

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
CAMPUS DE MARÍLIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

Fernanda Rais Ushijima

**A Política Externa Brasileira para os Emigrantes
e seus Descendentes**

Marília
2012

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
CAMPUS DE MARÍLIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

Fernanda Rais Ushijima

A Política Externa Brasileira para os Emigrantes e seus Descendentes

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Linha de Pesquisa “Relações Internacionais e Desenvolvimento”, da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, sob a orientação do Prof. Dr. Tullo Vigevani.

Marília
2012

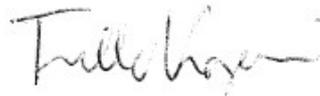
Fernanda Rais Ushijima

A Política Externa Brasileira para os Emigrantes e seus Descendentes

Este exemplar corresponde à redação final da
dissertação defendida em 23 de março de 2012.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Tullo Vigevani (Orientador)



Dra. Rossana Rocha Reis (USP)



Dr. José Blanes Sala (UFABC)



Dr. Marcos Cordeiro Pires (FFC/UNESP - suplente)

Dra. Adriana Capuano de Oliveira (UFABC – suplente)

Ao tio Omar Gabriel

Agradecimentos

Agradeço:

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo apoio financeiro e institucional.

Ao meu Orientador, o Professor Dr. Tullo Vigevani, por ter acreditado no Projeto.

No Ministério das Relações Exteriores, aos Secretários Amintas da Silva (Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior), e Marcelo Ferraz (Divisão de Assistência Consular); à senhora Lúcia Lemme, da Biblioteca Azeredo da Silveira; e à Ministra Maria Luiza Lopes da Silva, pela recepção e disponibilização de informações.

Ao Elson Menegazzo, pelos comentários, sugestões e críticas à minha pesquisa.

Aos Professores Doutores Rossana Rocha Reis e Shiguenoli Miyamoto, pelos apontamentos realizados na Banca de Qualificação.

Resumo

O Brasil, a partir da década de 1980, com a saída de brasileiros rumo a outros países, torna-se um país de emigração. Acompanhando essa tendência, o Estado brasileiro mudou sua postura em relação ao fenômeno, aumentando o seu espaço na política externa. A pesquisa teve como objetivo realizar um mapeamento das políticas voltadas para os emigrantes e seus descendentes, no período de 1990 a 2010, tendo como foco a sua principal instância: o Ministério das Relações Exteriores. Na análise da adaptação do Estado brasileiro, identificamos quatro tipos de ações: I) Reformas burocráticas; II) Conhecimento e participação dos brasileiros no exterior; III) Serviços consulares e outras medidas de apoio e cidadania; e IV) Políticas de vinculação e transferência de recursos. Verificamos que essas políticas, em seu conjunto, podem funcionar como uma política de Estado, a qual, além de proporcionar direitos, tenta levar a soberania sobre os emigrantes e os seus descendentes, bem como promover interesses estatais. A política para os brasileiros no exterior, por envolver sempre uma relação entre Estados, é necessariamente uma política externa. Com isso, o espaço extraterritorial se apresenta tanto como possibilidade, quanto limite, no alcance à população no exterior.

Palavras chave: emigração; políticas públicas; política externa; Ministério das Relações Exteriores.

Abstract

With the exit of Brazilians to other countries since the 1980s, Brazil has become a country of emigration. Following such tendency, the Brazilian State has changed its posture in response to the phenomenon, increasing its importance in foreign policy actions. This research proposes to map public policies for emigrants, from 1990 to 2010, focusing on the main executor: the Ministry of Foreign Relations. In the analysis of the adaptation of the Brazilian State, we could identify four types of actions: I) Administrative Reforms; II) Knowledge and participation of Brazilians abroad; III) Consular services and other actions of support and citizenship; and IV) Policies to promote bonding and transference of resources. We verified that such policies, as a group, may work as a State Policy, that beyond extending rights, try to extend sovereignty over emigrants and their descendants, as well as to reach interests of the State. Since Policies for Brazilians abroad compulsorily require relations between States, they are necessarily a kind of foreign policy. Therefore, the extraterritorial space presents for them, both as a possibility and a limit in the reach for the population abroad.

Keywords: emigration; public policies; foreign policy; Ministry of Foreign Relations.

Lista de ilustrações

Fig. 01	Brasileiros que entraram ou saíram do Japão no período 1950-2010.....	39
Fig. 02	Imigrantes brasileiros no Japão por status de residência (1984-2009).....	43
Fig. 03	Estimativas de remessas por país de recebimento em 2010	105
Fig. 04	Fluxo de Remessas para o Brasil (1975-2011).....	107
Fig. 05	População de imigrantes brasileiros e eleitorado brasileiro no Japão (2000-2010).....	135
Fig. A-01	Estrutura Organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 1990.....	156
Fig. A-02	Estrutura Organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 1995.....	157
Fig. A-03	Estrutura Organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 2000.....	158
Fig. A-04	Estrutura Organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 2004.....	159
Fig. A-05	Estrutura Organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 2006.....	160
Fig. A-06	Estrutura Organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 2010.....	161

Lista de Tabelas

Tab. 01	A expansão da rede consular brasileira (1990-2010).....	70
Tab. 02	Rede Consular Brasileira no Paraguai em 2009.....	74
Tab. 03	Rede Consular Brasileira na Guiana, Guiana Francesa e Suriname (2009).....	76
Tab. 04	Rede Consular Brasileira no Japão em 2009.....	77
Tab. 05	Rede Consular Brasileira nos Estados Unidos (2009).....	78
Tab. 06	Rede Consular Brasileira em Portugal e no Reino Unido (2009)	80
Tab. 07	Detentos brasileiros assistidos no exterior – 2010.....	90
Tab. 08	Estimativas de envio de remessas para o Brasil em 2010 (em US\$ milhões).....	108
Tab. 09	Registro de nascimentos de brasileiros no exterior – 2010.....	112
Tab. 10	População de imigrantes brasileiros no Japão (1980-2010).....	134
Tab. B-01	Estimativa de Brasileiros na América do Norte (2008 – 2010).....	163
Tab. B-02	Estimativa de Brasileiros na América do Sul (2008 – 2010).....	163
Tab. B-03	Estimativa de Brasileiros na América Central (2008 – 2010).....	164
Tab. B-04	Estimativa de Brasileiros na Europa (2008 – 2010).....	165
Tab. B-05	Estimativa de Brasileiros na África (2008 – 2010).....	166
Tab. B-06	Estimativa de Brasileiros no Oriente Médio (2008 – 2010).....	167
Tab. B-07	Estimativa de Brasileiros na Ásia (2008 – 2010).....	167
Tab. B-08	Estimativa de Brasileiros na Oceania (2008 – 2010).....	168

Lista de Abreviaturas e Siglas

CAOPA	Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CG	Consulado-Geral
CGPC	Coordenação-Geral de Planejamento e Integração Consular
CH	Consulado Honorário
CIATE	Centro de Informação e Apoio ao Trabalhador no Exterior
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DAC	Divisão de Assistência Consular
DBR	Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior
DCB	Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior
DSN	Decreto Sem Número
EUA	Estados Unidos da América
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrícola
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSCJ	Manual do Serviço Consular e Jurídico
NAB	Núcleo de Assistência a Brasileiros
OACI	Organização de Aviação Civil Internacional
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PROMASP	Programa de Modernização, Agilização e Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro
SCEDV	Sistema de Controle de Emissão de Documentos de Viagem

SCI	Sistema Consular Integrado
SEABE	Secretaria de Apoio aos Brasileiros no Exterior
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SERE	Secretaria de Estado das Relações Exteriores
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SGEB	Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior
SIAC	Sistema Integrado de Acompanhamento Consular
ST	Sem Titular
UE	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	
A EMIGRAÇÃO E O ESTADO BRASILEIRO	12
1.1. O Brasil das emigrações	14
1.1.1. Os fluxos Brasil-Paraguai.....	21
1.1.2. Os fluxos para os Estados Unidos.....	26
1.1.3. Os fluxos para a Europa.....	30
1.1.4. Os fluxos para o Japão.....	38
1.2. A mudança de postura do Estado com relação a emigração	44
1.2.1. Política emigratória ou política para os emigrantes?.....	44
1.2.2. A Política para os Emigrantes como Política Externa e Política em Direitos Humanos.....	47
CAPÍTULO 2	
A POLÍTICA BRASILEIRA PARA OS EMIGRANTES E OS SEUS DESCENDENTES	51
2.1. Reformas Burocráticas no Ministério das Relações Exteriores	51
2.2. Conhecimento e participação dos brasileiros no exterior	59
2.3. Serviços Consulares e outras Medidas de Apoio e Cidadania	66
2.3.1. A Expansão e a Reforma da Rede Consular.....	67
2.3.2. Modernização dos serviços consulares e outras medidas relacionadas à documentação.....	81
2.3.3. Assistência Jurídica e Diplomacia Consular	85
2.3.4. Assistência a Detentos.....	89
2.3.5. Situações de Crise e Repatriação.....	92
2.3.6. Regularização Migratória.....	94
2.3.7. Questões Previdenciárias e Trabalhistas.....	98
2.3.8. Saúde.....	100
2.3.9. Educação.....	102
2.4. Políticas de Vinculação e Transferência de Recursos	103
2.4.1. Remessas	104
2.4.2. Nacionalidade	110
2.4.3. Deveres	113
2.4.4. Políticas Culturais no Exterior	114
2.4.5. Cientistas no exterior	115

CAPÍTULO 3

LIMITES DA POLÍTICA NACIONAL PARA OS EMIGRANTES E OS SEUS

DESCENDENTES.....	117
3.1. Impactos da “Globalização”.....	117
3.2. Os limites do Espaço “Extraterritorial”.....	123
3.3. Existe uma diáspora brasileira?.....	127
3.4. A fragmentação das políticas para os emigrantes e seus descendentes.....	129
3.5. Tempo de resposta ao fenômeno da emigração.....	133

CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
-----------------------------------	------------

REFERÊNCIAS.....	143
-------------------------	------------

APÊNDICE A - Estrutura Organizacional do Ministério das Relações

Exteriores (1990-2010)	156
-------------------------------------	------------

APÊNDICE B - Estimativas de Brasileiros no Exterior (2008-2010)	163
--	------------

ANEXO – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

(Artigo 12).....	169
-------------------------	------------

INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1980, os fluxos de brasileiros rumo ao exterior ganham corpo e constância. Apesar de, sob uma perspectiva mais macro, podermos afirmar que eles fazem parte do complexo fenômeno da “globalização”, -processo multifacetado que engloba tanto a própria expansão do capitalismo, a reestruturação produtiva, quanto os seus efeitos sociais-, e se dirigem, majoritariamente, aos países mais desenvolvidos e vão, lá, ocupar os postos denominados “secundários”, as emigrações de brasileiros representam um fenômeno bastante diversificado.

Além de podermos encontrar brasileiros de diversas partes do país, em praticamente todas as partes do mundo, seja em países mais fechados ou abertos à imigração, mais ou menos influentes, vizinhos ou fronteiriços, longínquos ou histórica, política e economicamente mais próximos ou distantes, eles apresentam diferenças quanto à sua história, à faixa etária, ao sexo, ao *status*, ao nível de escolaridade, à etnia, às tendências de concentração e a outros fatores. Esses fluxos de nacionais brasileiros, composto também por seus descendentes, fazem parte de uma migração, prioritariamente, recente e de trabalhadores; em parte circular, mas na qual se observa também tendências de permanência em alguns países.

No novo contexto de emigração, que passa a constituir para o Estado brasileiro, uma nova equação demográfica em âmbito internacional, com cerca de 3 milhões de brasileiros residindo no exterior¹ (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009a; 2011), foi possível verificar, a partir da década de 1990, reformas burocráticas; iniciativas relacionadas ao melhor conhecimento dos grupos de brasileiros no exterior; medidas de facilitação relacionadas à circulação e à documentação; para estimular o retorno e a cooperação de cientistas brasileiros que se encontram no exterior; em prol da regularização migratória; de investimento, que buscam atrair remessas; que visam a promover e reforçar a língua e cultura nacionais; ações nas áreas de educação, saúde, apoio jurídico, previdência,

¹ O MRE estimou que a população de brasileiros no exterior, em 2008, era de 3.040.993; e no ano de 2010, de 3.122.813 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009a; 2011).

direitos trabalhistas e outros tipos de assistência social; aumentando o número e a divulgação de informações; estendendo direitos políticos; e expandindo a rede consular.

Abordaremos as principais medidas, com base, principalmente, em pesquisa documental e consulta (a relatórios, balanços, organogramas, resoluções, atas, pareceres, mensagens, projetos, planos, leis, decretos, portarias, instruções normativas, dentre outros) em sítios do Congresso Nacional, do Ministério das Relações Exteriores e de outros ministérios e órgãos públicos, da Presidência, da Imprensa Nacional, dos próprios emigrantes e de organizações não-governamentais e internacionais. Realizamos pesquisa bibliográfica, pesquisa de campo, e entrevistas com atores envolvidos nas políticas. Também participamos de duas edições da Conferência “Brasileiros no Mundo”, organizada pelo Ministério das Relações Exteriores, em 2009 e 2010, quando foi possível ter contato direto com as reivindicações dos brasileiros no exterior.

Apesar de a política externa brasileira ser um tema recorrente e tradicional das relações internacionais, no que se refere à atuação governamental voltada para as comunidades emigradas, observa-se uma quase completa omissão ou insuficiente abordagem por parte dos autores. Atualmente, embora haja uma crescente produção acadêmica nos estudos migratórios, ainda é “bastante limitada a literatura especializada, no Brasil, sobre o tema de políticas públicas para comunidades emigradas” (FIRMEZA, 2007).

Se, numa base mundial, há uma desatenção da academia com relação ao fenômeno emigratório, em que o “*scholarly discourse on immigration is abundant, but little attention has been paid to emigration as such (...)*” (BARRY, 2006), deve-se considerar ainda, o fato de que “as comunidades acadêmicas dominantes encontram-se nos Estados de imigração” (SPIRO, 2006). No Brasil, o motivo da desatenção no que diz respeito ao estudo de sua política externa direcionada às comunidades “fora de casa”, muito provavelmente, foi a continuidade, até um passado não muito remoto, do exclusivo emprego, por parte de nosso país, de uma política tradicional de prestação de serviço consular (FIRMEZA, 2007; GRADILONE, 2008).

