir desse ano, Nagano permanece como a terceira província com mais brasileiros. Isso se deve ao fato de que nessa região há indústrias de componentes eletrônicos, que também passaram a contar com a mão-de-obra estrangeira em sua produção. Já em Aichi e Shizuoka se encontram as indústrias manufatureiras, sobretudo do setor automobilístico.

Confirmando a Tabela 1 sobre as províncias, na Tabela 2 temos as cidades onde mais se concentram brasileiros. Em primeiro lugar está a cidade de Hamamatsu (na província de Shizuoka), que em 2000 tinha mais de 11 mil brasileiros. Nos anos de 2001 a 2003, a população brasileira ficou na casa dos 12 mil, sendo que a partir de 2004 aumentou para 13,8 mil, apresentando um aumento anual maior em 2005, quando passou a ter quase 18 mil, chegando, em 2006, a19.402 brasileiros nessa cidade.

---

[9] MERVIO, Mika, 2002. "The Korean Community in Japan and Shimane". URL (acessado em 20/12/2005): http://gsti.miis.edu/CEAS-PUB/200206Mervio.PDF , 31pp.

[10] A ordem classificatória adotada das províncias japonesas é em termos geográficos, no sentido do Norte ao Sul do país. Subseqüentemente, o mesmo ocorre com as cidades e localidades, que o próprio correio japonês adota. Vide site (22/10/2004): http://www.post.japanpost.jp .

As quatro cidades seguintes são todas da província de Aichi – Toyohashi, Toyota, Nagoya e Okazaki – onde predominam a indústria automobilística e as firmas subcontratadas que alimentam a produção em cadeia deste setor nessa região – exceto a cidade de Iwata-shi (Shizuoka), que passou a ser a quarta cidade japonesa que mais tem brasileiros residentes registrados, com 7.497 em 2006. É nessas cidades, também, onde se encontra a preocupação por parte do governo local em promover uma política de integração dos estrangeiros para a vida comunitária local ou regional, como foi apontado anteriormente.

Os brasileiros estão concentrados na região central do Japão, mas também se encontram em diversas outras localidades. Isso deve estar relacionado com o fato de haver empregos em outros setores, como o de serviços, alimentícios (frigoríficos, supermercados, panificação, *bentū* [marmitas] etc.). Nesse sentido, podemos dizer que, embora os brasileiros ainda sejam alocados no setor manufatureiro (automobilístico, eletrônico, etc.), ao longo do tempo eles têm ocupado empregos nos outros setores citados. Pode-se dizer que seu deslocamento geográfico está muito mais ligado a mudança de emprego do que outros motivos – por exemplo, reunião familiar – e que, por sua vez, está nas mãos das empreiteiras às quais estão vinculados.

Tabela 1 – Brasileiros por Principais Províncias no Japão (1994 a 2006)

Província 県		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aichi 愛知	N	27.545	29.787	36.392	42.917	40.873	41.241	47.561	51.546	54.081	57.336	63.335	71.004	76.297
	%	17,3%	16,9%	18,0%	18,4%	18,4%	18,4%	18,7%	19,4%	20,2%	20,9%	22,1%	23,5%	24,4%
	R	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º
Shizuoka 静岡	N	22.571	25.012	28.305	32.202	31.329	31.974	35.959	39.409	41.039	41.489	44.248	48.586	51.250
	%	14,1%	14,2%	14,0%	13,8%	14,1%	14,3%	14,1%	14,8%	15,3%	15,1%	15,4%	16,1%	16,4%
	R	2º	2º	2º	2º	2º	2º	2º	2º	2º	2º	2º	2º	2º
Kanagawa 神奈川	N	13.434	13.958	14.386	15.434	13.155	12.184	12.295	13.650	13.794	13.837	13.860	13.859	13.933
	%	8,4%	7,9%	7,1%	6,6%	5,9%	5,4%	4,8%	5,1%	5,1%	5,0%	4,8%	4,6%	4,5%
	R	3º	3º	3º	3º	4º	6º	8º	8º	7º	8º	8º	7º	8º
Saitama 埼玉	N	10.160	10.804	11.500	12.226	11.532	11.202	12.831	14.088	13.768	13.932	14.030	13.694	13.728
	%	6,4%	6,1%	5,7%	5,2%	5,2%	5,0%	5,0%	5,3%	5,1%	5,1%	4,9%	4,5%	4,4%
	R	4º	4º	5º	7º	7º	8º	7º	7º	8º	7º	7º	8º	9º
Gunma 群馬	N	8.941	10.305	11.501	13.933	13.138	13.317	15.325	16.239	15.636	15.756	16.455	16.934	17.101
	%	5,6%	5,8%	5,7%	6,0%	5,9%	5,9%	6,0%	6,1%	5,8%	5,7%	5,7%	5,6%	5,5%
	R	5º	5º	4º	5º	5º	5º	5º	5º	5º	6º	6º	5º	5º
Gifu 岐阜	N	7.096	8.073	9.829	11.818	11.202	11.619	14.809	14.925	15.138	16.449	17.596	19.152	20.466
	%	4,4%	4,6%	4,9%	5,1%	5,0%	5,2%	5,8%	5,6%	5,6%	6,0%	6,1%	6,3%	6,5%
	R	6º	7º	7º	8º	8º	7º	6º	6º	6º	5º	5º	4º	4º
Nagano 長野	N	6.579	9.633	11.197	14.676	14.670	16.357	19.945	17.830	17.537	17.898	17.758	16.925	16.696
	%	4,1%	5,5%	5,5%	6,3%	6,6%	7,3%	7,8%	6,7%	6,5%	6,5%	6,2%	5,6%	5,3%
	R	7º	6º	6º	4º	3º	3º	3º	3º	3º	3º	3º	6º	6º
Mie 三重	N	6.224	7.086	9.776	12.433	12.903	13.453	15.358	16.737	17.012	17.619	18.157	20.133	21.206
	%	3,9%	4,0%	4,8%	5,3%	5,8%	6,0%	6,0%	6,3%	6,3%	6,4%	6,3%	6,7%	6,8%
	R	9º	8º	8º	6º	6º	4º	4º	4º	4º	4º	4º	3º	3º
Ibaraki 茨城	N	5.994	7.036	7.784	9.216	8.933	9.454	10.803	10.974	10.950	10.940	11.259	10.839	10.926
	%	3,8%	4,0%	3,9%	4,0%	4,0%	4,2%	4,2%	4,1%	4,1%	4,0%	3,9%	3,6%	3,5%
	R	10º	9º	9º	9º	9º	9º	9º	9º	9º	10º	10º	10º	10º
Tochigi 栃木	N	5.900	6.418	7.759	8.757	8.094	7.565	8.315	8.624	8.530	8.754	8.545	8.513	8.425
	%	3,7%	3,6%	3,8%	3,8%	3,6%	3,4%	3,3%	3,2%	3,2%	3,2%	3,0%	2,8%	2,7%
	R	11º	10º	10º	10º	11º	11º	11º	11º	11º	11º	11º	11º	11º
Shiga 滋賀	N	5.199	6.054	7.004	8.407	8.322	8.841	10.125	10.182	10.794	10.995	12.128	13.595	13.960
	%	3,3%	3,4%	3,5%	3,6%	3,7%	3,9%	4,0%	3,8%	4,0%	4,0%	4,2%	4,5%	4,5%
	R	13º	13º	13º	13º	10º	10º	10º	10º	10º	9º	9º	9º	7º
Outras	N	39.976	42.274	46.362	51.235	48.066	47.092	51.068	51.758	50.053	19.695	49.186	48.846	48.991
	%	25,0%	24,0%	23,0%	22,0%	21,6%	21,0%	20,1%	19,5%	18,7%	7,2%	17,2%	16,2%	15,7%
Total	**N**	**159.619**	**176.440**	**201.795**	**233.254**	**222.217**	**224.299**	**254.394**	**265.962**	**268.332**	**274.700**	**286.557**	**302.080**	**312.979**
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Japan Immigration Association (1995 a 2007).

OBS: [N] = Número absoluto; [%] = Porcentagem; e [R] = Ranking (Classificação da província por maior contingência de população brasileira, por ano).