Os estudos sobre a emigração brasileira até então se encontram focados nos impactos econômicos das remessas, nos fatores de incentivo à emigração, ou em estudos realizados nos locais de origem dos emigrantes, como, por exemplo, estudos sobre redes sociais e etnografias. As recentes mudanças têm sido pouco estudados, apesar da importância e relevância de tais políticas em questões como a **dupla cidadania**, a **nacionalidade**, a

soberania nacional e a **territorialidade**. Assim, a pesquisa insere-se de forma exploratória e com uma abordagem crítica, nessa lacuna observada nos estudos migratórios no Brasil, buscando analisar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas para os emigrantes.

Diante da considerável quantidade de brasileiros residindo no exterior e da mudança de postura por parte do Estado brasileiro em relação a eles, a pesquisa teve como objetivo realizar um mapeamento das políticas públicas voltadas para os emigrantes, do ano de 1990 até 2010, que em seu conjunto constituem uma política externa brasileira. Analisaremos a formulação e a implementação dessas políticas, verificando seus impactos e limites, os atores envolvidos e seus interesses, bem como as motivações e as demandas. O nosso foco é o Ministério das Relações Exteriores. A abordagem das políticas dar-se-á em quatro etapas: I) Reformas burocráticas; II) Conhecimento e participação dos brasileiros no exterior; III) Serviços consulares e outras medidas de apoio e cidadania; e IV) Políticas de vinculação e transferência de recursos.

Como Jones-Correa (2001) observa, os diferentes custos das políticas voltadas para os nacionais no exterior e seus descendentes explicam, em grande parte, o quão longe os Estados pretendem ir para mantê-los sob sua soberania e as diferenças existentes entre eles. O autor, ao estudar a **dupla cidadania** na América Latina pôde identificar duas rotas possíveis para se chegar até ela: *a*) a “de baixo”, quando a iniciativa surge da própria comunidade de migrantes; *b*) a “de cima”, quando o impulso principal parte do próprio Estado de emissão. Dentre as duas rotas possíveis, a “de baixo” e a “de cima”, podem-se ainda identificar algumas variações que levam até os **direitos políticos**: *a*) diáspora politicamente ativa, quando o fator determinante é o envolvimento político ativo da comunidade em seu país de origem; *b*) instrumentalização dos emigrantes por parte do Estado de origem; *c*) inclusão antecipada em regimes militares autoritários; e *d*) incorporação dirigida pelo partido (JONES-CORREA, 2001).

No caso do Brasil, diversamente de outros países da América Latina, concedeu-se a dupla cidadania e se estendeu o direito de voto no exterior sem muita pressão por parte dos emigrantes, uma vez que os custos que estas políticas representam para o país são comparativamente mais baixos, devido ao seu maior orçamento e ao menor número de pessoas envolvidas (LEVITT; DEHESA, 2003). Com isso, uma das primeiras questões levantadas é se o fato de algumas políticas nacionais terem sido formuladas e implementadas

de “cima para baixo” implica nos resultados, ou seja, no alcance junto aos emigrantes brasileiros e seus descendentes.

Se por um lado, pode-se encontrar na política exterior a promoção do direito aos emigrantes brasileiros, por outro, observa-se que o conjunto de políticas públicas, que constituem uma política externa, de certa forma, levam a soberania do Estado-Nação sobre os indivíduos, mesmo que não tenham o mesmo impacto que teriam dentro dos limites do território nacional. Por exemplo, as facilitações ao exercício do direito de voto, apesar de ser um direito, é também um dever; a regulamentação de remessas por vias legais as colocam sob o controle fiscal; e a vinculação à nacionalidade brasileira, como no caso da dupla-cidadania, em que se prende o indivíduo ao senso de pertencimento à nação. Por isso, uma das necessidades de se avaliar a política externa é verificar se ela está promovendo, além dos interesses nacionais, os direitos humanos aos emigrantes, uma vez que há uma contradição inerente entre estas duas esferas (VINCENT, 1995).

Esta maior preocupação com os emigrantes e suas comunidades por parte dos Estados de origem, entretanto, não se trata de um fenômeno exatamente novo, pois, países europeus de emigração nos séculos XIX e XX reconheciam a nacionalidade legal de um grande número de cidadãos residindo fora de seu território (FITZGERALD, 2008). Chander (2006), apesar de acreditar, da mesma forma, que, de fato, os países em desenvolvimento percorrem um caminho já bastante trilhado, aponta para a novidade dos avanços tecnológicos, os quais possibilitam um vínculo continuamente revigorado entre a terra natal e o emigrante². No que se refere especificamente à América Latina, deve-se levar em consideração que “historicamente, definições de nacionalidade legal e cultural baseadas no nascimento no território de um determinado Estado foram particularmente importantes”, devido à extrema heterogeneidade étnica das populações desses países, cujas fronteiras basearam-se nas divisões administrativas arbitrárias do colonialismo, o que faz com que “as recentes investidas de alguns países no sentido de incluir um grande número de emigrantes numa nação imaginada representam uma significativa mudança com relação à definição territorial inicial de nação” (FITZGERALD, 2008).

Por muito tempo nas ciências sociais, pressupôs-se a sobreposição absoluta entre

2 Esta mesma relação entre a vinculação com o país de origem e o desenvolvimento tecnológico está presente na perspectiva transnacional dos estudos migratórios, cunhada no início dos anos noventa por Glick-Schiller, Basch e Blanc-Szanton (1992).

soberania³ e territorialidade⁴ na formação do Estado Nacional. Ainda que existam fortes argumentos com relação à manutenção dessa configuração, principalmente nas perspectivas mais céticas, recentemente, em especial com o advento da nova etapa da globalização, perspectivas “globalistas” questionam essa vinculação entre “poder” e “local”.

Na era global, cada vez menos, o senso de pertencimento ou a identidade, não se definem mais exclusivamente pelo pertencimento formal a um determinado território ou permanência nele. A desregulação econômica realizada pelo Estado “como um conjunto extremamente complexo de interseções e negociações”, “enquanto preserva a integridade do território nacional como uma condição geográfica, transforma a exclusiva territorialidade” (SASSEN, 2001).

Considerando o tradicional conceito político-jurídico de “soberania” em sua relação com os Estados modernos, bem como a diferenciação entre território e territorialidade, podemos, então, apresentar as duas principais correntes divergentes sobre os impactos da globalização. Se, por um lado, para alguns, ela representou uma significativa mudança que tornou necessário um “redirecionamento” dos estudos das relações internacionais; para outros, a base do pensamento tradicional persiste.

A literatura sobre o assunto tende a denominar os dois grupos de, respectivamente, globalistas e ceticistas. Essa divisão, no entanto, “refere-se a construções de tipos ideais. Tipos ideais são instrumentos heurísticos que ajudam a ordenar um campo de pesquisa e a identificar as principais áreas de consenso, bem como de disputa. Nem a proposição cética ou a globalista esgotam a complexidade ou as sutilezas das interpretações do fenômeno da globalização existente na literatura” (HELD; MCGREW, 2007).

Assim, a maior preocupação com os emigrantes e suas comunidades por parte dos Estados de origem, ocasionando certa “desterritorialização” (BASCH; GLICK-SCHILLER; BLANC-SZANTON, 1994) nos países de destino, constituiria um acontecimento novo, fruto

3 A “soberania” trata-se de “assinatura característica da política moderna” (STANFORD ENCYCLOPAEDIA OF PHILOSOPHY, 2010). Como um elemento central dos estados modernos, ela pode ser definida como “o legítimo exercício do poder político sobre determinado território” (HELD; MCGREW, 2007). Sob uma perspectiva interna, a soberania popular do Estado moderno, uma, indivisível e legítima, seria absoluta em relação a sua extensão e ao seu “caráter” e representaria uma relação funcional de hierarquia, entre governante e governado (STANFORD, 2010). Já, no plano externo, a soberania implica uma relação de igualdade formal. Como “*Waltz described it, between states 'none is entitled to command; none is required to obey'. Jackson refers to this as juridical sovereignty, and Krasner as international legal sovereignty. This second face of sovereignty constitutes the anarchy characteristic of relations between states*” (LAKE, 2003).

4 Já a territorialidade, -noção derivada, mas diferente, do território ou espaço geográfico que compõe o Estado-, deve ser entendida como “*the national and international frameworks through which national territory has assumed an institutional form*” (SASSEN, 2001). Destarte, por exemplo, territorialidade pode ser o princípio pelo qual membros de uma comunidade são definidos (STANFORD, 2010).

da nova fase da globalização, “em que aumentaram o volume e velocidade com que as pessoas, mercadorias e ideias atravessam as divisas internacionais”, pois defendem que estas mudanças quantitativas estão operando grandes transformações, de ordem qualitativa, na territorialidade do poder político – representadas pelo “enfraquecimento da soberania do Estado-Nação, o declínio na sua capacidade de controle dos fluxos que ocorrem em suas fronteiras” e pela desterritorialização - implicando uma maior desvinculação entre poder e lugar ou uma alteração na forma como o planeta organiza-se politicamente (FITZGERALD, 2008).

Dentro do contexto mais amplo da perda da soberania do Estado-Nação, a tal “desterritorialização” - ou o “desencaixe entre residência em um território e o pertencimento a uma comunidade e no desenlace entre cultura e geografia” - dá-se à medida que, com a saída de nacionais de seu Estado para se estabelecerem no território de outro, fortalecem-se os laços com o país de origem por meio da expansão de direitos e da massificação dos avanços tecnológicos na comunicação e no transporte.

Nos estudos globalistas, a globalização pode referir-se tanto a “processos transnacionais de larga escala ocorrendo hoje a passos acelerados” (PETERSON, 2003), quanto ao movimento mais geral “do mundo em direção à unicidade – significando a união do mundo como um único espaço sociocultural” (WHITE; ROBERTSON, 2004). Em ambos os enfoques, ressalta-se “o significado diminuído das fronteiras territoriais – com a territorialidade constituindo, em grande parte da história humana, um estratégia geográfica de controle” (WHITE; ROBERTSON, 2004).

As discussões globalistas emergiram, mais propriamente, entre as décadas de 1960 e 1970, momento no qual se inicia uma aceleração do processo de globalização econômica, em relação ao pós-Segunda Guerra Mundial, e se intensificaram a partir da década de 1990, com o colapso da União Soviética. O surgimento dessa nova etapa da globalização levou vários estudiosos a refletir sobre as “inadequações das abordagens ortodoxas, para se pensar sobre política, economia e cultura, as quais, por meio de 'modos excludentes de distinção'⁵ (BECK, 2000), presumiam uma separação entre questões internas e externas, as arenas nacional e internacional, o local e o global” (HELD; MCGREW, 2007).

Para os globalistas, que se utilizam de “distinções inclusivas”⁶ (BECK, 2000), a

5 Os modos excludentes de distinção “*follow the logic of Either-Or. They delineate the world as a coordination and subordination of separate worlds, in which identities and memberships are mutually exclusive. Anything falling in between is a passing incident*” (BECK, 2000).

6 Beck, sobre “distinções inclusivas”: “*distinctions, on the other hand, draw a quite different picture of 'order'*”.

auto-exclusão dessas diferentes esferas torna-se impossível no período atual, uma vez que os processos globais, simultaneamente, transcendem a territorialidade exclusiva do Estado nacional, e encontram-se implantados em território e instituições nacionais⁷. Não se trataria de um deslocamento pelo global, das ordens local, nacional ou regional, mas de uma imersão, cada vez maior, com a “diminuição” do tempo e do espaço, do “local”, dentro de conjuntos mais expansivos, densos, dinâmicos e interdependentes⁸ de relações inter-regionais e redes de poder (MCGREW; HELD, 2007).

Mais do que um alargamento das relações sociais através das fronteiras, haveria uma verdadeira mudança do alcance espacial⁹ dessas, com a geração de “espaços sociais transnacionais” (PRIES, 2001). A nova abordagem volta a atenção para a espacialidade, ao invés de persistir no significado “da distinção entre o global e o local” (BECK, 2000).

Não seria pelo fato de um processo acontecer dentro do território de um Estado soberano que ele seria necessariamente nacional. Essa localização do global e do não-nacional em territórios nacionais não procede mais, à medida que

“nations as socio-spatial “containers” became more and more ‘perforated’. On the one hand, the nation-state and the national social is weakened “from below”, as a result of strengthened local and micro-regional authority. On the other hand, nations are weakened “from above”, through the development of macro-regional and global networks and federations. The mutual embeddedness of geographic space and social space in the concept of “national container-societies” is challenged not only at a political level, but also by economic and cultural globalization” (PRIES, 2001).

A crescente imersão dos Estados em “sistemas e redes de poder globais e regionais, de caráter social, político, econômico e cultural”, permeados por “forças quase supranacionais, intergovernamentais e transnacionais” faz com que, cada vez menos, possam determinar seus próprios destinos.

O aprofundamento desse processo desafia os três elementos fundamentais do

To fall between the categories is here not an exception but the rule. One advantage of inclusive distinctions is that they facilitate a different, more mobile and, if you like, cooperative concept of ‘borders’. Here borders arise not through exclusion but through particularly solid forms of ‘double inclusion’. Someone, for example, is part of a large number of circles and is circumscribed by that. In the framework of inclusive distinctions, therefore, borders are conceived and strengthened as mobile patterns that facilitate overlapping loyalties” (BECK, 2000).

- 7 Aliás, para Sassen (2001), em grande medida, processos globais materializam-se em territórios nacionais, o que leva a uma necessidade de desregulação e de formação de regimes que facilitem a livre circulação de capital, mercadorias, informações e serviços.
- 8 A interdependência, diferentemente de mera “interconexão”, existe onde há reciprocidade, não necessariamente simétrica, nos custos dos efeitos das transações (MARIANO; MARIANO, 2005).
- 9 Alguns autores acreditam, inclusive, numa aniquilação do espaço geográfico, no que diz respeito às relações sociais (PRIES, 2001).

Estado moderno, a saber: a exclusiva territorialidade, com a desnacionalização parcial do território ou da criação de espaços pluri-locais e transnacionais, de modo a constituir uma espécie de “extraterritorialidade” que afeta a soberania do Estado¹⁰ (ROBINSON, 2009); a legitimidade, uma vez que o surgimento desses espaços e o aumento da interdependência trazem dificuldades à capacidade estatal regulatória, e de efetivação das agendas domésticas, forçando os Estados a recorrerem à cooperação internacional; e a soberania estatal, com a transferência de alguns de seus componentes (HELD; MCGREW, 2007).

No campo político, a necessidade da cooperação e da coordenação internacionais para administrar as consequências de um mundo mais globalizado, onde o controle das fronteiras e das atividades pelo Estado tornou-se mais difícil, foi acompanhada de um crescimento de coletividades e organizações internacionais e transnacionais, que abrangem, desde as Nações Unidas e suas agências especializadas, até grupos internacionais de pressão e movimentos sociais; e de uma explosiva proliferação de tratados internacionais em vigor e de regimes internacionais, bem como de redes de atividades em importantes fóruns internacionais.

Essas transformações contribuíram para a quebra da exclusiva territorialidade ou da vinculação entre território e poder político, com o surgimento, no território nacional, de sistemas constituídos por várias camadas de cidadania, sociedade civil, direitos e governança (HELD; MCGREW, 2007).

Já para os céticos da globalização, o próprio conceito de “globalização” é problemático. Ademais de ser, para eles, uma construção ideológica, que ajuda a justificar e legitimar o projeto neoliberal, o termo é usado pelos globalistas, sem qualquer especificação de referenciais especiais, o que impossibilita a distinção do nacional, regional, internacional, transnacional ou global. Se o “global” não pode ser interpretado literalmente, então, o conceito de globalização, na visão dos ceticistas, torna-se tão amplo, de maneira a tornar-se impossível a sua operacionalização, e se configurar como um veículo enganoso para o entendimento do mundo contemporâneo (HELD; MCGREW, 2007).

Pregando “a continuidade do primado do território, das fronteiras e dos governos nacionais, para a distribuição e localização do poder, da produção e da riqueza na ordem mundial contemporânea”, os ceticistas acreditam que a conceituação das tendências atuais pode ser, mais validamente, capturada pelos termos “internacionalização” e “regionalização”

¹⁰ Espaços como as cidades globais, as repartições diplomáticas e consulares de outros Estados e as zonas francas.

(HELD; MCGREW, 2007).

A esfera internacional é composta de uma sociedade de Estados autônomos e soberanos. A conformação dessa ordem de estados independentes aconteceu de forma gradual no tempo. Em primeiro lugar, a partir do marco normativo dos tratados de Vestfália de 1648 e de sua plena articulação no final do século XVIII e começo do XIX, quando tornaram-se fundamentos da ordem internacional moderna: a soberania territorial, a igualdade formal dos estados, a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, e o consentimento estatal. Em segundo, no final do século XX, quando a ordem internacional moderna de Estados, consolidou-se verdadeiramente, com o término de todos os grandes impérios – o europeu, o americano e, finalmente, o soviético.

Ainda, a propagação de novas formas multilaterais de coordenação e cooperação internacionais, e novos mecanismos regulatórios internacionais, como o regime de direitos humanos, não representaram um grande desafio para o poder do Estado, mas agiram, em grande parte, como elementos de reforço e suporte ao sistema moderno de Estados-nação (HELD; MCGREW, 2007).

A “moldura” do Estado continua fundamental para entender importantes processos. Segundo Waldinger e Fitzgerald (2004), incluem-se nesses processos, as migrações internacionais. Eles propõem, assim, uma abordagem alternativa ao transnacionalismo, a qual enfatiza a interação entre migrantes, Estados e sociedade civil, tanto nos países de origem quanto nos de residência. Essa interação, ao invés de “desafiar a hegemonia dos Estados e do capitalismo global”, condiciona as ações dos migrantes.

Os Estados, tanto os de origem quanto os de residência, suas relações com outros Estados, as políticas por eles conduzidas dentro de suas fronteiras, bem como a cultura política dos atores da sociedade civil, moldam as opções de atuação dos migrantes. Ao levar em consideração elementos de variabilidade temporal e local, essa nova abordagem, tende a realizar análises mais contingentes e historicamente matizadas (FITZGERALD; WALDINGER, 2004).

Se, por um lado, as relações dos países de origem com seus emigrados mostram-se positivas, por outro, nos países de imigração, este conjunto de políticas desenvolvidas pelos países de origem, vinculadas a uma política externa, são mal vistas. Um dos autores que apresenta este descontentamento é S. Huntington (2005), que vê o “novo fenômeno”, materializado muitas vezes na dupla cidadania, como algo prejudicial e uma ameaça à

identidade norte-americana, ao Estado soberano e à democracia, uma vez que, em primeiro lugar, proporciona a formação de comunidades transnacionais que mantêm suas culturas praticamente intactas e laços com o país de origem, o que faz com que enviem a este dinheiro que poderia ser empregado nos Estados Unidos e lhe possibilitem a intervenção nos processos políticos de decisão; em segundo, a dupla cidadania, contrariamente ao texto de lei, é concedida pela Suprema-Corte, órgão formado por juízes não-eleitos; e, por último, compromete, de certa forma, a vitalidade da democracia, por passar, a cidadania, a ser vista não mais como uma questão de identidade, mas de utilidade, e devido à diminuição da qualidade da participação (HUNTINGTON, 2005).

Como muitos países de residência adotam este tipo de postura (assimilacionista), os países de origem, muitas vezes, encontram dificuldades na implementação de políticas para os seus emigrantes nos países em que estes residem, pois, tornam-se difíceis a formulação dos acordos de cooperação e de convênios, que poderiam possibilitar um maior acesso dos países de origem e suas políticas aos seus emigrantes.

Segundo os ceticistas, portanto, a incorporação de seus emigrantes por parte do Estado de origem estaria dentro da normalidade, não contribuindo, desta forma, para a “eliminação da territorialidade do poder”, uma vez que constituem as embaixadas e os consulados – como “ilhas de soberania alheia”, símbolos da fonte e do limite do poder do Estado de origem sobre seus nacionais – segundo Ruggie (1993), uma concessão por parte dos Estados com o intuito de lidar com “aquelas dimensões da existência coletiva reconhecidas como irredutivelmente transterritoriais por natureza” e contornar, com isso, o “paradoxo da absoluta individuação”. Em outras palavras, as embaixadas e os consulados não tornam os países de destino “desterritorializados”, mas, ao contrário, “permitem a ampliação da territorialidade do sistema de Estado-Nação, ao esculpir cuidadosamente exceções definidas para a regra geral da soberania existente dentro de uma ampla (ou contínua) área geográfica” (FITZGERALD, 2008).

As reflexões anteriores, que apresentaram questionamentos sobre a dupla cidadania, a nacionalidade, a soberania nacional e a territorialidade, mostram que tais conceitos estão relacionados ao desenvolvimento de uma política para os emigrantes. Porém, este tipo de política encontra seus limites no próprio Estado, que, apesar de possuir autonomia dentro de seu território, encontra-se limitado a projetar seu poder para além de suas fronteiras (sistema de Vestfália). Como analisaremos a atuação do Estado brasileiro com relação à

emigração, torna-se mais condizente, pelo exposto, a escolha da perspectiva ceticista.

No primeiro capítulo, “A Emigração e O Estado Brasileiro”, realizamos uma breve reconstrução histórica e contextual dos principais fluxos de brasileiros para o exterior, seguida de uma reflexão sobre o início da política brasileira para os emigrantes, e o seu surgimento como uma forma de política externa em direitos humanos.

O segundo capítulo, “O Desenvolvimento da Política Brasileira para os Emigrantes e os seus Descendentes”, apresenta uma análise das principais medidas que o Estado brasileiro adotou, no período de 1990 a 2010, para tentar ampliar e aprimorar a prestação das atividades consulares tradicionais, bem como estender aos emigrantes direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Serão apresentados I) as reformas burocráticas ocorridas no Ministério das Relações Exteriores; II) ações para o conhecimento e participação dos brasileiros no exterior; III) mudanças nos serviços consulares, e outras medidas de apoio e cidadania; e IV) políticas de vinculação e transferência de recursos. Na quarta parte, discutiremos como as políticas para os emigrantes e seus descendentes podem funcionar como uma política de Estado, a partir da qual se procura criar e manter laços com o Brasil, bem como canalizar contribuições do exterior.

A promoção de direitos e de políticas de vinculação, como veremos no terceiro capítulo, “Limites da Política Nacional para os Emigrantes e os seus Descendentes”, encontra-se limitada pela prevalência do sistema de Vestfália e pelos parâmetros estabelecidos na Convenção de Viena de 1963. Particularmente no caso do Brasil, esses limites são estreitados pelas próprias características das migrações de brasileiros no exterior, que não formam uma “diáspora”.

CAPÍTULO 1 – A EMIGRAÇÃO E O ESTADO BRASILEIRO

As migrações internacionais, com o seu constante crescimento, vem se constituindo como uma questão social no recente contexto internacional. De acordo com os dados disponibilizados pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1990, o número de migrantes internacionais era de 155 milhões. Em dez anos, esse contingente passa para 177 milhões (ONU, 2009). No ano de 2010, estima-se que o número de migrantes internacionais tenha atingido a marca de 215 milhões (WORLD BANK, 2011). O impacto desses números, que representam 3% da população mundial, é sentido pela distribuição desigual das migrações, entre os países (ROGALSKI, 2011).

O aumento na escala vem acompanhado de uma alteração também no destino desses fluxos. Se, até praticamente meados do século passado, o fluxo predominante era aquele que partia dos países mais avançados com destino às novas economias capitalistas, a partir dos anos 1970, percebemos a predominância dos fluxos dos países mais pobres para os mais ricos, que, em 2005, chegou a concentrar cerca de 60% dos migrantes (ONU, 2009).

Inobstante um dos principais objetivos das migrações internacionais continuar sendo a busca por novos trabalhos (OIT, 2010), a tendência, que antes era clara, de estabelecimento, mais recentemente, perde-se num contexto de mobilidade e complexidade muito maior dos fluxos (GRAEME, 1998). As tentativas de explicação dessas modalidades emergentes dos movimentos migratórios são as mais diversas. A verdade é que eles fazem parte do complexo fenômeno da globalização:

[...] international migration also followed much narrower and more predictable channels – from a colony to a metropole, along language lines or where bilateral migration contracts were signed. Now changes in the technology, ubiquity and awareness of mass transport have uncovered fresh destinations for migrants [...]. In the age of globalization, unexpected people turn up in the most unexpected places (COHEN, 1997).

A exemplo disso, como poderemos observar, quando apresentados com maiores detalhes o contexto recente das migrações e os principais fluxos da emigração brasileira, fica

difícil adotar uma única explicação para as migrações, -cuja abrangência e diversificação, com relação à procedência, à etnia, à faixa etária, ao gênero, aumentaram sobremaneira-, de modo que ela “é melhor aproximada por meio de considerações de uma combinação de teorias, dado que nenhuma teoria particular oferece uma explicação compreensível e aceitável por si só” (GRAEME, 1998).

Contraposto, muitas vezes, à “mundialização” e empregado abundantemente, de modo a compreender os mais diversos significados, o termo globalização denomina um processo destacadamente econômico, mas que desenvolve, simultaneamente, processos outros autônomos, de natureza diferente, o que lhe atribui o caráter de multifacetado (CEPAL, 2002). Assim, a globalização aglutinaria tanto a própria expansão do capitalismo, em sua busca por uma crescente valorização do capital, a reestruturação produtiva, quanto seus consequentes efeitos sociais, muitos dos quais incalculados e até indesejados.

É nesse sentido que se verifica uma liberalização econômica sem precedentes, ao mesmo tempo em que se impõem barreiras à entrada de migrantes menos qualificados nos países mais prósperos (SASSEN, 1998). Problemas da globalização, relacionados com o seu déficit em matéria de governabilidade e com o seu caráter desigual quanto aos atores participantes (CEPAL, 2002), seriam, dentre os mais significativos, “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”, os quais, como elementos propulsores crônicos, estimulam de forma constante, a migração (PATARRA, 2008).

O Brasil se insere nesse novo contexto migratório, supostamente, entre o final da década de 1970 e o início dos anos 1980, “um ciclo cuja principal causa pode estar associada à instabilidade econômica da década de 1980 e a consequente perda do poder aquisitivo das pessoas” (OLIVEIRA, 2008). Adicionalmente aos motivos mais propriamente relativos à globalização, o próprio processo imigratório em nosso país, também constitui uma dimensão importante na decisão de emigrar (PATARRA, 2008), pois alguns países que, no passado, presenciaram a saída de nacionais, demonstram interesse na criação de vínculos, a partir do exterior, com os descendentes destes, facilitando a aquisição da cidadania, ou desenvolvendo políticas específicas para eles¹¹.

¹¹ Na verdade, o objetivo de tais países não seria atrair imigrantes para o seu território, mas estimular a permanência dos laços com nacionais e seus descendentes a partir do exterior. Daí, verificarmos, uma política imigratória bastante restritiva por parte desses países.

1.1. O Brasil das emigrações

O passado imigratório do Brasil deve ser levado em conta para se entenderem importantes fluxos de brasileiros para o exterior. No entanto, as emigrações de brasileiros ultrapassam a simples ideia de reversão de fluxos e, como veremos, só podem ser compreendidas de fato, quando inseridas no contexto da globalização.

Os fluxos de saída registrados até o início da década de 1980 não configuravam “uma questão social”. Compunham-se de imigrantes estrangeiros que retornavam às suas áreas de origem ou iam para outros países latino-americanos, além de estudantes brasileiros, profissionais e outros casos isolados. Sua expressividade numérica era pequena, de modo que, até tal data, “os demógrafos trabalhavam os dados populacionais considerando a população brasileira como uma população fechada, movia-se apenas pelos níveis de mortalidade ou fecundidade” (BAENINGER; PATARRA, 1992).