Tabela 2 – Principais Cidades Japonesas com Maior Contingente Brasileiro (2000 a 2006)

	Cidade	市 [shi]	Província	県 [ken]	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1º	Hamamatsu	浜松	Shizuoka	静岡	11.149	12.144	12.724	12.766	13.830	17.943	19.402
2º	Toyohashi	豊橋	Aichi	愛知	8.543	9.216	9.276	10.293	11.165	11.981	12.553
3º	Toyota	豊田	Aichi	愛知	5.354	5.954	6.201	6.266	6.644	7.198	7.743
4º	Iwata	磐田	Shizuoka	静岡	2.471	2.787	3.353	3.592	4.036	7.021	7.497
5º	Nagoya	名古屋	Aichi	愛知	4.601	4.785	4.721	4.862	5.163	5.796	6.130
6º	Okazaki	岡崎	Aichi	愛知	3.185	3.468	3.969	4.500	5.038	5.395	5.641
7º	Isesaki	伊勢崎	Gunma	群馬	2.952	3.204	3.197	3.372	4.895	5.009	5.122
8º	Suzuka	鈴鹿	Mie	三重	3.542	3.907	3.892	4.084	4.390	4.466	4.902
9º	Kani	可児	Gifu	岐阜	2.992	2.962	3.230	3.874	4.470	4.475	4.822
10º	Ōgaki	大垣	Gifu	岐阜	3.598	3.358	3.214	3.219	3.500	4.332	4.749
11º	Komaki	小牧	Aichi	愛知	3.805	3.799	3.748	3.629	4.130	4.406	4.727
12º	Yokkaichi	四日市	Mie	三重	2.743	3.096	3.130	2.939	2.597	3.926	4.072
13º	Ōta	太田	Gunma	群馬	3.258	3.338	3.289	3.245	3.445	4.108	4.036
14º	Yokohama	横浜	Kanagawa	神奈川	3.535	3.947	3.919	3.798	3.803	3.742	3.790
15º	Kakegawa	掛川	Shizuoka	静岡	956	984	1.144	1.308	1.462	3.719	3.774
16º	Minokamo	美濃加茂	Gifu	岐阜	1.354	2.390	2.544	2.932	3.118	3.519	3.695
17º	Tsu	津	Mie	三重	1.789	2.177	2.264	2.346	2.563	2.660	3.693
18º	Toyokawa	豊川	Aichi	愛知	2.259	2.065	2.425	2.589	2.869	3.179	3.519
19º	Jōsō	常総	Ibaraki	茨城	n	n	n	n	n	n	3.333
20º	Anjō	安城	Aichi	愛知	1.946	2.237	2.215	2.238	2.553	2.910	3.140
21º	Nishio	西尾	Aichi	愛知	1.596	1.731	1.925	2.035	2.344	2.661	3.136
22º	Kikugawa	菊川	Shizuoka	静岡	n	n	n	n	n	2.891	3.108
23º	Ueda	上田	Nagano	長野	2.305	2.436	2.418	2.462	2.429	2.592	2.947
24º	Chiryū	知立	Aichi	愛知	1.195	1.539	1.782	2.067	2.394	2.744	2.867
25º	Tōkyō	東京	Tōkyō	東京	2.759	2.825	2.857	2.724	2.743	2.767	2.842

Fonte: Japan Immigration Association (2001 a 2007).

OBS (1): Classificação de cidades feita a partir do último ano de 2006.

OBS (2): 'n' = não consta no relatório do referido ano.

Presença brasileira no Japão

Na sociedade receptora japonesa surgiam notícias sobre restaurantes e lojas de produtos brasileiros atendendo ao público consumidor especialmente brasileiro. São pequenos negócios *de* brasileiros *para* brasileiros. "Alguns migrantes que chegaram há mais tempo, após alguns anos como operários de fábrica, conseguiram se estabelecer como proprietários (sob o aval de um proprietário japonês) de restaurantes, mercearias, lojas de produtos e objetos brasileiros, lojas de roupas, lojas de carros usados, vídeo locadoras, bares,

cabeleireiros etc.", conforme Lili Kawamura.[11] A autora segue dizendo que, se antes a interação dos brasileiros no Japão se limitava a agências de turismo, recrutadores, embaixada e consulados brasileiros, mais recentemente, isso veio se tornando cada vez mais complexo. Uma parte crescente e significativa deste contingente veio desenvolvendo estratégias de sobrevivência a longo prazo na sociedade japonesa, estabelecendo-se como comerciantes, pequenos industriais, grandes empresários, prestadores de serviços profissionais, culturais e artísticos – desde esportista, cantor, dançarino, modelo, gerente, técnico de informática, até professor, advogado, jornalista, representante religioso etc. – para um mercado consumidor brasileiro (e peruano) em expansão, formando e fortalecendo os "redutos" próprios desses migrantes.

A autora enumera as várias facetas do que denomina 'redes formais', como por exemplo: as grandes empresas importadoras – de produtos brasileiros, de alimentos, vestuário e objetos de adorno; empresas de entretenimento – discoteca, karaokê, bar, desfile de moda; TV, sobretudo a TV Globo, que detém o controle hegemônico do mercado brasileiro de TV por assinatura no Japão; imprensa – jornais e revistas semanais e mensais; serviços de recrutamento, informação e assistência para documentação em geral; serviços de telecomunicação, como a Internet, telefonia, celular; as grandes empresas educacionais se estabelecem nas cidades com grande presença de brasileiros. Essas escolas brasileiras foram favorecidas principalmente após a mudança na legislação educacional brasileira em 1995, possibilitando uma ampla flexibilidade de decisões no processo escolar, obtendo facilmente a convalidação de diplomas. Estas escolas se relacionam com os fornecedores de materiais didáticos em português e mesmo treinamento dos professores no Brasil, instalando filiais em diferentes cidades, além de formarem uma Associação de Escolas Brasileiras no Japão.

No que se refere às "redes informais", de pouca visibilidade, ela atenta para atual conjuntura de crise econômica, com um crescente desemprego e subemprego, atingindo principalmente os migrantes, fazendo surgir a figura do *dekassegui homeless* vivendo nas ruas, nos metrôs e debaixo das pontes. Os moradores de rua nipo-brasileiros no Japão, juntamente com os adolescentes fora da escola e do mercado formal de trabalho, jovens que se envolvem com drogas e prostituição, delinqüência, pequenos furtos e crimes, formam os "marginalizados" dentre os próprios migrantes. Famílias, amigos e

[11] KAWAMURA, Lili, 2003. Para Onde Vão os Brasileiros? Imigrantes Brasileiros no Japão. Campinas: ed. Unicamp, 2ª edição revista. (1ª edição: 1999), p.148.

vizinhos funcionam como suporte de assistência mútua, principalmente para cuidar das crianças e jovens; de suas casas, bens e negócios. Ao mesmo tempo em que facilitam o movimento, possibilitam a permanência dos brasileiros no Japão. A formação de uma infra-estrutura através de redes informais, juntamente com as formais, facilita a vivência cotidiana dos brasileiros – com disponibilidade de mercadoria, serviços de informação, comunicação e documentação, escolas brasileiras, restaurantes, bares, diversão, etc. – e favorece a permanência destes migrantes no Japão, apesar da dificuldade de inserção cultural dos brasileiros na sociedade japonesa.

À medida em que os brasileiros passaram a permanecer por mais tempo no Japão, com o desenvolvimento de redes sociais para acomodar o estabelecimento de sua presença nesse País, começou a surgir a imprensa étnica voltada para os nipo-brasileiros no Japão, como jornais e revistas em língua portuguesa, com distribuição nos dois países. Segundo o pesquisador e jornalista Ângelo Ishi,[12] que tem acompanhado de perto o 'Movimento Dekassegui' e analisado a 'mídia étnica' de brasileiros no Japão, é difícil estimar o número exato dos jornais e revistas publicadas em português no Japão. Se considerarmos boletins ocasionais e locais, inclusive revistas pornográficas lançadas por e para os brasileiros no Japão, essa mídia étnica deve totalizar cerca de cinqüenta publicações. Mas se nos restringirmos aos jornais bem sucedidos, com circulação em nível nacional, o número seria bem menor: quatro – *International Press*, *Jornal Tudo Bem*, *Nova Visão*, *Folha Mundial*. O primeiro dentre estes surgiu no ano de 1992, período em que o fluxo de brasileiros para o Japão estava se massificando.

Sob diferentes aspectos, portanto, desencadeou-se um processo de institucionalização do movimento de deslocamento entre o Brasil e o Japão, compondo e consolidando uma rede social migratória cada vez mais complexa.

Permanência cada vez maior dos brasileiros no Japão

Acompanhando os cenários migratórios internacionais contemporâneos, notamos uma mudança no perfil do brasileiro no Japão: [1] gerações mais avançadas (segunda e terceira); [2] proporção sexual relativamente

[12] ISHI, Angelo, 2003. "Making History, Reinterpreting Experience: The Ethnic Media among Brazilians in Japan". In Mutsuo Yamada (org.), Emigración Latinoamericana: Comparación Interregional entre América del Norte, Europa y Japón – JCAS Symposium Series 19; Population Movement in the Modern World VII. Osaka: Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology, p. 473-490.

equiparada; [3] faixa etária mais jovem; [4] sem o domínio da língua – já que também pela grande presença de brasileiros no Japão diminui a necessidade dos novos migrantes de saber falar a língua japonesa –; [5] mais solteiros e [6] recém-casados (casados há pouco tempo ou com filhos pequenos ou adolescentes) entre os compatriotas no Japão (não significando necessariamente apenas estes); [7] caráter mais familiar do que individual; [8] presença de não-descendentes entre os migrantes (que vão como cônjuges dos/as descendentes de japoneses/as); e [9] aumento na duração da estadia dos brasileiros no Japão.[13]

A mudança de perspectiva temporal dos brasileiros no Japão, que inicialmente era claramente temporária e passou a se estender por mais tempo, pode ser verificada na lista de Status de Permanência no Japão, onde encontramos várias categorias. Dentre elas, sobressaem as dos "Cônjuge ou Filho(a) de Japoneses(as)" [*Nihonjin no haizokusha nado*] e os "Residentes por Longo Período" [*Teijūsha*]. Nestas categorias são classificados os cônjuges, os que nasceram como filhos de japonesa e as crianças que foram especialmente adotadas pelos japoneses de acordo com os preceitos do art. 817, parágrafo 2º do Código Civil japonês. Já os refugiados, definidos na Convenção de Refugiados, provenientes da Indochina, *nissei* (segunda geração ou filhos de japoneses nascidos fora do Japão) e *sansei* (terceira geração ou netos de japoneses) de ascendência japonesa residentes no Japão por longo período, adquiriam o *status* de permanência ou de "residentes por longo período".[14] Este também foi adquirido por boa parte dos brasileiros residentes no Japão, principalmente pelos que desejavam trabalhar lá, já que nada os impedia de trabalhar sob tal *status* de permanência.