Nas últimas décadas do século XX, os fluxos migratórios do Brasil ganham corpo e se tornam constantes. Eles passam a se inserir “numa dinâmica crescente e diversificada, predominante de países pobres para países ricos”, relacionada a transformações na “dinâmica recente do capitalismo, caracterizada pela globalização da produção, que se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo” (BAENINGER; PATARRA, 1992).

Baeninger e Patarra (1992), ao citarem Sassen, atribuem a esse processo de reestruturação produtiva os resultados abaixo, os quais, segundo a autora, têm implicações e contribuem para os novos fluxos de imigração: a) aumento da competitividade entre localidades, configurando as cidades globais; b) desconcentração industrial mundial, a partir de um processo que se dá tanto dentro dos países como fora deles (acumulação flexível); c) desenvolvimento de setores e serviços avançados (consultorias, marketing, funções de controle, planejamento, setor financeiro), os quais absorvem “uma força de trabalhos não qualificados – que Piore classifica como mercado secundário de trabalho, onde geralmente os imigrantes são absorvidos”¹²; e d) reorganização no funcionamento das empresas, com a terceirização de grande parte da produção (empresas enxutas).

Os setores e os serviços avançados tendem a se localizar nas “cidades globais”. É

¹² As autoras se referem à obra: PIORE, M. **Birds of passage. Migrant labour and industrial societies**. New York: Cambridge University Press, 1979.

possível perceber importantes fluxos migratórios internacionais em sua direção. Elas se caracterizam por se concentrarem nos países do hemisfério norte e por serem, de uma só vez ou não, sedes das grandes empresas transnacionais, centros financeiros ou centros nacionais, chave de atividade econômica (COHEN, 1997). No entanto, em virtude da “desconcentração interna” e, em razão de haver outros fatores envolvidos, também se encontram migrantes em outras localidades. De uma forma ou de outra, esse grupo ocupa postos denominados “secundários”. Referentes ao setor de serviços, o surgimento da demanda por mão-de-obra migrante relaciona-se à necessidade de sua prestação local, “ao desmonte progressivo de serviços públicos”, à concentração de renda, e à demanda, por parte das “camadas de poder aquisitivo crescente”, por “mais serviços pessoais, diretamente ou por intermédio de pequenas empresas como clínicas, restaurantes, lavanderias, táxis, engraxates” e outras (KLAGSBRUNN, 1996). Já o emprego de migrantes em indústrias de menor porte, como se verifica no caso do Japão, explica-se mediante o processo de terceirização, por parte das grandes empresas, de atividades que exigem um maior número de mão-de-obra.

O setor secundário, dentro da nova configuração econômica, constitui um segmento do mercado de trabalho, cuja desvalorização frente ao setor primário, em proporções nunca antes vistas, faz com que opere, de algum modo, na informalidade (SASSEN, 1998). A escassez de mão-de-obra no setor secundário não se dá exclusivamente por falta de pessoas para exercer determinadas atividades, mas de uma resistência dos “nativos”, pois se tratam de cargos social e culturalmente estigmatizados, ou porque, historicamente, eram ocupados pelas migrações passadas, ou por não possuírem perspectiva de ascensão, serem pesados, de baixa remuneração e qualificação (PORTES, 1997).

Existente já na produção de massa, que caracterizou o sistema fordista de produção no período do pós-Segunda Guerra, o emprego no mercado de trabalho secundário “tende a apurar suas características de instabilidade e insegurança, no período recente de flexibilização do mercado de trabalho”. A presença de trabalhadores migrantes no segmento secundário do mercado de trabalho, sobretudo dos imigrantes clandestinos, decorre “de uma característica estrutural do capitalismo em suas atuais carências de mão-de-obra, na qual os trabalhadores *part time* – numa palavra, o setor informal moderno – seriam a expressão mais contundente” dessa flexibilização (SALES, 1995).

Na verdade, assim, o contexto da migração internacional recente, no qual o Brasil inseriu-se somente na última etapa, possui raízes na “internacionalização da economia

observada no período pós-Segunda Guerra Mundial, bem como com a divisão mais marcada do mundo entre países ricos e pobres”. Já no referido período, contribuíram para dar um caráter distinto às marcas históricas do desenvolvimento do capitalismo mundial: a transformação das antigas colônias em países independentes; a criação de órgãos de fórum internacional, tal como a ONU; e o desenvolvimento acelerado dos meios de comunicação (SALES, 1992).

Sob uma perspectiva mais ampla, não somente o novo contexto da globalização apresentado explica a complexidade dos fluxos migratórios, mas os vários tipos de “intervenções” ou relações econômicas, políticas e culturais, passadas e presentes, mais ou menos abrangentes (SASSEN, 1998). Assim, por exemplo, a desconcentração industrial externa ou os investimentos estrangeiros diretos, bem como a internacionalização dos produtos culturais dos países avançados, além de “ocupações” e imposições ajudaram e ainda ajudam, mais diretamente ou não¹³, em maior ou menor grau, a construir os fluxos. Quanto às diferenças de contexto, cabe observar que as “influências”, no cenário contemporâneo, dão-se a partir de uma nova configuração assimétrica no pós-Guerra Fria, tanto do ponto de vista do capital quanto do, dos Estados; e dentro de um “espaço-tempo” diminuído, de um lado, pela redução dos custos e pelo desenvolvimento de novos meios de transporte e, de outro, pela possibilidade de transmissão de informação em “tempo real” (CEPAL, 2002).

As revoluções nas comunicações e nos transportes facilitou a crescente conexão global e reduziu as distâncias, entre as diferentes partes do mundo. Por um lado, a revolução nas comunicações reforçou as razões para se migrar, ao fazer com que as pessoas tomassem consciência das disparidades existentes, de como seria a vida em outras partes do mundo; e permitir que as pessoas ficassem sabendo de oportunidades para se mudarem e trabalharem fora de seu país. Por outro, a revolução nos meios de transporte tornou a migração uma experiência mais viável (KOSER, 2007).

Na recente fase da globalização, verificamos, por um lado, um “espaço” mais “institucionalizado”, integrado no âmbito regional, aberto e propício às “intervenções” ou relações; e, por outro, uma tentativa de controle de algumas de suas consequências, dentre elas, as migrações. À liberalização dos fluxos financeiros, bens e informações, os quais

13 O fato de uma intervenção ser mais direta ou não, nem sempre determina o grau de impacto nos fluxos, uma vez que, por exemplo, o término de um programa de *Guest Work* pode não significar o fim do fluxo, o qual pode persistir com base em motivações econômicas, tal como a existência de demanda de mão-de-obra. No entanto, concretamente, muitas vezes, é difícil dar um peso às diferentes intervenções e, portanto, descartar qualquer uma delas.

cruzam as fronteiras nacionais em volumes nunca antes verificados, contrapõem-se as barreiras impostas pelas economias mais desenvolvidas, aos fluxos migratórios provenientes, principalmente, dos países mais atrasados.

As intervenções ocorrem num contexto e podem se dar por uma conjunção de forças e ter, ao mesmo tempo, diversos impactos. Portes (1997) apresenta uma elucidativa e importante relação que se dá na atualidade entre intervenção econômica e cultural. Ao abordar os “efeitos do processo de globalização no suplemento de potenciais imigrantes”, o autor atenta para o fato de que o “direcionamento de capital multinacional para expandir mercados na periferia (não somente na forma de investimento estrangeiro direto) e, simultaneamente, tirar vantagem de seu reservatório de mão-de-obra, tem acarretado numa série de consequências sociais”. Dentre essas consequências, ele destaca a “remodelagem da cultura popular, com base em formas externas e formas de arte e a introdução de padrões de consumo que não condizem com os níveis de salário locais”. Tal processo, segundo Portes, simultaneamente, “pré-socializa futuros migrantes no que esperar de suas vidas lá fora e os impele a se movimentar na direção contra o crescente distanciamento entre as realidades locais e as aspirações de consumo importadas”.

A recente crise do desemprego, as crises econômicas cíclicas, a estagnação, a desigualdade e a pobreza, bem como outros fatores negativos, acentuados pela globalização, econômica ou dela provenientes, além da história colonial, dos conflitos recentes, do compartilhamento da mesma língua (Haiti e Québec) (SALAMA, 2010) e de aspectos demográficos e geográficos, contribuem para a mobilidade humana (ONU, 2004), todavia, são insuficientes para compreender a dinamicidade, a persistência e a diversidade dos fluxos migratórios contemporâneos. Afinal de contas, a estagnação do crescimento é generalizada e as crises causam impacto em âmbito mundial; não necessariamente os mais pobres ou desempregados migram (KOSER, 2007), ou se migram, é exclusivamente durante uma conjuntura econômica desfavorável; os fluxos podem provir dos lugares mais longínquos e aparecer mesmo em momentos em que se constata crescimento demográfico (SALES, 1996). É nesse sentido e à medida que os movimentos migratórios não se dão de maneira natural, mas, são construídos socialmente (SASSEN, 1998), que as colocações acima nos auxiliam na compreensão das novas dinâmicas.

Fatores conjunturais agem com os estruturais e podem ter maior ou menor peso, dependendo da situação. No caso da migração fronteiriça ou entre vizinhos, a questão

geográfica tem um peso maior, junto à econômica¹⁴, do que na migração para um continente ou país longínquos. Vale ressaltar que a proximidade geográfica, no entanto, está se tornando menos importante, mas não em todos os casos. Enquanto a Espanha tem-se tornado, cada vez mais, um destino para os fluxos da América Latina e o destino dos migrantes do leste asiático e do pacífico são os países distantes da OCDE; os migrantes do sul asiático deslocam-se, principalmente, dentro de sua própria região (SALAMA, 2010).

Análises sobre a migração e as políticas migratórias vêm tendendo a ignorar a existência dos Estados, sem prestar a adequada atenção “*to territorial states’ need to distinguish ‘on the ground’ among different populations or to the ways in which the activities of states – especially war-making and state-building – result in population movements*” (TORPEY, 2003). Assim, por mais que estejam representando interesses econômicos particulares, não possuem total controle de suas fronteiras e sejam, de certa forma, subordinados a instituições e organizações internacionais, muitos fluxos não podem deixar de ser compreendidos mediante uma atuação mais direta dos Estados, pois, afinal de contas, como Sassen (1998) colocou, ainda lhes atribuem papel importante na regulação migratória. Exemplos da influência dos Estados no fluxo seriam os impactos dos programas semelhantes ao *Guest Work Programs* ou ao *Bracero Program*. Vale observar ainda que outras políticas, também conduzidas pelos Estados, mesmo não sendo políticas migratórias *stricto sensu*, repercutem – mais ou menos fortemente – na dinâmica da imigração, da emigração, da migração internacional de passagem: as políticas, como a cambial, ao intervir na convertibilidade da moeda nacional (e, portanto na rentabilidade das remessas de imigrantes no país e de emigrantes no exterior), a trabalhista, ao intervir sobre as condições de contratação da força de trabalho, nacional ou não, a de direitos humanos, ao influir no tratamento de minorias e grupos desfavorecidos e a outros fatores circunstanciais. (NETO; SPRANDEL, 2009).

Estritas restrições por parte dos Estados com relação à entrada de imigrante, não têm evitado por completo os fluxos, mas tem feito com que “agentes intermediários” surjam, desenvolvam-se e adquiram um papel mais proeminente. Esses agentes, no caso, operam na ilegalidade e são, em regra, familiares, amigos ou conhecidos que se estabeleceram em primeiro lugar no país para o qual se deseja migrar. Entretanto, eles podem também operar na

14 Em outras palavras: “several factors explain the distribution by region of origin. Geographical proximity is especially important when there exist significant income differences between neighbouring origin and destination countries” (OECD, 2010).

legalidade e contribuir grandemente para os fluxos, como se verifica na migração de nikkeis (ou *nikkeijin*)¹⁵ brasileiros para o Japão. Os agentes intermediários, no último caso, constituem empresas e empreiteiras que providenciam os recursos e as informações necessárias “*for border crossing and adaptation at the destination*” (TANNO; HIGUCHI, 2003). Como bem observa Graeme (1998), os agentes intermediários “enquanto importantes na explicação da imigração legal, tornam-se fundamentais para a análise de muitas das migrações” irregulares, “dado o maior risco envolvido” nas últimas.

Exemplos clássicos de envolvimento político e econômico prévio podem ser encontrados nas migrações de vietnamitas e coreanos para os Estados Unidos, relacionadas com o envolvimento desse país em guerras com esses dois países; e na migração para a França, da África francófônica, relacionada com o papel colonial da França nessas nações. Um caso de substancial penetração econômica, social, cultural e política de um país em outros, é o do Japão na região asiática (GRAEME, 1998; SASSEN, 1998).

Se, dentre os fatores previamente citados, “os investimentos estrangeiros nas relações de produção preexistentes e os programas especialmente criados para atrair imigrantes de outros países” são “muito relevantes para explicar vários dos mais importantes fluxos de migrações internacionais” (SALES, 1996), eles, todavia, concentraram-se num espaço determinado e em período prévio à entrada do Brasil no circuito das migrações internacionais. Não que esses fatores não operem mais ou não sirvam para o caso brasileiros, pois

É possível situar algo, que não chega a se constituir em nada semelhante em proporções e institucionalidade aos *Guest Work Programs* ou ao *Bracero Program*, mas que reflete uma busca intencionada de imigrantes estrangeiros para a expansão do mercado de trabalho japonês, para citar um exemplo recente e importante da emigração de brasileiros para o estrangeiro. É possível também observar que a emigração do Brasil para os Estados Unidos ou para vários países europeus foi antecedida por relações de investimentos industriais e de comércio com aqueles países. Mas nada que se assemelhe ao quadro apresentado por alguns estudiosos em relação a países que têm vínculos de diferente natureza com os países receptores de seus migrantes (SALES, 1996).

Assim, se, por um lado, não podemos desconsiderá-los, por outro, devemos relativizar o seu impacto com relação aos fluxos originários de outros locais e que ocorreram posteriormente ao período compreendido entre as décadas de 1940 e 1970. No Brasil, além de a experiência das Zonas de Processamento para Exportação não ter sido uma experiência bem

15 O termo “nikkei” refere-se àqueles que possuem ascendência japonesa.

sucedida, “não tendo, portanto, qualquer efeito em termos de migrações para o exterior”; os movimentos migratórios induzidos pelas “consequências disruptivas nas relações de produção pela expansão das modernas atividades econômicas”, deram-se mais propriamente dentro das fronteiras de nosso território ou, no máximo, estenderam-se aos países vizinhos, em virtude de suas políticas governamentais favoráveis. As dimensões continentais do país, “junto com as grandes defasagens de desenvolvimento regional, foram, possivelmente, fatores muito importantes para desencadear os grandes movimentos de migrações internas que se verificaram no país, principalmente a partir dos anos 50” (SALES, 1996).

As reflexões acima nos auxiliam no estudo das migrações internacionais, mas como nem todos os fluxos se destinam às cidades globais; podem ser explicados a partir de intensas relações estabelecidas entre os Estados; a história de cada país, bem como os diferentes fluxos que deles partem, devem ser avaliados mais especificamente. Aqui, trataremos somente dos principais fluxos originados do Brasil e, de forma introdutória. Quando formos abordar, em particular, as políticas desenvolvidas para os emigrantes e seus descendentes, traremos mais detalhes desses fluxos e também consideraremos outros, menos vultosos, que se destacam, entretanto, pelos problemas enfrentados no país almejado para residência.

Na metade da década de 1980, em meio a uma crise econômica, alterando a tradição de país de imigração, os brasileiros começaram a emigrar em grandes quantidades (SALES, 1999). Segundo o relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração (CPMI da Emigração), aprovado em 2006, já havia no exterior, no ano de 1987, cerca de 1,25 milhões de emigrantes.

Precedida pelo “milagre econômico” dos anos de 1970 e caracterizada por um período de desilusões ante às expectativas surgidas com o processo de redemocratização e às promessas de solução da crise vigente, a conjuntura econômica da “década perdida” teve um papel fundamental na transformação supramencionada (SALES, 2008):

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 considera as esperanças e frustrações dos primeiros anos de nossa redemocratização (SALES, 2005).

Os ingredientes econômicos da crise, principalmente a inflação, arrastou-se pela década de 1990 (SALES, 1996), até que, a partir de julho de 1994, com a adoção do Plano Real como nova estratégia de desenvolvimento, calcada no combate ao *déficit* público e a uma maior intervenção estatal, consegue-se controlar razoavelmente a inflação. Acontece que, mesmo dentro de um quadro econômico interno mais estável, os movimentos de partida persistiram, inseridos na reestruturação produtiva em nível mundial (PATARRA, 2008).

Em 2010, a estimativa da população brasileira residente no exterior era de 3,1 milhões de pessoas, sendo que a distribuição dessa população em todo o mundo era de: 1,4 milhão (45,89%) na América do Norte; 400 mil (13,03%) na América do Sul; 6,8 mil (0,22%) na América Central; 912 mil (29,20%) na Europa; 29 mil (0,92%) na África; 40,5 mil (1,30%) no Oriente Médio; 241,6 mil (7,74%) na Ásia; e 53 mil (1,70%) na Oceania (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011). No Apêndice B, apresentamos estimativas completas dessa população para os anos de 2008 e 2010, elaboradas pelo Ministério das Relações Exteriores (2009; 2011). Os fluxos para essas principais áreas de assentamento possuem características diferenciadas - como demonstraremos a seguir, o que torna o fenômeno da emigração brasileira ainda mais complexo. Apresentaremos um histórico dos fluxos e algumas características da população brasileira residente no Paraguai, que concentra 6,4% dos nacionais residentes no exterior, nos Estados Unidos (44,45%), na Europa (29,20%), e no Japão (7,38%).

1.1.1. Os fluxos Brasil-Paraguai

Os brasileiros que vivem no Paraguai foram incorporados às categorias “brasileiros no exterior” e “emigração brasileira”, criadas na década de 1990, quando “milhares de brasileiros deixam o país em busca de trabalho no Hemisfério Norte”. Se os fluxos Brasil-Paraguai guardam relação com a expansão capitalista, num sentido mais amplo e podem ser explicados também a partir de “ações interventivas”, torna-se complicado considerá-lo como parte das “novas dinâmicas”. As diferenças básicas entre seus

deslocamentos populacionais e aqueles “realizados para os EUA, Europa e Japão e outros países do além-mar” são as seguintes: a) os fluxos Brasil-Paraguai antecederam os demais fluxos; b) caracterizam-se como típicos movimentos migratórios de fronteira; e c) são compostos majoritariamente por agricultores ou pessoas que realizam atividades acessórias ao mundo camponês (SPRANDEL, 2006). O Ministério das Relações Exteriores (2011) estimou uma população de 200 mil brasileiros residentes no Paraguai no ano de 2010.

A aproximação entre Brasil e Paraguai, após a Guerra da Tríplice Aliança (1870) deu-se gradativamente a partir da década de 1930, período em que o Brasil passou a buscar, mais ativamente, um papel de destaque na América do Sul. O aprofundamento da política de cooperação entre os dois países tanto faz parte, mais indiretamente, de um maior esforço de coordenação entre os países da América Latina e, de integração na América do sul, quanto, principalmente, da estratégia brasileira para aumentar sua influência na região por meio de um reequilíbrio dos pesos econômicos e políticos com a Argentina, que exercia, na época, maior hegemonia sobre os países vizinhos, particularmente sobre o Paraguai e o Uruguai (CERVO, 2001).

Com a ascensão do General Stroessner em 1954 à presidência do Paraguai, iniciou-se um período de maior cooperação com o Brasil, em detrimento da Argentina. No período, o Paraguai buscava maior autonomia frente à tradicional dependência política e econômica com relação ao governo da Casa Rosada. Neste contexto, a intensificação das relações com o maior país da América do Sul, poderia significar tanto uma ampliação expressiva do mercado externo do Paraguai quanto garantir uma via alternativa de escoamento dos produtos paraguaios para além do continente – por intermédio dos portos brasileiros (CERVO, 2001).

Essa nova postura por parte do Brasil e do Paraguai, depois de um período turbulento na história entre os dois países, foi importante para o início das migrações, não somente sob um aspecto mais econômico, mas também cultural e político. Historicamente, os fluxos para o Paraguai dão-se, basicamente, em duas fases: décadas de 1950 e 1970 (SALES, 1996a), e estão relacionados a uma política migratória mais favorável do Regime do General Stroessner (1954-1989), como parte, principalmente, de uma aproximação de índole geopolítica com o Brasil e de um plano colonizatório e modernizador da economia do Paraguai (CONGRESSO NACIONAL, 2006).

O Paraguai, no início dos anos 1950, possuía poucas opções produtivas: a

agricultura nacional era marcada pela subsistência, a indústria e o comércio eram precários, além de possuir pouca integração com seus países vizinhos. No que diz respeito, mais propriamente, ao desenvolvimento de sua economia, o foco se deu, inicialmente, na agricultura. Com a existência de extensas áreas improdutivas, era necessário, em primeiro lugar, viabilizar o seu cultivo (CONGRESSO NACIONAL, 2006). Esses migrantes, os quais prepararam as terras para a efetiva penetração do capital, foram, posteriormente, aliados do processo produtivo paraguaio, e passaram a engrossar o movimento de retorno nos anos 1980 e “as filas” do MST (SALES, 1996a).

O estabelecimento de brasileiros, a partir da década de 1970, deu-se também em decorrência da abertura da fronteira oriental, pelo General Stroessner, à imigração brasileira, como parte de sua política de valorização das terras florestais do leste do país, de baixa densidade populacional, com a introdução da agricultura mecanizada (SOUCHAUD, 2011).

Paralelamente ao incentivo à imigração, mais relacionada a uma espécie de política agrária, e com base ainda no objetivo mais amplo de desenvolvimento e fortalecimento do país, foram adotadas medidas estruturantes, -derivadas de uma noção mais integradora de fronteira, e da opção do Paraguai por uma aproximação geoestratégica com o Brasil-, dentre as quais, destacamos: a) a fundação em 1957 da Ciudad del Este, originalmente chamada Puerto Flor de Lis e depois Puerto Presidente Alfred Stroessner; b) a construção da rodovia ligando Assunção ao Brasil; c) a edificação, em 1965, da Ponte da Amizade, entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Da parte do Brasil, foram iniciativas importantes nesse sentido: a) a concessão da área para a exportação e importação de produtos paraguaios no Porto de Paranaguá, localizado no Estado do Paraná (1956); e b) o estímulo ao projeto da Hidrelétrica de Itaipu Binacional, a partir de 1973 (CONGRESSO NACIONAL, 2006). Essas iniciativas propiciaram também a abertura de uma vasta rede comercial, nem sempre dentro da legalidade.

Adicionalmente às mudanças de postura do Brasil e do Paraguai, de que já tratamos, a efetiva aproximação dos países, nos termos acima, contribuiu, de uma forma geral, para a emigração de brasileiros. Assim, não somente a política de incentivo explica os fluxos, mas, também, os deslocamentos populacionais para a construção de Itaipu e a intensificação do comércio fronteiro, a partir de Ciudad del Este, nas últimas décadas, quando o Paraguai baixa seus impostos de importação para várias nomenclaturas (CONGRESSO NACIONAL, 2006).

Na segunda fase da busca do Paraguai por desenvolver seu mercado agrário exportador, a qual se deu a partir da década de 1970, “o alvo” do governo paraguaio deixa de ser “trabalhadores emigrantes braçais, sem tradição como proprietários no Brasil e acostumados com agricultura não mecanizada” e passa a ser, principalmente, o agricultor sulino. As novas medidas para tanto incluíam: as ofertas de terras de excelente qualidade, a preços baixos; de incentivos agrícolas e créditos em longo prazo do Banco Nacional de Fomento do Paraguai; e a não proibição de venda a estrangeiro de terras em zona fronteiriça (CONGRESSO NACIONAL, 2006).

Ao mesmo tempo no Brasil, entre as décadas de 1970 e 1980, o fato de suas políticas agrárias terem facilitado o desenvolvimento de “um mercado de terras agrícolas e, com ele, a entrada de grandes grupos e empresas na agricultura brasileira, em detrimento, justamente, da pequena produção familiar”, desencadeou um processo de valorização de terras o qual fez com que proprietários rurais ou empresários agrícolas, à procura de terras mais acessíveis para produção ou especulação, e “trabalhadores rurais ou pequenos proprietários que foram desapropriados pelo processo de modernização e tecnificação da agricultura”, em busca da sobrevivência, atravessassem as fronteiras nacionais rumo ao país vizinho (SALES, 1996a).

Além da agricultura, a tradição de migrações entre Brasil e Paraguai tem impulsionado a atividade comercial. Podemos afirmar que, recentemente, mesmo na ausência de uma política migratória do Paraguai para atrair brasileiros e diante, inclusive, de dificuldades relacionadas à sua permanência, das quais trataremos especificamente em outra oportunidade, o fluxo entre os países persiste, em virtude da condução da amplitude da emigração à fundação

en los países de recepción de verdaderas subpoblaciones con lógicas propias de reproducción que a sua vez, pueden transformarse en focos de emigración con destino principal al país de origen. La bipolarización del flujo es en este caso estructural y permite intercambios entre países fronterizos que puede sobrepasar los eventuales obstáculos institucionales (políticas migratorias restrictivas) y las coyunturas económicas (períodos de recesión) (PICOUET, 1995).

É interessante observar que, além das diferenças com relação aos fluxos para o hemisfério norte, a emigração no Paraguai e os fluxos para esse país são também diversos. Dessa forma, numa “franja considerável do território paraguaio, compreendida entre os rios Paraná e Caaguazú”, institui-se “uma 'brasilianização' econômica e cultural da comunidade

paraguaia, consolidando-se uma integração subordinada entre os dois países, mediante a sujeição paraguaia às pautas culturais brasileiras”; já, na região oriental do Paraguai, onde vive 96% da população, “convivem diferentes grupos sociais, tratando-se de uma interface política, econômica e cultural com uma cultura própria, a cultura de fronteira, gerada a partir de uma exposição continuada a valores do estrangeiro (no caso, Argentina e Brasil principalmente)”; e, na “sociedade fronteiriça”, por sua vez, existiriam migrantes de curta distância e duração, os itinerantes propriamente, além dos residentes permanentes em vilas e cidades fronteiriças, aos quais se integram, o trabalhador binacional, o consumidor binacional e o estudante binacional (SALES, 1996a).

O crescimento da importância e do volume da população brasileira no Paraguai, com a presença de um número considerável de pessoas em situação de irregularidade, além da crítica à legitimidade da expansão agrícola, -relacionados aos problemas com a sua documentação, e à expulsão e marginalização, de pequenos agricultores paraguaios e populações indígenas-, bem como aos danos ambientais causados por essa atividade, vieram resultando numa relação conflituosa entre brasileiros e paraguaios, nos termos relatados pela CPMI da Emigração:

Há vários incidentes no campo, incluindo queima de plantações e furto de casas de brasileiros. O conflito agrário não é restrito aos brasileiros, pois se estende também a latifundiários paraguaios, principalmente os militares favorecidos por Stroessner, e a outros estrangeiros. Com brasileiros, entretanto, existem conflitos específicos, como os relacionados aos danos ambientais provocados pelo uso do solo, ao confronto político com prefeitos brasileiros e a tensões com a polícia local. (CONGRESSO NACIONAL, 2006).

Hoje, com o desenvolvimento não só agrícola, -que tornou o Paraguai um dos principais exportadores mundiais de soja-, mas também urbano da região, há brasileiros em outros departamentos, além daqueles fronteiriços do leste (Alto Paraná, Canindeyú, Amambay e Concepción): Caaguazú, Caazapá, Central e até setores do Chaco periférico e central. Ademais, a sua composição original, -de trabalhadores rurais, grandes e pequenos proprietários de terra-, foi se diversificando, de modo que é possível encontrar-se empresários, empregadas domésticas, operários da construção civil, jovens funcionários do setor comercial, técnicos e etc. (SOUCHAUD, 2011). Vale observar também que, passados mais de 30 anos do início da migração, parcela dos brasileiros e de seus descendentes reivindica seu pertencimento ao Estado paraguaio.