Mais de 90% de brasileiros residentes no Japão se encontravam nessas duas categorias. Os que vão como *dekassegui* devem permanecer nesse País sob esse *status*, uma vez que, nestas condições, não há restrições quanto a atividades a exercer, diferentemente daqueles que têm *status* de permanência temporária de três meses. Em outras palavras, embora nem todos os brasileiros presentes no Japão sejam *dekasseguis*, a grande maioria é, ou pode estar no

[13] SASAKI, Elisa Massae, 2006. "A Imigração para o Japão". Estudos Avançados – Dossiê Migrações, vol. 20, nº 57. Maio / Agosto. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, pp. 99-117. Texto disponível online na Scielo: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200009&lng=en&nrm=iso

[14] MIYOSHI, Takefumi, 1993. Manual da Lei de Imigração Japonesa – Conhecimentos Básicos sobre a Entrada e a Permanência no Japão. São Paulo: Primos / Estação Liberdade, p. 46-47.

Japão como trabalhador migrante barato e desqualificado. Em 1994, mais de 154 mil brasileiros estavam sob estas duas categorias de permanência, representando 97% do total. Nos anos seguintes, essa proporção vai diminuindo muito timidamente, mas ainda assim, na casa dos 96%, tendo, em 1997, mais de 225 mil brasileiros sob estes dois *status*, como podemos observar na Tabela 3.

Já nos anos seguintes, de 1998 e 1999, verificamos que os brasileiros com *status* de permanência de "cônjuge e filhos de japoneses" diminuíram consideravelmente: cerca de 15 mil, que, em geral, são os das primeiras gerações – os *isseis* e seus dependentes (cônjuges e filhos). Já os números em relação aos que estão no Japão como "residentes por longo período", no qual cabem os das gerações seguintes (a segunda [*nissei*] e a terceira [*sansei*], como foi dito anteriormente), mostram-nos um crescimento gradativo, sendo que de 1999 para 2000, houve um salto de mais de 20 mil brasileiros apenas nessa categoria. Mesmo somando essas duas categorias citadas acima, nos últimos anos elas têm decrescido. Se até 1999, juntas elas representavam cerca de 96%, a partir de 2000 essa cifra foi decrescendo gradualmente: em 2000, elas passaram a totalizar 94,0%; em 2001, 90%; em 2002, 86%; e em 2003, 82%. De 2001 a 2002 é que se verifica uma queda maior, em termos de números absolutos, cerca de 9 mil dentre estes dois *status* referidos.

Em contrapartida, podemos notar um aumento substantivo no *status* de permanência 'residentes em caráter permanente': de 1995 para 1996, notamos um salto de 474 para 931 brasileiros nessa categoria, correspondendo a uma taxa de crescimento anual desse período de 96,4%, praticamente duplicando o volume. No ano seguinte, 1997, a tendência ao crescimento nesse *status* continua expressiva: de 931 no ano anterior, passou para 1.686, aumentando 81,1%. O número de brasileiros residentes permanentes continua crescendo significativamente nos últimos anos: em 1998 eram 2.644; 1999: 4.592, aumentando menos, mas, ainda assim, 56,8% em relação ao ano anterior (lembrando que nesse ano houve uma diminuição no fluxo migratório de brasileiros para o Japão, como já vimos); em 2000, eram 9.062 (97,3% de crescimento anual). De 2000 para 2001 há um grande salto para 20.277, com taxa de 123,6%, e nos anos seguintes houve um contínuo aumento: em 2002, 31.203 brasileiros eram residentes permanentes, atingindo, em 2004, 52.581. Em outras palavras, nos primeiros anos do terceiro milênio, os brasileiros residentes com caráter permanente tinham aumentado cerca de 10 mil a cada ano.

Até o final dos anos 90 do século anterior, a vasta maioria dos brasileiros tinha uma perspectiva temporária de permanecer no Japão, isto é, viver nesse país apenas por alguns anos como trabalhador migrante não-qualificado para acumular algum pecúlio, para voltar definitivamente ao Brasil, ainda que tenham ido e vindo diversas vezes. Entretanto, a partir da virada do milênio, muitos deles passaram a optar por morar permanentemente no Japão, mudando, assim, o projeto de vida que tinham no início do processo migratório e se acomodando à sociedade hospedeira.

Tabela 3 – Brasileiros no Japão por Principais *Status* de Permanência (1994 a 2006)

STATUS DE PERMANÊNCIA		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cônjuge ou Filho(a) de Japoneses(as) 日本人 の 配属者等 *Nihonjin no haizokusha nado*	N	95.139	99.803	106.665	113.319	98.823	97.330	101.623	97.262	90.732	85.482	82.173	78.851	74.001
	%	59,6%	56,6%	52,9%	48,6%	44,5%	43,4%	39,9%	36,6%	33,8%	31,1%	28,7%	26,1%	23,6%
Residentes por longo período 定住者 *Teijūsha*	N	59.280	69.946	87.164	111.840	115.536	117.469	137.649	142.082	139.826	140.552	144.407	153.185	153.141
	%	37,1%	39,6%	43,2%	47,9%	52,0%	52,4%	54,1%	53,4%	52,1%	51,2%	50,4%	50,7%	48,9%
Cônjuge ou Filhos(as) de Residentes Permanentes 永住者 の 配属者等 *Eijūsha no haizokusha nado*	N	34	29	29	38	47	79	96	135	228	391	531	796	1.021
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%
Residente em Caráter Permanente 永住者 *Eijūsha* [*]	N	373	474	931	1.686	2.644	4.592	9.062	20.277	31.203	41.771	52.581	63.643	78.523
	%	0,2%	0,3%	0,5%	0,7%	1,2%	2,0%	3,6%	7,6%	11,6%	15,2%	18,3%	21,1%	25,1%
Outras その他 *Sono ta* [**]	N	4.793	6.188	7.006	6.371	5.167	4.829	5.964	6.206	6.343	6.504	6.865	5.605	6.293
	%	3,0%	3,5%	3,5%	2,7%	2,3%	2,2%	2,3%	2,3%	2,4%	2,4%	2,4%	1,9%	2,0%
Total Geral 総数 *Sōsū*	**N**	**159.619**	**176.440**	**201.795**	**233.254**	**222.217**	**224.299**	**254.394**	**265.962**	**268.332**	**274.700**	**286.557**	**302.080**	**312.979**
	%	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Japan Immigration Association (1995 a 2007).

OBS: [*] [Os principais países de procedência dos estrangeiros no Japão, sob o *status* de "Residentes Permanentes" 永住者 *eijūsha* são: China, Brasil, Filipinas, Coréia do Sul e Coréia do Norte, Peru, dentre outros.

[**] Em "Outras" estão as seguintes categorias de *status* de permanência de estrangeiros no Japão, a saber: Ensino; Artística; Religiosa; Imprensa; Investimento & Gestão; Serviços Jurídicos e Contábeis; Serviços Médicos; Pesquisa; Educacional; Tecnologia; Conhecimento em Humanidades & Serviços Internacionais; Transferência Interna de Empresa; Entretenimento; Trabalhos Especializados; Atividades Culturais; Turismo; Visitas e Inspeções às Fábricas; Atividade Cultural e Educacional; Visita de Parentes; Outras de Curta Permanência; Estudante Universitário; Estudante Pré-Universitário; Estagiários; Dependentes; Atividades Designadas; Residentes Permanentes Especiais (os estrangeiros no Japão classificados como tal são compostos principalmente por coreanos e chineses); Sem Documentos; Proteção Temporária; Outros.