1.1.2. Os fluxos para os Estados Unidos

Diferentemente do caso do Paraguai, o fluxo de brasileiros para os EUA é urbano; possui um grau de escolaridade relativamente alto¹⁶; inicia-se na conjuntura da crise econômica da década de 1980¹⁷; e se insere “no entendimento das migrações internacionais recentes, contextualizadas a partir de processos macroestruturais de reestruturação produtiva e no contexto internacional da atual etapa da globalização” (PATARRA, 2006). Em 2010, a população brasileira residente nos Estados Unidos era estimada em 1,4 milhão, e representava 44,45% dos brasileiros no exterior (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011).

Além dos fatores que consideramos, previamente, de maneira genérica, devemos ainda levar em conta que, em primeiro lugar, os EUA tratam-se da “nação mais rica do mundo” (CONGRESSO NACIONAL, 2006); em segundo, possuem uma tradição em imigração (daí ser chamado muitas vezes de “nação de imigrantes”), sendo o país que mais recebe imigrantes (são 42.8 milhões, ou 13.5% da população, segundo dados de 2010 do Banco Mundial); e, terceiro, ocupam uma posição hegemônica no cenário internacional. O último fator está relacionado também ao fato de os EUA serem o “grande centro do poder simbólico mundial”, a partir de sua mega indústria de entretenimento; e por meio da “produção e do controle das informações pelas grandes agências de notícias”, as quais “jogam um papel decisivo na construção dos valores e das visões de mundo” (CONGRESSO NACIONAL, 2006). Tudo isso fez com que os Estados Unidos, desde o início do movimento de brasileiros rumo aos países desenvolvidos, sempre se configurassem como país de maior atração (PATARRA, 2008).

Apesar das características mencionadas, as quais funcionam como uma espécie de “apelo” para os migrantes, principalmente dos países menos desenvolvidos, os EUA vêm adotando políticas migratórias bastante restritivas, no que diz respeito à entrada de trabalhadores pouco ou nada qualificados em seu território. Tais políticas, as quais tomaram maior corpo a partir da segunda metade da década de 1980, se intensificaram após os eventos terroristas de 11 de setembro de 2001 (MITCHELL, 2002; MONTEIRO, 1998; REIS, 2006;

16 O grau de escolaridade entre os brasileiros é relativamente alto, em comparação com a população nativa e, principalmente, com os demais imigrantes (LIMA, 2009).

17 Até 1980, a maioria dos brasileiros que chegava nos EUA eram turistas. Apesar de o primeiro migrante brasileiro ter entrado no país em 1954, a contribuição do Brasil ao total de imigrantes somente começou a crescer a partir da crise econômica brasileira da década de 1980 (GOZA, 1992).

OLIVEIRA, 2007), entretanto, não vêm se demonstrando muito eficazes, uma vez que somente fizeram com que aumentasse a migração irregular, a qual constitui importante motivo de preocupação nacional (SALES, 1992; MAIA, 2008).

As medidas restritivas, produto da “restrição imigratória” por parte da opinião pública (MITCHELL, 2002), contrapõem-se às “necessidades de trabalho já consolidadas naquilo que foi caracterizado anteriormente como o mercado de trabalho secundário” (SALES, 1992), segmento que cresce após a reestruturação produtiva (MARGOLIS, 1995), bem como à *“low fertility, an aging population, and a preference for employers for low-wage workers who can no longer be recruited [...] from some urban poor who reject low-wage employment when they can do better on welfare entitlements”* (WEINER; HANAMI, 1998). Na verdade,

even when employers can find workers on the local market, they often prefer foreign workers who are pliable, unlikely to join unions, willing to work long hours, tolerant of conditions that local labor finds unacceptable, and readily disposable when no longer needed (WEINER; HANAMI, 1998).

A restrição interna na sociedade americana aumentou “a partir, sobretudo, do afluxo em massa do imigrante mexicano”, estimulado, principalmente, pelo estabelecimento do *Bracero Program* durante a Segunda Guerra Mundial. Esse programa “continuou, em diferentes formas, até 1984, trazendo cerca de 400 mil trabalhadores por ano para os EUA”. Já no início de sua institucionalização, nos anos 50, “houve um enorme crescimento das imigrações ilegais”. Mais tardiamente, juntaram-se à persistente migração mexicana clandestina, correntes migratórias provenientes de países asiáticos, cujas características, todavia, são mais relacionadas às migrações de refugiados; e fluxos de outros países da América Latina, relacionados à demanda por força de trabalho, nos quais se inserem os brasileiros (SALES, 1992).

Os brasileiros que se dirigem aos EUA, além de ser “uma migração típica de trabalhadores”, incorporando-se, nesse sentido “às tradicionais migrações de trabalhadores temporários, provenientes de outros países da América Latina, sobretudo no que diz respeito às características de sua inserção no mercado de trabalho secundário em serviços de baixa qualificação” (SALES, 1992); constituem um fluxo marcado pela clandestinidade (SALES, 1996).

Recentemente, cerca de 64% da migração de brasileiros no país é

administrativamente irregular (MARINUCCI, 2007). Dentre os brasileiros maiores de 16 anos¹⁸, 75% fazem parte da força de trabalho, sendo que, num contexto de migração equilibrada entre homens e mulheres¹⁹, a porcentagem de homens trabalhadores é de 86% e a, de mulheres, 64%. Ainda, quanto aos postos ocupados pelos migrantes, é possível especificar: quase 16% trabalham em suas próprias empresas informais; quase 80%, no setor privado; e mais de 90% estão concentrados em quatro ocupações: serviço (32,7%); construção, extração, manutenção e reparo (22%); gerência e ocupações profissionais (20,5%); e ocupações relacionadas com vendas e clericais (15,4%) (LIMA, 2009).

Reflexo da política migratória mais fechada, a contingência na concessão de vistos, que a torna desproporcional às relações socioeconômicas entre os dois países (CONGRESSO NACIONAL, 2006), não impede que as tentativas de entrada clandestina deem-se de outras formas: por meio de vistos falsos e pela fronteira com o México, sob o auxílio de um “coiote²⁰” (SALES, 1996; GOZA, 1992). Os EUA desde muito tempo é um dos principais parceiros comerciais do Brasil. Vale observar que até 2002, a entrada de brasileiros nos EUA era facilitada pelo acordo entre Brasil e México sobre a dispensa de visto. No entanto, o acordo, vigente no México no final de 2000, encontra-se suspenso desde 2005 (CONGRESSO NACIONAL, 2006).

Embora tenha entrado em vigor um acordo entre o Brasil e os EUA, em 2010, no qual os vistos para turismo e negócios passaram a ter validade para 10 anos, para os emigrantes tal mudança teve pouco impacto, uma vez que o problema, como já vimos, encontra-se mais na concessão, principalmente de vistos para imigração (CONGRESSO NACIONAL, 2006); e o visto de turismo não permite que se trabalhe, fazendo com que a situação de irregularidade persista (GOZA, 1992). Essa situação, como veremos mais à frente, faz com que o migrante torne-se mais vulnerável ainda.

Os fluxos do Brasil para os EUA partem de vários estados brasileiros e se destinam a diferentes estados norte-americanos. Os estados de origem são dezesseis, com destaque para Minas, Goiás, São Paulo, Paraná e Santa Catarina. Já com relação aos estados de destino, onze concentram 86% do total de migrantes, sendo eles: Florida; Massachussets, California, Nova York, Nova Jersey, Connecticut, Texas, Georgia, Maryland, Illinois e Pennsylvannia (LIMA, 2009).

18 A faixa etária entre 20 e 40 anos concentra mais de 60% do total de migrantes nos EUA (LIMA, 2009).

19 Segundo Lima (2009), em 2007, a distribuição entre homens e mulheres era de, respectivamente, 51% e 49%.

20 Os “coiotes” são uma espécie de atravessadores que, mediante pagamento, guiam migrantes na perigosa travessia da fronteira entre o México com os Estados Unidos.

A origem, a distribuição, a intensidade e a continuidade dos fluxos não podem ser compreendidas, do ponto de vista das causas estruturais das migrações, exclusivamente pelos fatores econômicos e políticos já apresentados, mas é preciso também considerar fatos fortuitos, principalmente no desencadear no fluxo, como é o caso da cidade de Governador Valadares (Estado de Minas Gerais) para Boston²¹; e, principalmente, o estabelecimento e a expansão dos contatos entre aqueles que conseguem se estabelecer no país de residência, os quais se tornam uma referência, com amigos, parentes ou conhecidos que permanecem no Brasil. Tais contatos exercem forte influência na decisão de imigrar e “contribuem para a acomodação inicial do imigrante e sua inserção no mercado de trabalho” (SALES, 2005a). Nas palavras de Sales (1995), as remessas dos imigrantes aos seus parentes “contribuem para solidificar mais ainda” os contatos, “na medida em que essas remessas são fatores decisivos” para a ida de novos migrantes.

Não obstante a adaptação social no país de residência consistir num problema recorrente e real das migrações, relacionado às diferenças étnicas ou culturais e à discriminação, à medida que se acostuma com as novas vantagens proporcionadas pelo país de residência, experiencia-se um fracasso no retorno, cria-se uma “cultura” da descrença no futuro do país e se “constrói” um pedaço do Brasil no exterior, o tempo de permanência vai se redefinindo. Se, no início, “o referencial de vida era quase inteiramente remetido ao Brasil, para onde tinha seguro seu retorno”, com as idas e vindas, realizam-se novos projetos, em que “o imigrante começa a encarar a perspectiva de lá permanecer por um tempo mais longo”. Para a primeira geração, principalmente, isso não significa necessariamente, no entanto, uma quebra brusca do contato no Brasil (SALES, 1999).

Por mais que se saiba que os EUA foram um dos países mais afetados pela crise econômica do final de 2008 (BID, 2010a), -relacionada principalmente a uma disponibilidade de crédito e a uma supervalorização imobiliária-, é difícil mensurar seus impactos nos fluxos migratórios de brasileiros. O que podemos afirmar, no geral (com relação a todos os países de origem), é o relativamente baixo crescimento na taxa de retorno e uma diminuição no ingresso

21 O contato dos valadarenses com os americanos, -o qual, segundo Sales (2005a), explica a saída de brasileiros, em maior quantidade, daquela região, em comparação com os grandes centros urbanos-, perdurou da Segunda Guerra até a década de 1960 e teve, de acordo com Almeida (2005), citado pela CPMI da Emigração (2006), três momentos históricos, relacionados à existência de minerais na região. Primeiro, com o acordo de Washington, durante a Segunda Guerra Mundial, quando o Brasil exportou mica e berilo, materiais estratégicos para a indústria bélica. Depois, visando à exploração econômica de minerais, com a implantação do programa de saneamento básico; e, num terceiro momento, com a modernização da estrada de ferro de Vitória/Minas, quando se formou na região um acampamento de técnicos que trabalhavam para a *Morrison-Knudsen*, consórcio de empresas dos Estados Unidos e do Canadá.

de imigrantes. A taxa de desemprego variou dependendo do setor; e, para aqueles que mantiveram seus empregos, “*el ingreso no parece haber variado significativamente durante el 2009*” (BID, 2010a), o que significa, na situação específica, pouca influência nos valores das remessas.

Uma persistência no fluxo de brasileiros é previsível, pois, a não ser por alguns setores específicos, -como é o caso, principalmente, da construção, por motivos óbvios-, os brasileiros ocupam também nichos de trabalhos pouco impactados em que se observou, inclusive, em alguns deles, um crescimento no setor (serviços domésticos ou de limpeza, de manutenção e reparo, de extração, de educação, de saúde, de comida, bebida e hospedagem) (OIT, 2010). Além do mais, a consolidação dos contatos, nos termos acima, bem como a permanência das várias disparidades entre os dois países, podem fazer com que os brasileiros continuem saindo de seu país. Afinal de contas, a recessão e o baixo crescimento econômico vem, desde o final do século XX, fazendo parte da história dos EUA.

1.1.3. Os fluxos para a Europa

Diferentemente dos fluxos rumo ao Paraguai e, assim como as correntes migratórias em direção aos Estados Unidos, a emigração para a Europa é “parte do processo global que se acentuou nos anos 1980”, em que “os países industrializados passaram a ser a área de destino de milhares de trabalhadores, sobretudo jovens, oriundos dos países mais pobres, pouco industrializados ou em recente processo de industrialização”. Nesse contexto, a ida de brasileiros à Europa ocorre a partir dos veículos recentes estabelecidos com os capitais industriais e financeiros de países de capitalismo central, os quais descortinam “a possibilidade de novos mercados de trabalho que as facilidades de comunicação tornaram ainda mais próximos” (BÓGUS, 1995).

Tais possibilidades, como vimos, estão relacionadas à reestruturação produtiva, às reformas neoliberais e à “precarização” do estado de bem-estar social, bem como à concentração de renda. Concentrada no setor de serviços do mercado dual, a demanda por migrantes representa tanto problemas demográficos de crescimento vegetativo negativo e envelhecimento da população, quanto uma resistência histórica, cultural e social, por parte dos nativos, em exercer determinadas profissões.

De acordo com Gradilone (2008), no entanto, enquanto se verifica nos fluxos de

brasileiros para os EUA, uma estagnação ou até mesmo diminuição, na Europa, nos últimos anos, presenciou-se um aumento significativo do número de ingressantes, podendo-se falar, até mesmo, numa possível mudança de tendência. Os principais motivos, para isto, de um lado, segundo Marinucci (2007), são as mudanças mais rígidas levadas a efeito pelos Estados Unidos, após os atentados de 11 de setembro e, de um modo mais específico, a maior fiscalização da fronteira no norte do México e a exigência de visto para ingresso neste país²²; e, de outro, de acordo com o relatório da CPMI da Emigração, a valorização do Euro, além da possibilidade “hoje aberta aos brasileiros de ingressar sem visto e permanecer por três meses em território português ou inglês” (CONGRESSO NACIONAL, 2006). A criação de laços culturais e étnicos, “advindos de uma 'emigração colonizadora', principalmente por parte de italianos e portugueses (e, em menor grau, de espanhóis e alemães), que se deslocaram maciçamente para o Brasil e contribuíram para a formação de nossa identidade cultural (BÓGUS, 1995), também constitui uma dimensão importante na decisão de emigrar (PATARRA, 2008): em alguns casos, emigrantes brasileiros, em razão da sua ascendência européia, já partem com a cidadania de países como a Itália ou Portugal, ou a adquirem facilmente em momento posterior à sua chegada.