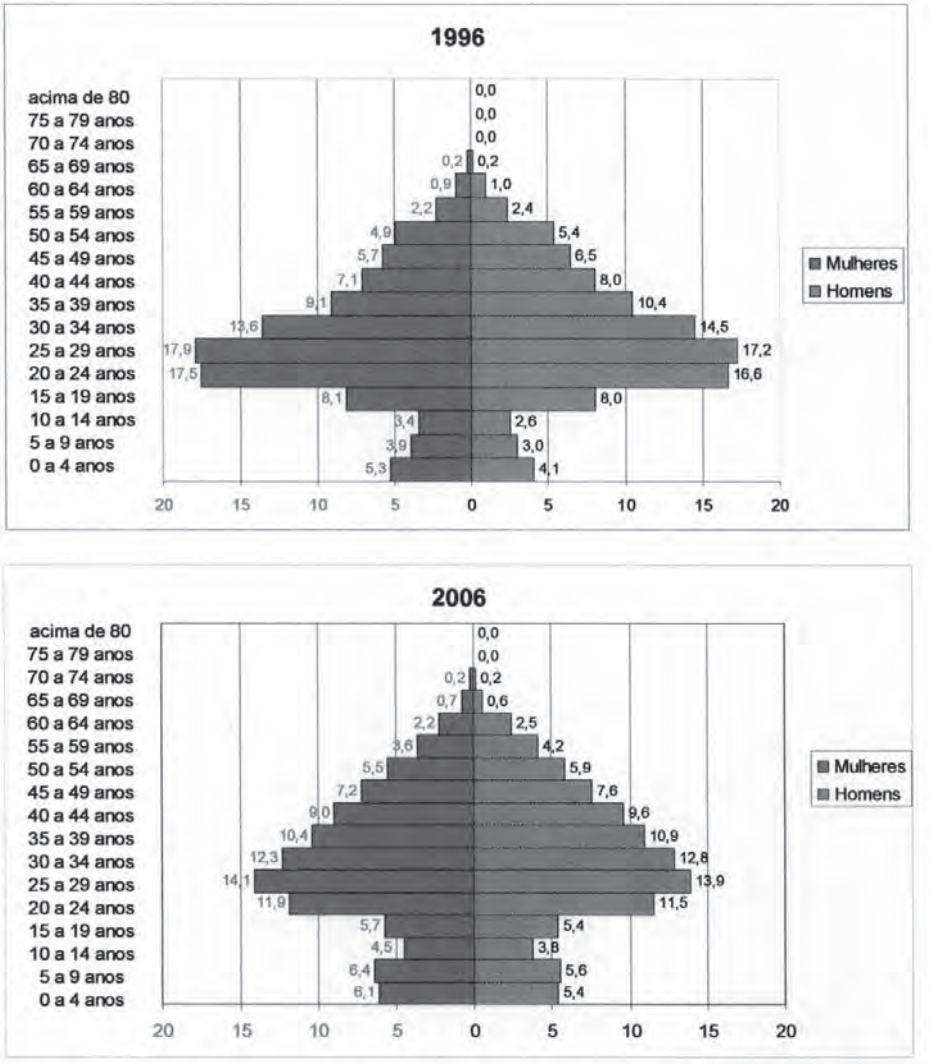
Alguns informantes qualificados[15] apresentaram outros possíveis motivos para o aumento de brasileiros portadores de vistos permanentes, que não necessariamente reflete uma mudança de projeto migratório. Um deles disse que havia uma relação de "custo e benefício" na obtenção de visto permanente, pois é mais barato do que pedir visto de cônjuge, ou filho de japoneses ou de longo período (de 1 a 3 anos). Estes dois últimos tipos de visto têm que ser renovados de tempos em tempos, à medida em que eles expiram, e, portanto, a cada renovação, paga-se uma taxa. Já em relação ao visto permanente, paga-se a taxa apenas uma vez. Uma vez que o brasileiro – assim como os outros estrangeiros – esteja no Japão por um longo período, mais de três anos, por exemplo, estará apto a requerer o visto permanente. Um outro informante disse que estava havendo congestionamento na fila de vistos de longo período. O próprio funcionário da imigração japonesa costumava perguntar aos brasileiros (e estrangeiros) se estavam no Japão por um bom tempo, e caso assim fosse, emitia o visto permanente, e assim, aliviava as outras filas. Um terceiro participante disse que há um grande número de brasileiros não-descendentes pedindo visto permanente, para poder se divorciar do/a seu/sua cônjuge descendente. Isto porque, como já foi dito, para migrar legalmente para o Japão, deve-se ter, necessariamente, ascendência japonesa, ou então estar casado/a com um/a descendente. Com o visto permanente, essas pessoas não dependem mais do vínculo conjugal com o/a descendente ou *nikkei* para permanecer legalmente no país hospedeiro. Estas informações de migrantes experientes ou daqueles que estão envolvidos com a migração brasileira para o Japão são indicadores para pensarmos possíveis e variadas razões que estão por trás dos números apresentados oficialmente, como no caso, do aumento de brasileiros portadores de visto permanente nos últimos anos.

Faixa etária e sexo dos brasileiros no Japão

O contínuo aumento de brasileiros como residentes permanentes no Japão se reflete nos dados sobre a faixa etária deste contingente. No Gráfico 1 podemos ver, comparativamente, o perfil demográfico por faixa etária e sexo, de 1996 e 2006, no qual observamos mudanças significativas durante esse período.

[15] São pessoas que se manifestaram no debate que aconteceu após minha apresentação feita no I Congresso Brasileiro sobre Dekassegui, realizado em Maringá (PR), no dia 27 de outubro de 2005, organizado pelo SEBRAE. Muitos destes participantes eram os próprios migrantes, ou, então, aquelesque estavam envolvidos, de alguma maneira, com a migração de brasileiros ao Japão.

Gráfico 1 - Pirâmide Etária dos Brasileiros no Japão: Comparação entre 1996 e 2006



Fonte: Japan Immigration Association (1997 e 2007).

No que se diz respeito à proporção sexual, podemos notar que, em termos gerais, a população brasileira no Japão é relativamente equilibrada entre homens e mulheres. Em números absolutos, em 1996 havia 155.035

brasileiros e 86.760 brasileiras, sendo que há 68.275 mil do sexo masculino a mais em relação ao feminino. Em 2006, havia 171.499 homens e 141.480 mulheres, sendo que há mais de 30 mil homens que mulheres. Em termos percentuais, notamos que, desde os meados dos anos 90 (a partir de quando se tem os dados disponíveis), embora a diferença seja pequena, há mais mulheres na faixa etária entre 0 a 29 anos, e a partir dos 30, são os homens que apresentam taxas percentuais maiores do que as mulheres dentre a população brasileira residente no Japão. Em outras palavras, há mais mulheres brasileiras até 29, anos e a partir de 30 anos há mais homens brasileiros. Talvez isso seja indicação de que, se há 20 anos (meados dos anos de 1980) o perfil do *dekassegui* era basicamente de [1] homens, [2] casados, [3] chefes de família que iam para o Japão trabalhar, [4] sozinho (deixando a família no Brasil), [5] com clara pretensão temporária, mas que isso foi se perdendo ao longo do tempo, provavelmente os homens mais velhos são esses migrantes experientes. E, em contrapartida, está surgindo e/ou nascendo, uma geração de filhos de brasileiros descendentes de japoneses no Japão, que compõem a população jovem brasileira.

De fato, podemos observar um aumento significativo de população jovem: em 1996, os jovens brasileiros, muitos dos quais devem ter nascido no Japão, entre 0 a 14 anos, representavaM 11,0% em relação ao total de brasileiros presentes no Japão, isto é, pouco mais de 22 mil. Essa porcentagem foi aumentando gradualmente, até que em 2006 essa faixa etária compõe 15,8% do total de brasileiros, com quase 50 mil jovens.

Já dos que estão na faixa etária de 15 a 19 anos, em 1996 havia 16.310, correspondendo a 8,1% da população brasileira total presente no Japão. Essa porcentagem cresceu ligeiramente nos anos seguintes, atingindo 8,3% (19.276) em 1997. No ano seguinte, 1998, apresentou uma taxa de crescimento anual negativo nesse período de 9,1%, decrescendo para 17.517. Isso continuou no ano de 1999, caindo mais ainda para 15.583 jovens brasileiros. Em 2000, o crescimento desta faixa etária é retomado, aumentando 2.632 jovens em relação ao ano anterior. Mas nos anos seguintes, esse grupo etário apresenta um decréscimo novamente: em 2002, assim como em 2004, os jovens de 15 a 19 anos representavam 6,0% do total da população brasileira no Japão, chegando, em 2006, ao total de 17.340 jovens (5,5%).

A faixa etária dos 20 aos 59 anos, considerada a população economicamente ativa e produtiva, representa a maior parcela da população brasileira no Japão. Em 1996, esse grupo etário compreendia mais de 160

mil brasileiros, representando 79,7% do total dos brasileiros residentes no Japão. Embora em números absolutos essa faixa apresente um crescimento contínuo, exceto no ano de 1998, sua proporção em relação ao total está tendendo a declinar, chegando, em 2006, a uma proporção menor de 75,4%, isto é, 235.865 brasileiros em idade produtiva.

Podemos relacionar isso com o aumento da população mais jovem, como já vimos. Aliás, o grupo de jovens brasileiros de 0 a 14 anos foi a parcela da população que não sofreu decréscimo no ano de 1998, como aconteceu com todas as demais faixas etárias. Podemos inferir que aqueles que se encontravam no Brasil – seja o migrante experiente, isto é, aquele que já esteve no Japão anteriormente, retornou ao Brasil e decidiu ir novamente ao Japão trabalhar, seja o novo candidato a trabalhador migrante que estava tentando ir trabalhar pela primeira vez ao Japão – tiveram muita dificuldade de conseguir visto de entrada no Japão, assim como conseguir emprego nesse País em 1998 e 1999. Nesse período, a conjuntura econômica japonesa não estava favorável, diante dos efeitos da crise asiática. Por outro lado, muitas famílias residentes no Japão, com filhos menores, que não saíram do País, bem como o expressivo aumento de brasileiros com visto permanente, podem justificar o crescimento contínuo de jovens ao longo de todos esses anos.

De um modo geral, notamos que a faixa etária dos 20 (20 a 29 anos) é o que mais chama atenção, por apresentar uma tendência anual de redução da população brasileira no Japão no período contemplado: em 1994, havia 60.808 brasileiros que representavam a maior parte deste contingente, com 38,1%. Em 2006, apesar de o número absoluto apresentar um aumento leve e contínuo, em termos percentuais, ela diminui para 25,7%. A diminuição dessa faixa etária de 20 anos de idade, ao longo dos últimos dez anos, é concomitante ao aumento da população jovem de 0 a 14 anos, que são os filhos de primeira geração dos brasileiros de origem japonesa. Isto é, depois de cerca de duas décadas de movimento migratório entre o Brasil e o Japão, passamos a contar com a presença da primeira geração de descendentes de brasileiros no Japão. Se aplicarmos a terminologia geracional, as crianças brasileiras de 0 a 14 anos residentes no Japão seriam os correspondentes *nisseis* (segunda geração) – filhos de migrantes brasileiros, sendo que os seus pais *dekasseguis* brasileiros seriam, então, o *issei* (primeira geração). A geração de filhos de migrantes pode aprofundar o estabelecimento de sua presença 'étnica' / 'nacional' / 'estrangeira' na sociedade hospedeira.

Além da faixa etária dos 20, uma outra parcela que apresentou decréscimo, ao longo do período contemplado, foi o de 15 a 19 anos. Se em 1994 eles totalizaram 12.409, representando 7,8%, em 2006 isso diminuiu para 5,5% (17.340). Muitas vezes, os jovens brasileiros no Japão, nessa faixa etária, são relacionados com algum tipo de criminalidade, fartamente noticiada pela imprensa da comunidade brasileira no Japão, associado ao controle mais rigoroso na imigração (nos aeroportos internacionais, por medidas de segurança, alegando terrorismo) e maior rigor na emissão de visto de entrada no Japão, implicando, no seu conjunto, em medidas restritivas.

As faixas etárias dos 30 e 40, juntas (30 a 49 anos), compreendem 40,0% do total de brasileiros registrados no Japão (125.174 pessoas). Talvez muitos dos que compõem essa faixa etária sejam casados, com filhos, endossando os dados sobre os jovens brasileiros de até 14 anos, como foi apresentado anteriormente.

Os brasileiros que estão entre 50 a 59 anos, em 1994 eram 10.841 (6,7%); em 2000, esse número praticamente dobrou para 20.827 (8,2%), chegando, em 2006, a 30.417 (9,8%). Em outras palavras, mais ou menos a cada cinco anos notamos um aumento de cerca de 10 mil brasileiros nessa faixa etária dos 50 anos.

Embora o número de brasileiros acima de 60 anos apresente números bem menores, vale notar o aumento deste contingente ao longo desses anos. Em 1996, 1,2% fazia parte deste grupo etário, com 2.512 brasileiros. Seguindo a tendência geral de crescimento da população brasileira total, este grupo também sofre um decréscimo no ano de 1998, mas, em seguida, retoma o seu crescimento, alcançando cifra de cinco dígitos em 2006: 10.328 brasileiros acima de 60 anos estavam residindo no Japão.

Vale notar que, embora essa população idosa não seja uma população economicamente ativa, e na medida em que a população de crianças vai aumentando, a presença de pessoas nessa faixa etária passou a fazer parte da composição familiar. Pois assim, elas podem ajudar na manutenção do cotidiano na casa, como cuidar das crianças e dos afazeres domésticos, enquanto outros membros produtivos da família trabalham nas fábricas, por exemplo. Além disso, deve-se considerar o envelhecimento natural dos migrantes que eram antes produtivos e que acabaram envelhecendo aí, na medida em que foram permanecendo cada vez mais no Japão.

Considerações finais

Assim, este texto procurou traçar um perfil geral sobre os brasileiros no Japão, no contexto das migrações internacionais na sociedade japonesa contemporânea, baseando-nos, sobretudo, nos dados estatísticos oficiais disponíveis do governo japonês sobre os estrangeiros residentes e registrados nesse País. Com isso, juntamente com outras fontes, aspectos e diferentes ferramentas de diversas áreas de conhecimento, podemos ter alguma idéia do que seja ser brasileiro/a na sociedade japonesa no início do terceiro milênio.

A Gestão Migratória e o Paradoxo da Grandeza

Eduardo L. G. Rios-Neto[*]
Ernesto F. Amaral[**]

1. Introdução

Este trabalho analisa as perspectivas de gestão migratória no Brasil à luz do paradoxo da grandeza. Na introdução são mencionados, resumidamente, os fatos migratórios brasileiros. Em seguida, são analisadas algumas tendências e mudanças no cenário internacional de migração. Em terceiro lugar, o conceito de gestão migratória é discutido no contexto brasileiro. Em seguida, é introduzido o paradoxo da grandeza, apresentado como um possível obstáculo para a realização de uma boa gestão migratória, e são mencionados, também avanços que podem diminuir a força do paradoxo da grandeza. Em quinto lugar, é mencionado o caso mexicano de gestão migratória como um exemplo de melhor prática. Finalmente, a conclusão reflete sobre as perspectivas de gestão migratória no caso brasileiro.

Um breve sumário da literatura disponível, sem citações detalhadas, mostra os seguintes aspectos relativos ao saldo migratório e outras dimensões sobre a migração internacional brasileira:

1. O Brasil foi país receptor de população, final do século XIX até os dois primeiros quintos do XX.

[*] Professor Titular no Departamento de Demografia e Cedeplar/ UFMG, Presidente da CNPD – Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.
[**] Pesquisador no Cedeplar/UFMG - FAPEMIG.

2. O Brasil teve população "fechada" entre o pós-guerra e os anos 70 do século passado.

3. A partir do ano de 80, o saldo migratório líquido se tornou negativo – de 1,8 milhões de pessoas.

4. Na década dos 90 do século anterior, o saldo foi negativo de 550 mil pessoas (cálculo de José Alberto Magno de Carvalho), arrefecendo o processo.

5. A partir de 2000, há uma grande dúvida sobre o tamanho do saldo, o qual provavelmente aumentou no último qüinqüênio e pode estar diminuindo na segunda metade de novo, por causa do controle mais duro do fluxo.

6. Parece haver um estoque significativo de brasileiros vivendo no exterior: a estimativa mínima é de 1 milhão de brasileiros, sendo mais plausível algo como 1,9 milhões de brasileiros; antes do retorno mais recente dos últimos anos, há referências exageradas mencionando até 2,5 vezes este valor.

Mesmo com o saldo migratório negativo, ou seja, com o fluxo emigratório maior do que o fluxo imigratório, o Brasil continua sendo também um país receptor de imigrantes. Neste sentido, qualquer tentativa de regulação migratória por parte do governo deve contemplar tanto a emigração quanto a imigração.

Sob o ponto de vista da imigração, o fluxo imigratório deve distinguir entre o fluxo de migração documentada para o trabalho, regulada pela concessão de vistos de trabalho pelo MTE (Ministério do Trabalho e Emprego). Este fluxo compreende a entrada de estrangeiros de praticamente todos os países. O segundo fluxo refere-se à imigração dos países fronteiriços do País. A imigração de fronteira compreende um segmento documentado que pouco se distingue da categoria anterior, mas também inclui a migração irregular, principalmente aquela vinda do Paraguai e da Bolívia.

Já a emigração de brasileiros deve ser separada em quatro grandes fluxos, que se distinguem quanto à documentação, inserção no mercado de trabalho e nível de seletividade ("brain drain"). O primeiro fluxo compreende a emigração de brasileiros para os países de fronteira na América Latina. O segundo fluxo compreende a emigração para a América do Norte, principalmente para os Estados Unidos, e, em menor proporção, para o Canadá. O terceiro fluxo compreende a emigração de brasileiros (dekaseguis) para o Japão. O quarto fluxo compreende a emigração para os países da Europa. Com base nos fluxos acima citados, é possível sugerir uma distinção

tipológica entre emigrações intracontinentais (predominantemente fronteiriças) de brasileiros e emigrações intercontinentais (totalmente não-fronteiriças) de brasileiros.

2. Tendências e mudanças na migração internacional

A migração internacional vem sofrendo mudanças recentes, com destaque para alguns aspectos, como a redução do fluxo irregular de migração de trabalho, o aumento da demanda global por mão-de-obra qualificada, com ênfase para o debate sobre *brain drain* nos países de origem, a importância da migração diaspórica, o papel das remessas associado à emigração, o ciclo das conferências e convenções internacionais com o multilateralismo, e, finalmente, a relação entre migração e direitos humanos.

A migração irregular e tendências futuras para a migração de trabalho

Há várias possibilidades para que um indivíduo seja considerado um migrante com condição ou *status* irregular. Qualquer que seja o motivo, alguns países desenvolvidos vêm tentando reduzir este fluxo sob o argumento de defesa da soberania e segurança nacional. Por outro lado, há uma série de razões que explicam a crescente demanda pelo trabalho do imigrante internacional nos países desenvolvidos, incluindo aquele fluxo de imigrantes com baixa qualificação. Entre estas razões, destaca-se a crescente globalização da economia, o envelhecimento populacional nos países desenvolvidos, que gera uma demanda por força de trabalho mais jovem, e a segmentação do mercado de trabalho urbano nestes países, onde os nativos se recusam a aceitar trabalho em alguns tipos de ocupações.