Ao mesmo tempo que a consolidação do “Espaço Schengen²³” permite maior circulação dentro da Comunidade Europeia, o que, adicionalmente, funciona como uma espécie de estímulo à migração, ele reforça o controle das fronteiras extracomunitárias, por meio da Agência Europeia para Controle da Fronteira (FRONTEX), da exigência de que qualquer decisão sobre a implantação da necessidade de visto para nacionais de um país extracomunitário deva ser acompanhada por todos os membros da Comunidade, e da conservação da legislação interna dos países em relação aos imigrantes (FERNANDES; RIGOTTI, 2008). Vale mencionar que os brasileiros não precisam de visto para entrar na Europa porque o país é um dos favorecidos pelo Acordo de Schengen, um tratado de livre circulação de pessoas, celebrado com a União Europeia. O cálculo dos migrantes irregulares de nacionalidade brasileira supera aquele dos regulares (MARINUCCI, 2007).

O fluxo de brasileiros que se destinam à Europa, pelo menos no caso dos principais países de residência, assemelha-se, em vários aspectos, àquele que se dirige aos Estados Unidos. Com exceção dos traços culturais e, como já mencionamos, além de compor-

22 Com a suspensão do acordo que previa a dispensa de visto, pelo governo mexicano em 2005.

23 Faz parte dos acordos de integração da Comunidade Européia e “visa à supressão do controle das fronteiras comuns, e prevê uma cuidadosa vigilância em relação à entrada de estrangeiros no território comunitário” (BÓGUS, 1995).

se majoritariamente por trabalhadores, em situação irregular, que se empregam no mercado secundário, o fluxo em questão caracteriza-se por ser urbano, temporário e possuir um maior grau de instrução relativo. Uma outra diferença entre os fluxos europeus e norte-americanos seria a maior presença de mulheres no segundo (PATARRA, 2008). À apresentação desses dados gerais deve acompanhar uma análise mais apurada da situação em cada país europeu em destaque.

Diferentemente do estereótipo de migrantes estrangeiros como pessoas que se afastam de sua terra natal, em virtude da pobreza e da falta de esperança, compõem parte importante do fluxo de brasileiros rumo aos “países do norte”, integrantes da classe média. Isso se dá à medida que profissionais qualificados não conseguem emprego com níveis salariais compatíveis com a sua qualificação e migram em busca de uma inserção mais satisfatória, tendo em vista a mobilidade social (MARGOLIS, 1994). Como Sales (1992) colocou, trata-se de uma inserção truncada, uma vez que migrantes mais qualificados empregam-se, em geral, no mercado de trabalho secundário. A “compensação” encontrar-se-ia na diferença de salários entre os países mais desenvolvidos e o Brasil, com grande vantagem para as mais desenvolvidas.

Também, os valores para a “Europa dos quinze”²⁴ são próximos aos dos EUA. No primeiro caso, 9,4% da população ou 36.082 milhões, de um total de 384.866, são imigrantes internacionais. Afora o crescimento em termos absolutos, houve uma diversificação da origem dos fluxos. No início da segunda metade do século passado, “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” (FERNANDES; RIGOTTI, 2008).

A partir do final do século XX, entretanto, passaram a existir duas correntes principais rumo à Europa: os migrantes do leste europeu, num primeiro momento como estrangeiros e, depois, com a ampliação da comunidade europeia, como cidadãos comunitários; e os migrantes de praticamente todas as partes do mundo, na qual se inserem os brasileiros. Os fluxos de brasileiros, comparativamente, são pequenos, mas, em alguns países, ele possui maior visibilidade.

Em 2010, os principais países de residência dos brasileiros eram: 1) Reino Unido,

24 Engloba os 15 países que aderiram à UE até 1995: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Dinamarca, Reino Unido, Grécia, Portugal, Espanha, Irlanda, Áustria, Finlândia e Suécia.

com cerca de 180 mil; 2) Espanha, com cerca de 159 mil; 3) Portugal, com 136 mil; 4) Alemanha, com 91 mil; e 5) Itália, com 85 mil brasileiros (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011)²⁵. Até 2002, Portugal consistia no primeiro destino, seguido da Itália (MARINUCCI, 2007).

O fenômeno de migração latino-americana para a Europa é mais um fenômeno da América do Sul e de alguns países das Caraíbas (concretamente de Cuba e da República Dominicana). Os cidadãos da América Central e do México, dirigem-se sobretudo para os EUA, não somente por questões de proximidade geográfica mas também como consequência da Guerra Fria e da intervenção americana na região. Dentre as nacionalidades latino-americanas, o brasileiro aparece em terceiro lugar, precedidos, respectivamente, pelos equatorianos e bolivianos. Se analisamos as tendências segundo uma perspectiva europeia, a equação migratória encontra-se amplamente dominada pelos países da Europa do Sul. Sabendo que as migrações ocorrem pelos vários fatores já abordados, somente destacamos que, no caso, o predomínio dos países do sul da Europa mostra a importância dos laços culturais e de sangue entre os continentes (PADILLA, 2009).

Portugal, Itália e Espanha, os quais se encontram entre os cinco principais países de destino dos brasileiros na Europa, eram países “*of high emigration to America and then to Europe*”. Somente na década de 1980, a tendência se reverteu (o que lhes garantiu a denominação de *late comers*). A porcentagem de imigrantes no total da população vem crescendo “*steeply as a result of the considerable rise in the net migration rate (excluding departures)*. In 2005, the net migration rates of these countries far exceeded that of France, a long-standing country of immigration” (SALAMA, 2010).

Até à década de 60, do século passado, **Portugal** foi um país de índole predominantemente emigratória. Devido à saída de cidadãos nacionais, nomeadamente com destino à Europa e às então províncias ultramarinas, os fluxos migratórios em Portugal registavam um saldo claramente negativo. Esse fenômeno altera-se profundamente com a revolução de 25 de Abril de 1974, a subsequente independência dos atuais países africanos de língua portuguesa e a entrada do país na União Europeia. Assiste-se, então, ao regresso massivo de cidadãos provenientes daqueles territórios, quer originários da então metrópole, quer ali nascidos. No início da década de 80 aquele processo gera um aumento exponencial e atípico do número de estrangeiros residentes em Portugal, devendo assinalar-se que muitos

25 No Apêndice B, apresentamos as estimativas do Ministério das Relações Exteriores para a população brasileira residente em todos os países da Europa.

dos cidadãos agora com estatuto de “estrangeiro”, tinham sido, anteriormente, cidadãos portugueses.

Os anos 90 caracterizam-se pela consolidação e crescimento da população estrangeira residente, com destaque para as comunidades oriundas dos países africanos, de expressão portuguesa, e do Brasil. No limiar do novo século surgem os novos fluxos do leste europeu, designadamente da Ucrânia, os quais, rapidamente, assumem relevância entre as comunidades estrangeiras mais representativas em Portugal (SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, 2008).

Segundo estimativas do Ministério das Relações Exteriores (2009), residiam em Portugal cerca de 137 mil brasileiros no ano de 2008. Dados de 2006 estimavam em torno de 60.000 o número de brasileiros irregulares no país (MARINUCCI, 2007). O Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA) do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) de Portugal de 2009, para o qual a população brasileira no país seria a primeira em número de residentes em situação de regularidade (com um contingente de 116.220 ou 25% da população estrangeira), aponta uma superioridade do fluxo feminino (63.966) sob o masculino (51.916) (supremacia não verificada nos fluxos gerais de estrangeiros e repetente no caso da América do Sul).

Sob uma perspectiva histórica, já em 1960, a população de brasileiros, de cerca de 6.357 pessoas, era a segunda maior, atrás somente da Espanha (BÓGUS, 1995). A partir da década de 1980, quando houve de fato uma reversão dos fluxos, é possível identificar duas fases da migração brasileira para Portugal: a, dos anos 1980 até meados dos anos 1990 e a, posterior.

Com a entrada de Portugal na União Europeia, em 1985, para chegar ao nível de outros países do bloco econômico, o país ibérico recebe muito dinheiro dos cofres europeus. O resultado foi um *boom* na construção civil e a decisão do governo português de abrir as portas para uma nova leva de imigrantes: os trabalhadores braçais, gente disposta a fazer serviços que os portugueses, agora mais ricos, não queriam fazer, como limpar as ruas e construir prédios. Também se adotaram em Portugal, políticas migratórias mais rigorosas em virtude da pressão dos países do bloco, por causa da maior facilidade de circulação no continente.

Mesmo Portugal configurando-se como polo atrativo das migrações internacionais na década de 1970, não deixou de caracterizar-se também como um país de emigração

(BÓGUS, 1995). No entanto, desde a década de 1990, o saldo de entrada supera o de saída (ROCHA-TRINDADE, 2002). A emigração portuguesa compõe-se, em sua maioria, por jovens e está, em grande parte, relacionada com a criação insuficiente de novos postos de trabalho. Esse fato, bem como a facilidade de movimentação pela Europa e as diferenças salariais entre os países contribuem também, para que Portugal se caracterize como mero país de trânsito, para muitos migrantes internacionais.

Desde 1999, quando a União Europeia (UE) começa a repassar o dinheiro antes destinado a Portugal para países do Leste Europeu e mais recentemente com a mudança nos polos dinâmicos da economia, os cofres do país vêm secando, a economia, desacelerando e o desemprego aumentando. A recessão provocada pela crise financeira americana que começou em 2008 piorou ainda mais o cenário. O Instituto Nacional de Estatística (INE) de Portugal divulgou em agosto de 2009 que o desemprego nesse país continua em níveis recordes. Com uma taxa de 10,6% no segundo trimestre deste ano (a mesma que nos primeiros três meses do ano), estima-se que, atualmente, 589,8 mil pessoas estejam sem emprego em Portugal.

Apesar da crise, do aumento do desemprego e de o Programa de Apoio ao Retorno Voluntário da OIM, em parceria com o governo português, ter computado 1.352 inscrições de brasileiros, o Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA) do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) de Portugal registrou um crescimento, em 2009, da população brasileira no país, fenômeno que, aliás, ocorre desde o início do século XXI (SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, 2009).

Vale, ainda, ressaltar que o aumento do número de migrantes brasileiros regulares (como apontado pelo relatório mencionado acima) não significa a diminuição das recusas de entrada, dos processos administrativos de expulsão, das expulsões efetivas, das notificações de abandono voluntário, das permanências sem visto, na quantidade de imigrantes em situações de irregularidade.

A **Espanha** abriga um percentual de migrantes de 15,2%, o mais elevado dentro do universo dos países europeus considerados (WORLD BANK, 2011). A população brasileira residente na Espanha foi estimada em 159 mil pessoas para o ano de 2010 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011). Independentemente de seu volume, ela não é a de maior representatividade dentro da população de estrangeiros, ficando atrás de marroquinos, romenos e demais latino-americanos, principalmente equatorianos, peruanos, colombianos e bolivianos. No entanto, é preciso levar em conta que “os brasileiros formam

um dos coletivos que maior crescimento teve nos últimos anos” (FERNANDES; RIGOTTI, 2008). O número de brasileiros irregulares no país em 2006 era de, aproximadamente, 75.000 pessoas (MARINUCCI, 2007). Foram o rápido crescimento econômico da Espanha, a ampla oferta de trabalho, a facilidade da língua e o clima que fizeram da Espanha, um dos destinos favoritos de brasileiros na Europa.

Pelo menos desde 2008, quando, no dia primeiro de março, trinta brasileiros foram barrados ao entrar na Espanha e repatriados, verificou-se um maior rigor do governo espanhol com vistas à entrada de brasileiros. Atribuem-se os motivos para a adoção de uma postura mais estrita as eleições no país, em que a imigração foi um tema central da disputa; mais recentemente, a crise do final de 2008; a pressão da União Europeia para que a Espanha seja mais rigorosa no controle de imigrantes; e a grande percentagem de migrantes irregulares. O problema da repatriação de brasileiros por mais que tenha havido manifestações das autoridades brasileiras, inclusive com ameaças do tratamento recíproco, não parece ter sido resolvido, pois, segundo dados da Frontex - Agência Europeia de Controle de Fronteiras -, no primeiro trimestre de 2010, os brasileiros foram os mais barrados em aeroportos da Europa.

A crise econômica do ano de 2008 afetou a Espanha de maneira particularmente forte. Em abril de 2009, o número de desempregados ultrapassou 4 milhões, um índice de 17,36%, praticamente o dobro da média da União Europeia. Segundo o Cônsul brasileiro em Madri, Gelson Fonseca, estima-se que essa taxa seja de 6% a 7% mais alta entre os imigrantes. Um dos setores mais afetados pela crise na Espanha foi o da construção, que empregava grande volume de mão de obra estrangeira.

Com a menor porcentagem de migrantes, para que pode ter contribuído sua política de concessão de nacionalidade, segue a **Itália**, a qual possui cerca de 4,3% de sua população, composta por imigrantes (FERNANDES; RIGOTTI, 2008). Em 2009, o Ministério das Relações Exteriores apontava uma população de 70 mil brasileiros em território italiano (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009). Em 2010, a estimativa era de 85 mil brasileiros naquele país (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011). A quantidade de brasileiros em situação de irregularidade atingia a proporção de 55.000 no ano de 2006 (MARINUCCI, 2007).

Nos três países acima, em maior ou menor grau, os laços culturais e étnicos, como

também, principalmente no caso da Itália (Lei n. 91/1992)²⁶, -e, mais recentemente, de Portugal (introdução, pela Lei Orgânica n. 2/2006, de alterações na Lei n.37/81) e da Espanha (a Lei 36/2002 e a Lei 52/2007)^{27 28}-, a política de concessão de nacionalidade pode influenciar no momento de migrar.