Sendo assim, a combinação, no mesmo país desenvolvido, entre um controle cada vez maior no fluxo de entrada de estrangeiros adicionado pelo foco na expulsão de imigrantes irregulares e a crescente demanda por trabalho estrangeiro, causa, ao mesmo tempo, uma maior demanda por programas de migração permanente e temporária de trabalho nestes países. Estes programas de migração temporária para o trabalho estão longe de ser bem sucedidos, como mostra a avaliação histórica do "guest work program Bracero", a respeito da migração temporária de mexicanos para os Estados Unidos. No contexto do maior "endurecimento" na entrada e permanência de imigrantes irregulares

nos países desenvolvidos, parece ser no melhor interesse dos cidadãos nacionais dos países de origem que estes façam acordos bilaterais entre países, assim como regulem as ações do setor privado, para não prejudicar os direitos de seus nacionais. Claramente, o programa de migração temporária pode não ser considerado o ideal (um caso de "second best"), mas certamente é melhor para o país de origem do que ter seus nacionais em situação totalmente irregular, se sujeitando a violações de direitos sociais básicos e humanos.

A demanda global por talentos e o *Brain-Drain*

O debate sobre dreno ou fuga de cérebros é antigo na literatura que trata da relação entre migração e desenvolvimento econômico. Tradicionalmente, países sul-asiáticos, como a Índia, forneciam trabalho altamente qualificado para os países desenvolvidos; mais recentemente, a globalização amplificou a demanda por trabalho altamente qualificado no mundo. Esta demanda muitas vezes se localiza em profissionais de determinadas áreas, como é o caso dos profissionais da saúde (médicos e enfermeiros), que têm abandonado países no continente africano e na Ásia. A demanda global por MBAs é outro exemplo nessa linha. Mais recentemente, o *boom* de demanda por matérias-primas minerais tem elevado a demanda global por profissionais nas engenharias associadas a esta área. Atualmente, o conceito de *brain-drain* tem uma conotação mais crítica do que tinha no passado, implicando uma demanda por compensações por parte de países mais pobres. Os países desenvolvidos têm adaptado o termo para minimizar seus aspectos negativos, denominando o fenômeno como "circulação de talentos".

Independentemente da questão das perdas para as sociedades que formaram estes profissionais, a questão é que a maior demanda por trabalho qualificado em escala global pode, nos tempos atuais, ser um gargalo ou estrangulamento para o desenvolvimento local. Hoje é possível pensar que o Brasil venha a perder profissionais qualificados para as economias desenvolvidas, por conta da globalização, e, ao mesmo tempo, venha recorrer a profissionais qualificados de países vizinhos (migração intracontinental qualificada) ou mesmo de outros países em desenvolvimento.[1]

[1] Certamente o futebol é um exemplo nesta direção. Há um *brain drain* de craques brasileiros para a Europa, enquanto o campeonato brasileiro está gerando uma demanda por craques de outros países latino-americanos.

A literatura sobre *brain-drain* falava de 3 Rs (recrutamento, remessas e retorno). Outros Rs se adicionam ao debate contemporâneo. Retenção é um deles; é claro que para um país que investiu em educação superior e pós-graduação, o ideal seria reter seu profissional no país. No caso da impossibilidade de retenção, argumenta-se que pode haver um efeito indireto na expansão da graduação em ensino superior, como decorrência do aumento da taxa de retorno para educação; este argumento não tem sido muito comprovado. Uma alternativa levantada seria a possibilidade de um retorno, com prazo definido, da saída destes profissionais. Neste caso, o retorno pode justificar a saída, desde que o período no exterior represente algum aprendizado. Há controvérsias sobre as vicissitudes deste retorno, mas há também referências sobre redes formais e informais de pesquisas e absorção de tecnologias decorrentes deste tipo de migração.

A migração diaspórica

Uma diáspora relaciona-se com a organização social das comunidades de origem nos países de destino, sem ruptura de laços com os países de naturalidade, ou seja, mantendo uma certa identidade nacional. A diáspora funciona como uma verdadeira rede social, tendo gerado vários aspectos positivos no contexto internacional. Muitas destas diásporas têm contribuído para a defesa dos direitos humanos dos migrantes, e outras têm contribuído para o desenvolvimento comunitário nas regiões de origem, como é o caso da remessa para fundos comunitários mexicanos. Um ponto central na migração diaspórica é sua oposição à completa assimilação cultural, no sentido proposto pelas teorias sociológicas funcionalistas. Isto significa que os migrantes não pretendem abandonar suas origens, mesmo que num contexto simbólico. A migração internacional brasileira apresenta sinais diaspóricos, pelo menos no caso dos brasileiros nos EUA, dos *dekaseguis*, dos brasileiros em Portugal, na Espanha e, até mesmo, com bastante intensidade, dos *brasiguaios* no Paraguai. Exatamente por ser diferente da assimilação cultural funcionalista ou pura, a migração diaspórica vem sofrendo crescente xenofobia no mundo. Este é um fato novo importante para o contexto da gestão migratória a ser discutida posteriormente neste trabalho.

Remessas

As remessas dos migrantes, “descobertas” pela comunidade financeira internacional, vêm-se expandindo recentemente e constituem-se em importante

nicho para as instituições financeiras internacionais. Um ponto importante refere-se ao papel das remessas no desenvolvimento das comunidades locais e dos países de origem. O papel das remessas nas políticas públicas e de desenvolvimento dos países de origem vem sendo deturpado. As remessas são de nível micro e de propriedade familiar; portanto, a maioria das vezes elas têm o intuito exclusivo de cobrir necessidades de consumo familiar. Sendo assim, sob o ponto de vista micro, o uso final dos recursos enviados (consumo e investimento) deve ser soberano e privado, não cabendo a nenhum estado intervir na sua destinação.

De qualquer maneira, a remessa, sob uma perspectiva macroeconômica, é benéfica aos países de origem dos migrantes, pelo fato de gerar divisas internacionais. Neste sentido, as remessas agem como se fossem receitas de exportações. Alguns países têm as remessas dos migrantes como a maior fonte de divisas. Mesmo no caso do Brasil, com a pauta de exportação diversificada que possui, não é possível considerar que as divisas geradas pelas remessas sejam desprezíveis.

Uma política de remessas aceitável é a redução dos custos financeiros da transferência internacional dos recursos. Até recentemente, no Brasil, e ainda hoje em muitos países, estes custos são bastante elevados, e não há justificativa para o alto valor das taxas cobradas. Há evidências de associações comunitárias congregando migrantes de uma mesma cidade de origem vivendo na mesma vizinhança de um país de destino. No caso mexicano, as *home town associations* criam fundos para apoiar o investimento em seus municípios, e há exemplos de políticas públicas onde, para cada dólar enviado pela associação para um certo programa de desenvolvimento, os governos local e nacional adicionam 2 ou 3 dólares, conforme será destacado no exemplo de melhores práticas. Esforços desta natureza devem ser vistos positivamente, desde que sejam de natureza voluntária e não alterem os direitos dos migrantes na determinação do destino final de seus recursos.

O ciclo de Conferências Internacionais

O Secretário Geral das Nações Unidas encomendou um relatório especial para discutir as linhas gerais sobre migração internacional. Sendo assim, a *Global Commission on International Migration* (GCIM) foi criada, em 2003, para elaborar um relatório no contexto do multilateralismo. O relatório trata de várias dimensões da migração internacional, com ênfase nos direitos

humanos dos migrantes, mas também enfatizando a importância da gestão migratória. O documento da GCIM serviu de base para a agenda do Encontro de Alto Nível das Nações Unidas, que se realizou na ONU, em setembro de 2006. A Reunião de Alto Nível criou um "Fórum Global em Migração em Desenvolvimento", que passou a ser um fórum de países, ao invés de um fórum multilateral, tendo ocorrido na Bélgica em 2007 e nas Filipinas em 2008.

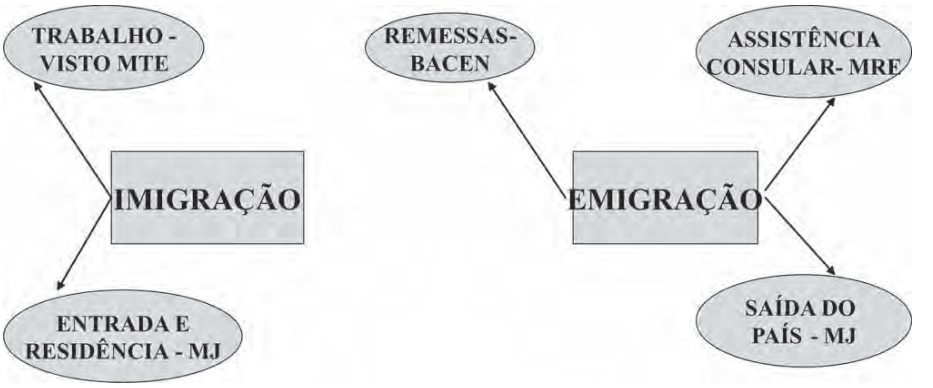
Um fator importante determinando esta transição é a relutância dos países desenvolvidos em discutir questões migratórias que poderiam afetar sua soberania nacional, quando discutidas em fóruns multilaterais, onde os interesses de países com perfil típico de emigração podem prevalecer. Um exemplo é a "Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Migrantes Trabalhadores e Membros de sua Família", uma resolução adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1990, mas ratificadas apenas por países que estão na condição de região de origem do fluxo internacional migratório. Esta convenção é uma das peças mais avançadas na defesa dos direitos humanos dos migrantes, mas não foi ratificada pela maioria dos países desenvolvidos. Há uma resistência dos países desenvolvidos em aceitar as garantias de direito sugeridas na convenção, particularmente no caso dos migrantes residindo em condições irregulares nos países de destino. Este processo é acompanhado por uma repressão cada vez maior à imigração irregular (não-documentada) nos países desenvolvidos, com um sentimento de xenofobia cada vez maior. Esta resistência dos países desenvolvidos aos imigrantes é menos devido a fatores econômicos e mais relacionada com crescente xenofobia e com conflitos culturais e étnicos. Neste contexto, a não-divisibilidade dos direitos humanos entra em conflito com os alegados direitos de soberania dos países desenvolvidos. Alguns países estão cada vez mais restritos na provisão até de direitos sociais básicos para os migrantes não-documentados e seus familiares. Um conflito importante na questão migratória coloca os direitos humanos de um lado, em contraposição a argumentações de segurança nacional. A ligação da migração internacional com o terrorismo internacional e o tráfico de drogas têm contribuído para o aumento da xenofobia. Claramente, há também um conflito nas tentativas de governabilidade da migração internacional, onde as entidades supranacionais tentam ampliar seu escopo de atuação, com o

apoio da sociedade civil organizada, e os governos buscam preservar sua soberania nesta área. Este contexto reforça a importância de se ficar cada vez mais atento à tendência de formalização do fluxo migratório, inclusive com crescente utilização de programas formais de migração temporária.

3. A Gestão Migratória no Contexto Brasileiro

A Figura 1 abaixo apresenta o contexto atual da regulação migratória no Brasil. Esta regulação compreende atividades relacionadas com três ministérios: Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho e Emprego.

Figura 1 - Os Principais Reguladores da Migração Internacional no Brasil



Uma coordenação integrada (concertação) da política de gestão migratória demandaria uma maior articulação entre pelo menos estes três ministérios. Atualmente, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE) é o único mecanismo de coordenação (concertação) que integra a participação dos três ministérios, embora funcione num dos ministérios e tenha atribuições de regulação da imigração (estrangeiro residente no Brasil) voltada para o trabalho.

Mais recentemente, o CNIg vem ampliando seu interesse pela defesa dos direitos dos brasileiros no exterior, tendo elaborado e divulgado a cartilha "Brasileiras e brasileiros no exterior – Informações Úteis", que busca orientar os brasileiros residentes no exterior ou que planejam a emigração, documentada ou não, sobre os riscos e seus direitos no exterior. O CNIg também realizou diligências em uma série de países com presença de brasileiros, como Portugal, Espanha, Estados Unidos da América, Japão e Paraguai. Tais missões serviram para delinear um quadro acerca dos anseios e necessidades de assistência dos brasileiros residentes no exterior. O MTE pretende, através do CNIg, criar a casa do trabalhador brasileiro no exterior. Uma primeira experiência, em território brasileiro, resultou em parceria com a Prefeitura de Foz do Iguaçu, para defender os interesses dos trabalhadores brasileiros no Paraguai.

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) já conta com a experiência do "Programa Consulado Itinerante", que busca atender às demandas dos cidadãos brasileiros perto de suas residências e comunidades. O MRE passou por reestruturação mais recente, visando uma melhoria no atendimento consular e à elaboração uma nova estratégia de relacionamento com os brasileiros residentes no exterior. Alguns consulados no exterior exercitaram planos pilotos de matrícula consular, mas tais experimentos careceram de uma avaliação de impacto mais rigorosa no que tange aos benefícios gerados para os brasileiros residentes no exterior.

Vários desafios persistem no que tange à gestão migratória no Brasil. Sob o ponto de vista do marco legal, a "Nova Lei do Estrangeiro" ainda não teve sua redação concluída e foi aprovada no Congresso Nacional. Os últimos rascunhos da lei apontam para importantes avanços na defesa dos direitos humanos no que tange ao estrangeiro residente no país. A lei pode servir de instrumento de pressão para a defesa dos direitos dos brasileiros residentes no exterior, mas a lei não trata desta matéria. Quanto ao brasileiro residente no exterior, o documento de Lisboa, elaborado em 2002, ainda é uma referência. O documento trata do comprometimento da cidadania brasileira por parte dos brasileiros residentes no exterior, e busca a criação de uma instância interministerial para cuidar da emigração, ou seja, do atendimento e apoio aos emigrantes brasileiros, inclusive com incentivo a seu regresso. O documento trata também da necessidade de representação política dos emigrantes brasileiros. É sugerida a criação de um "Estatuto do Brasileiro no Exterior", que cuidaria dos direitos e deveres de brasileiros no exterior. O

documento demanda explicitamente uma maior atuação das embaixadas nas questões políticas, sociais, jurídicas e econômicas afetas aos emigrantes, e identifica uma demanda por melhorias no atendimento consular. A matrícula consular é citada como demanda sob o nome de inscrição consular, com demanda por informatização dos documentos. A aprovação da "Nova Lei do Estrangeiro" representará importante avanço, mas, a despeito das limitações jurídicas, a elaboração de algo que se assemelhe a um "Estatuto do Brasileiro no Exterior" é imperativo para a viabilização de uma autêntica política de gestão migratória no país.

Alguns exemplos ilustram potenciais positivos para uma maior defesa do brasileiro residente no exterior. Um caso importante foi a atuação do Congresso Nacional, particularmente da Comissão Mista sobre Migração Ilegal. No caso da migração intracontinental, o acordo de residência do Mercosul e sua implementação bilateral, até que o acordo seja ratificado por todos os países, é outro exemplo positivo. A realização de acordos fronteiriços também é bastante positiva. No âmbito do Ministério da Justiça destaca-se a atuação nos tráficos de seres humanos, notadamente no caso de crianças e mulheres.

Se a "Nova Lei do Estrangeiro" fala de uma instância interministerial para o estrangeiro residente no país, esta instância é igualmente necessária no caso do brasileiro residente no exterior. O CNIg e o MRE vêm envidando esforços nesta direção, mas a institucionalização está longe de ser completamente definida. Esta necessidade torna-se mais premente ainda se o diagnóstico de que o combate internacional dos países desenvolvidos crescerá nos próximos anos se confirmar, mesmo que acompanhado por uma persistente demanda por trabalho estrangeiro, devido à maior circulação de talentos, mas também à escassez de mão-de-obra, principalmente nos setores de serviços menos qualificados. É neste contexto que o "Paradoxo da Grandeza", abaixo definido, torna-se extremamente relevante.

4. O Paradoxo da Grandeza

O conceito de "grandeza" como parte do futuro que espera o Brasil está presente não só no hino nacional, mas também no regime autoritário, e, no caso da política externa brasileira, em várias fases históricas coincidentes com regimes políticos e ideológicos diferentes. O tema diplomático não é especialidade dos autores, nem é propósito deste trabalho investigar a

influência da noção de "grandeza" na política externa brasileira [2]. O paradoxo da grandeza neste trabalho é uma figura de retórica, visando a chamar a atenção para um problema relevante para a cidadania brasileira, mas que pode parecer pequeno no contexto das pretensões mais amplas de grandeza da diplomacia brasileira, como é o caso das pretensões de participação no "Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas". A questão da emigração e dos brasileiros residentes no exterior é muito pequena diante dos desafios de um gigante adormecido de futuro grandioso. O paradoxo consiste, precisamente, no gigante adormecido, que, a rolar na cama para acordar, diante de tanta grandeza, prejudica seu filho, que dormia ao seu lado, aspirando a participar do mundo exterior em uma diáspora de brasileiro. Este paradoxo se manifesta de várias formas, no que concerne à questão migratória:

- Na oposição entre multilateralismo e bilateralismo (que favorece os migrantes em acordos bilaterais com países em favor dos brasileiros em situações específicas);
- Na dificuldade para entender as demandas individuais dos brasileiros que aspiram a mobilidade econômica e social na esfera internacional, a despeito do futuro grandioso que o Brasil pode oferecer;
- Na dificuldade em negociar acordos de migração temporária de brasileiros (qualificados ou não-qualificados), por temer que isto afete as aspirações ao Conselho de Segurança Nacional das Nações Unidas ou afete a auto-estima de um país que é potência emergente do século XXI;
- Na dificuldade em entender que o Brasil não é autárquico, de tal forma que num mundo globalizado, onde há circulação de bens e de capital, deve necessariamente haver circulação de pessoas, sendo que a diáspora dos brasileiros é tão positiva quanto a diáspora de outros povos.

A questão do atendimento consular voltado para a comunidade de brasileiros no exterior pode ser vista como algo indiretamente relacionado

[2] O momento clássico de grandeza no período autoritário refere-se ao Governo Médici, período não tão profícuo em termos de política externa, mas parece inegável que figuras ilustres da política externa brasileira, como o Ministro Azeredo da Silveira, em seu pragmatismo responsável, ou mesmo o Ministro Celso Amorim, fizeram uso explícito da noção de grandeza em determinadas circunstâncias. Análise dos discursos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva em cerimônias de formatura dos novos diplomatas também deixa transparecer a noção de grandeza.

com o paradoxo da grandeza. Isto, porque o corpo diplomático tende a considerar estas questões de cidadania dos estrangeiros como questões menores, de pouco desafio intelectual, em comparação com as questões comerciais e geopolíticas estratégicas. De fato, isto não parece ser uma peculiaridade da diplomacia brasileira, e neste sentido, o termo paradoxo da grandeza para este aspecto poderia ser um tanto exagerado, na medida em que vários países diferenciam o atendimento consular da carreira diplomática propriamente dita. No caso brasileiro, pelo menos é possível concluir que o tardio despertar para um atendimento consular profissional à diáspora dos brasileiros seja uma manifestação do paradoxo da grandeza. Ressalvas devem ser feitas às mudanças recentes no âmbito do MRE, principalmente no seu organograma para o atendimento da comunidade de brasileiros no exterior. Estas são mudanças que caminham na direção correta. Posições recentes da diplomacia brasileira também caminham nesta direção, como é o caso da reciprocidade de tratamento no episódio que envolvia o tratamento conferido aos brasileiros que chegavam à Espanha.

5. Melhor Prática de Gestão Migratória: o caso mexicano

Em conversa informal com um diplomata mexicano, o mesmo disse que por muito tempo o País ignorou o problema migratório, a despeito de o fenômeno estar escancarado na cara de todo mexicano. Admitir a importância da emigração no País, segundo ele, seria o mesmo que reconhecer uma espécie de fracasso das autoridades no desenho de sua política de desenvolvimento. Era algo muito parecido com o paradoxo da grandeza acima descrito. Apenas com o reconhecimento explícito da questão migratória, principalmente a partir do Governo Fox, é que a gestão migratória mexicana deu um grande salto positivo, a ponto de virar um *benchmark*. A descrição do caso mexicano baseia-se no trabalho de Escobar (2008).

Se a emigração de mexicanos para os EUA é um processo antigo, a integração regional, a partir do processo NAFTA, em 1994, fez com que o processo de integração entre os dois mercados de trabalho se acelerasse substancialmente. Ao analisar políticas especialmente voltadas para a migração, Escobar (2008) lista uma série de políticas: remessas, a iniciativa "3 x 1", outros programas mexicanos para proteger migrantes, portabilidade de pensões, repatriação voluntária, diáspora, matrícula consular e organização política no exterior.

No que tange a remessas, as mesmas representam 3,5% do PIB mexicano, uma fração pequena (comparado com o caso brasileiro e outros casos latino-americanos), principalmente ao se considerar que cerca de 18% da força de trabalho mexicana reside nos EUA. A razão para esta disparidade decorre do fato de que as remessas dos brasileiros apresentam um valor *per capita* muito maior do que a dos mexicanos. Sob o ponto de vista de políticas voltadas para remessas, a redução dos custos de transferência e o uso das matrículas consulares para abertura de contas bancárias são citadas (ESCOBAR, 2008).

A iniciativa "3 x 1" refere-se a outro tipo de remessa. Esta iniciativa começou em Zacatecas, mas foi logo adotada em outras regiões, e baseia-se no investimento das associações comunitárias (*Home Town Associations*) que criaram fundos de desenvolvimento comunitários. O valor destes fundos era ampliado três vezes por uma equivalência municipal, estadual e federal. Este mecanismo cresceu durante o período da administração de Vicente Fox. A despeito do sucesso do programa, este tem sido criticado, por cobrir comunidades mais ricas e por não representar investimentos produtivos (ESCOBAR, 2008).

O programa "Grupo Beta" foi criado há mais de vinte anos para proteger os mexicanos que vivem na fronteira com os EUA em relação com criminosos e abusos policiais. O "Programa Paisano" foi criado para operar antes do feriado de fim de ano, para proteger os migrantes mexicanos que vão passar o Natal com seus familiares no México (ESCOBAR, 2008).

O programa de portabilidade de pensões nunca funcionou bem, pois envolve um acordo bilateral entre o México e os EUA, mas refere-se apenas a trabalhadores que possuem o *social security card* legítimo, o que não representa um número significativo de pessoas (ESCOBAR, 2008).

O programa de repatriação voluntária é um programa bilateral entre o México e os EUA, que começou em 2003. O programa implica retornar o repatriado não apenas para a cidade mais próxima da fronteira mexicana, mas para o interior do México onde a pessoa reside. O objetivo é diminuir uma tentativa imediata de reentrada ilegal na fronteira (ESCOBAR, 2008).

O programa voltado para a diáspora dos mexicanos iniciou-se em 1990, quando o Ministério das Relações Exteriores lançou o "Programa para Comunidades Mexicanas no Exterior", num reconhecimento explícito de que uma comunidade permanente de mexicanos estava sendo formada nos EUA. As diásporas foram muito importantes no apoio à oposição, derrotada na

eleição de 1988, de tal forma que o programa pode ter sido criado por razões políticas e pela crescente influência eleitoral da diáspora dos mexicanos. Em 1995, havia cerca de 400 clubes e outras organizações em cidades americanas. Muitos destes clubes eram organizados em torno de atividades sociais: por exemplo, clubes organizados em torno de times de futebol (ESCOBAR, 2008).

A matrícula consular mexicana foi precedida, no começo dos anos de 1980, por um documento para obtenção do direito de voto, uma espécie de título de eleitor, que não podia ser emitido pelos consulados. Como muitos mexicanos não possuíam documentos, os consulados mexicanos começaram a ser autorizados a emitir documentos de identificação com base nos documentos que os migrantes possuíam. O Ministério das Relações Exteriores criou, então, a matrícula consular, um documento que foi ficando popular silenciosamente e ao longo do tempo. Sua popularidade aumentou quando esta matrícula começou a ser aceita por algumas autoridades americanas: por exemplo, para emitir a carteira de motorista americana. A popularidade da matrícula consular causou reações das autoridades americanas, principalmente depois de 11 de setembro de 2001. As autoridades mexicanas reagiram criando mecanismos de segurança para a matrícula consular, tentando aumentar sua credibilidade. A matrícula consular não era suficiente para gerar direito a voto até as eleições de 2006, constituindo uma agenda política na diáspora dos mexicanos e sua relação com a política mexicana (ESCOBAR, 2008).

A organização política dos mexicanos no exterior foi bastante incentivada no Governo Fox, com a criação do "Instituto para os Mexicanos no Exterior" (IME). O IME realizou um processo de consulta com a comunidade de mexicanos nos EUA e elegeu um conselho de cem representantes, que elegeram um representante. O IME tem também um diretor executivo oriundo do corpo diplomático, possuindo estrutura administrativa e representativa no México. O conselho opera em comissões de trabalho: educação, saúde, políticas, aspectos legais, aspectos fronteiriços, aspectos econômicos, comunicação e contato comunitário. A experiência do IME é considerada um s ESCOBAR ucesso, embora vários problemas ainda persistam. De qualquer forma, não há dúvidas de que o IME é um *benchmark* para qualquer país que queira experimentar avanços no atendimento à comunidade de seus nacionais vivendo no exterior (ESCOBAR, 2008).

6. Comentários Finais

O presente trabalho revisou as perspectivas de gestão migratória no Brasil. As evidências são suficientes para sugerir a necessidade de uma política ativa voltada para os brasileiros residentes no exterior, assim como aqueles que pretendam fazer este movimento migratório. O paradoxo da grandeza pode ser um fator impeditivo da implementação de uma gestão migratória voltada para a diáspora dos brasileiros no exterior. De qualquer maneira, há evidências de que o MRE está caminhando para o rompimento das amarras deste paradoxo. Certamente a gestão migratória será mais efetiva se envolver várias esferas do executivo. A análise do caso mexicano como *benchmark* fornece várias boas práticas que poderiam ser adaptadas ao caso da diáspora dos brasileiros.

Referências

CARVALHO, José Alberto M., 1996. "O saldo dos fluxos migratórios internacionais do Brasil na década de 80 – uma tentativa de estimação", *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas: ABEP, vol. 13, n.1, pp. 3-14, jan./jun.

CARVALHO, José Alberto M., 2004. "Migrações Internacionais do Brasil nas Duas Últimas Décadas do Século XX: Algumas Facetas de um processo complexo, amplamente desconhecido", *Seminário de Migração Internacional – Ministério da Previdência Social*, Brasília, julho, no prelo (*forthcoming*).

ESCOBAR LATAPÍ, Augustin. 2008. Mexican Policy and México-US Migration. *Working Paper 167*, The Center for Comparative Immigration Studies – CCIS, Universisty of California at San Diego, May 2008.