É o **Reino Unido** que, desde pelo menos 2007, ocupa a primeira posição dentre os países de destino dos brasileiros na Europa (MARINUCCI, 2007). Em 2010, era estimada uma população de 180 mil brasileiros naquele país (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009; 2011). O país caracteriza-se por possuir a maior parte dos imigrantes brasileiros em situação de irregularidade. No ano de 2006, esse número era próximo de 120.000 (MARINUCCI, 2007).

No Reino Unido, 9.1% da população é imigrante (FERNANDES; RIGOTTI, 2008). Dentro do grupo de imigrantes, os provenientes das ex-colônias do Império e dos países que compõem a *Commonwealth of Nations* “ocupam posições bem definidas diante do governo e da população britânica” (TORRESAN, 1995). Uma outra diferença entre os fluxos de brasileiros para o Reino Unido e os demais países mencionados é que eles parecem ser compostos por uma ligeira maioria de homens (51,5%) (FERNANDES; RIGOTTI, 2008).

Mais recentemente, desde 2006, ano em que já se percebe uma desaceleração da economia regional, a Europa vem adotando políticas de proteção de empregos domésticos. Essa “crise” se exacerba em 2007 e 2008. A última crise que atingiu a economia global foi precedida de um longo período de

[...] rapid credit growth, low risk premiums, abundant availability of liquidity, strong leveraging, soaring asset prices and the development of bubbles in the real estate sector”. Over-stretched leveraging positions rendered financial institutions extremely vulnerable to corrections in asset markets. As a result a turn-around in a relatively small corner of the financial system (the US subprime market) was sufficient to topple the whole structure. Such episodes have happened before (e.g. Japan and the Nordic countries in the early 1990s, the Asian crisis in the late-1990s). However, this time is different, with the crisis being global (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

Em todos os países mencionados (Portugal, Itália, Espanha e Reino Unido), o PIB decresceu entre 2008 e 2009. Entretanto, a maior taxa de desemprego foi registrada na

26 Em 2008, estimava-se que havia cerca de 500 mil pedidos para a obtenção da cidadania italiana no Brasil (FOLHA DE S. PAULO, 20/09/2008).

27 <http://www.mjusticia.es/cs/Satellite/es/1215198262624/EstructuraOrganica.html> (Ministério da Justiça da Espanha).

28 Aprovação de novas leis que facilitam a aquisição da nacionalidade.

Espanha. Antes da crise, “*strong real house price increases have been observed in the past ten years or so*”, principalmente, no Reino Unido e na Espanha (EUROPEAN COMMISSION, 2009). Na Europa, os trabalhadores migrantes foram especialmente afetados no ramo da construção, o setor mais atingido pela crise (AWAD, 2009).

1.1.4. Os fluxos para o Japão

Num primeiro momento, foi o Brasil que recebeu um elevado número de migrantes provenientes do Japão. Essa imigração de orientais para o País, iniciada em 1908, foi significativamente reduzida, na segunda metade do século XX. Em decorrência desses fluxos, o Brasil abriga hoje a maior população de descendentes de japoneses (nikkeis) fora do Japão, com mais de um milhão e meio de pessoas, quase 1% do total da população do Brasil (UEHARA, 2008). Essa população nikkei concentra-se em São Paulo e Paraná, estados de onde provém quase a totalidade dos emigrantes brasileiros que se dirigem ao Japão²⁹ (BRASIL, 2011).

Apesar de os imigrantes no Japão comporem apenas 1.7% de sua população, representam um número expressivo, qual seja, 2.176.200 (WORLD BANK, 2011). Os brasileiros no Japão constituem 14,1% dos estrangeiros no país (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO JAPÃO, 2009), situando-se atrás apenas da população de imigrantes da Coreia e da China, dada a proximidade geográfica e as relações históricas de longa data desses países com o Japão. Já em comparação com os outros países da América Latina, o Brasil ocupa a primeira posição, seguido do Peru (BANCO MUNDIAL, 2011). Em 2010, o número de brasileiros residentes no Japão era de 230.552, representando 7,38% da população brasileira no exterior (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011).

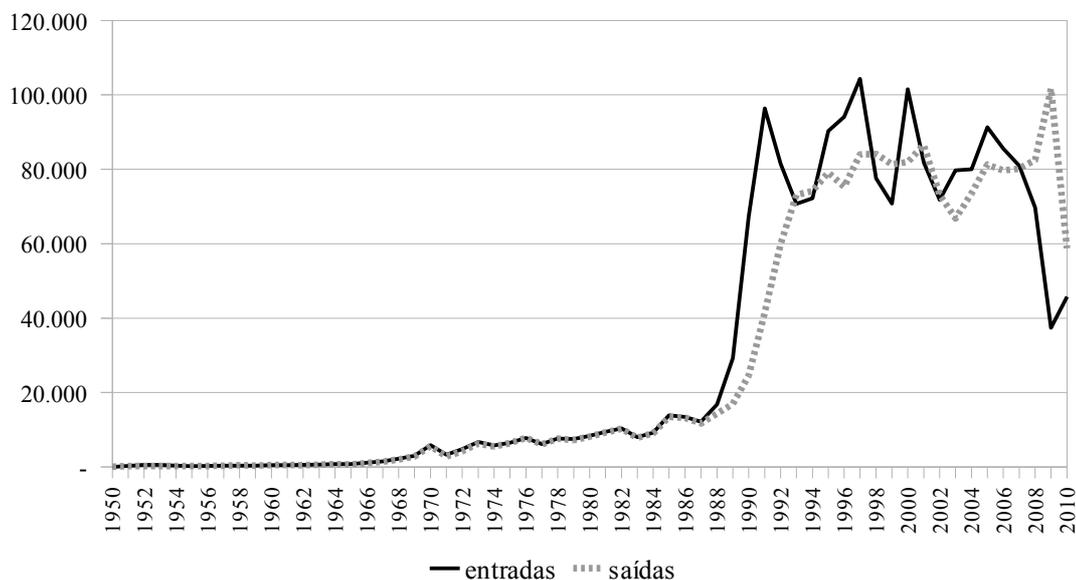
Além da predominância do caráter étnico, constituem outras características do fluxo proveniente do Brasil, a presença de influências culturais nipônicas³⁰ (KAWAMURA, 2003), a presença majoritária de homens em idade ativa (KAWAMURA, 2003), a regularidade, e a circularidade (BELTRÃO; SUGAHARA, 2006). Aliás, é em virtude dessa

29 Por meio de cálculos com base nas informações divulgadas pelo IBGE, quase 80% dos brasileiros que se dirigem ao Japão provém dos Estados de São Paulo (cerca de 60%) e do Paraná (cerca de 20%). “Isto pode ser explicado, em boa medida, pela presença de população originária do Japão nesses dois estados, fruto do processo de imigração japonesa no Brasil verificado no início do Século XX. A corrente inversa acontece com a terceira e a quarta geração daqueles imigrantes” (IBGE, 2011).

30 Os descendentes de japoneses no Brasil são um grupo étnico minoritário, ainda bastante fechado. Parcela considerável desse grupo pertence a “congregações” que buscam preservar a cultura oriental. Além do contato com a cultura, esses espaços permitem que aspectos das migrações tornem-se parte do cotidiano.

condição cíclica (Figura 01), -em que se verificam retornos e re-entradas-, que alguns estudiosos preferem classificar tais fluxos como movimento populacional, em vez de migração. Se os fluxos migratórios de brasileiros para o Japão adquiriram essas particularidades num determinado ponto das migrações, no decorrer do processo, elas foram se flexibilizando.

Figura 01
Brasileiros que entraram ou saíram do Japão no período 1950-2010



Fonte: Compilação de dados do Ministério da Justiça do Japão.

Como podemos observar na figura acima, apesar do fluxo de brasileiros para o Japão ter mostrado um crescimento desde o final da década 1960, é somente na segunda metade da década de 1980 que começa a se formar um saldo entre as entradas e saídas de nacionais brasileiros naquele país. Isso deu origem ao movimento conhecido como “dekassegui”. Essa palavra japonesa,

Originalmente, [...] significa “trabalhar fora de casa”. No Japão, referia-se aos trabalhadores que saíam temporariamente de suas regiões de origem e iam a 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 passou a ser empregado para definir os descendentes de japoneses que vão trabalhar no Japão, em busca de melhores salários, empregando-se em ocupações de baixa qualificação caracterizadas pelos japoneses como “3K” - Kitanaí (sujo), Kiren (perigoso) e Kitsui (penoso). Posteriormente, os brasileiros se encarregaram de acrescentar mais dois Ks – Kirai (detestável) e Kibishii (exigente). Nesse sentido, o termo “dekassegui” remete à idéia de um trabalho temporário para

em seguida retornar à sua região de origem (SASAKI, 2006).

Em 1980, o Brasil vivenciava uma das suas maiores crises sociais, políticas e econômica. Enquanto isso, do outro lado do planeta, o Japão experimentava o *boom* econômico (1986-1991). Esse rápido e elevado crescimento do país,

acompanhado de um novo padrão de organização da produção, da diminuição da população jovem, da não inserção de mulheres em idade produtiva no mercado de trabalho, colocou o desafio da expansão e manutenção do crescimento, em face da diminuição da oferta de mão-de-obra, particularmente para empresas de pequeno e médio porte, em funções desqualificadas por trabalhadores japoneses (KAWAMURA, 2003).

O Japão, em seu processo de inserção, como uma das principais economias no contexto internacional, adotou um padrão de organização da produção que, apesar de algumas peculiaridades, seguiu o curso comum da “flexibilização da produção, de uso dos recursos materiais e humanos” e da “adoção do sistema de subcontratação ou terceirização, em que as maiores empresas foram descentralizando gradativamente as atividades onerosas e problemáticas” (KAWAMURA, 2003). Com isso, no final da cadeia produtiva, passaram a existir pequenas e médias empresas, “que recebiam encomendas das grandes empresas montadoras por intermédio do sistema de subcontratação” (SASAKI, 1998).

As pequenas e médias empresas dependem de mais mão-de-obra “por não contarem ainda com alta tecnologia, ou devido à própria natureza da atividade, que não pode prescindir do trabalho humano [...]”. A utilização, por parte dessas empresas, de recursos humanos principalmente estrangeiros, em regime de contratação temporária, -dentro de um cenário em que se verifica o surgimento de novos padrões de racionalidade trazidos à vida econômica, com uso intensivo de novas tecnologias-, pode ser vista como um meio de aumentar a competitividade internacional, à medida que permite um acompanhamento “mais descomplicado” do mercado, tornando mais fáceis, a dispensa e a contratação de mão-de-obra barata e móvel (KAWAMURA, 2003). Essa vantagem das empresas é encontrada, não raramente, na ilegalidade, por meio da inobservância dos direitos trabalhistas.

As vantagens da mão-de-obra estrangeira e a resistência dos japoneses em trabalhar nessas empresas, -pela ausência de perspectiva de carreira ou ascensão profissional, somada à desqualificação, exigência física, aos salários mais reduzidos, à maior instabilidade e aos períodos de contratação mais curtos (HIGUCHI; TANNO, 2003) -, fizeram com que elas começassem “a clamar por modificações na política imigratória e a procurar trabalhadores

fora do Japão” (SASAKI, 1998).

Diante do impasse que se colocou e do caráter mais fechado da sociedade japonesa, começou-se a articular a vinda de nikkeis [...], “dada a sua suposta proximidade étnico-cultural”. A etnia como uma das condições para se selecionar um dekassegui está relacionada à pressuposição de que “o *background* cultural dos migrantes estaria próximo à cultura japonesa, sugerindo a possibilidade de maiores facilidades de integração à sociedade nipônica” (SASAKI, 1998). Com isso, foi-se criando um “nicho” para o trabalhador estrangeiro, em que se levou em consideração, não somente a lógica econômica, mas também a etnia e a cultura.

Os primeiros dekasseguis, em geral, não tiveram “grandes problemas burocráticos para entrar no território japonês, pois seu perfil era ser das primeiras gerações (issei, nissei)”, logo, tinham nacionalidade japonesa ou dupla nacionalidade, idade média avançada, eram chefes de família e casados, sabiam o idioma japonês e tinham pretensões temporárias no país (SASAKI, 1998).

Concomitantemente a esse processo migratório, começaram a germinar as primeiras redes sociais migratórias, entrando em cena os atores sociais, como os candidatos a dekassegui, as pequenas empresas japonesas demandando mão-de-obra estrangeira e os agentes intermediários.

Seriam agentes intermediários as empreiteiras no Japão e as agências de recrutamento no Brasil, ambas responsáveis por alocar mão-de-obra. Elas fazem parte de um “sistema migratório” constituído por instituições facilitadoras da migração que providenciam os recursos e as informações necessárias para se ultrapassar a fronteira e se adaptar no novo local de residência. Com relação às empreiteiras, vale notar que existiam, antes da ida de brasileiros, com a função inicial de direcionar migrantes internos da zona rural para as fábricas. Já as agências de recrutamento foram criadas pelos primeiros dekasseguis, em seu retorno ao Brasil (HIGUCHI; TANNO, 2003).

No final da década de 80 e, principalmente, no início dos anos 90, -com a aprovação da reforma da Lei de Controle de Imigração, que oficializou a preferência pelos descendentes de japoneses-, o movimento dekassegui de brasileiros se massifica (SASAKI, 1998) (Figura 01).

Segundo a lei de imigração japonesa, [...] Os nisseis, segunda geração, são agraciados com o visto de permanência, -o qual, de três anos, aumentou para cinco em 2009

(OCDE, 2010)-,

ao passo que os sansei, terceira geração, recebem visto de um ano. A quarta geração (yonsei) não tem assegurado visto de trabalho. Os cônjuges não-nikkeis são contemplados com o visto de um ano, independentemente se o companheiro é nisseis ou sansei. Não há limitações quanto à natureza do trabalho a ser exercido. [...] Trata-se, em todo o caso, de vistos temporários, que devem ser renovados a cada período de expiração. Até aqui, a renovação tem sido relativamente fácil, não havendo limite quanto ao número de permissões. Se o brasileiro quiser retornar momentaneamente ao Brasil, para rever a família, por exemplo, deve obter o chamado visto de reentrada (CONGRESSO NACIONAL, 2006).

Em 1990, no Brasil, iniciou o governo do presidente Fernando Collor de Mello, e medidas radicais para combater a inflação foram adotadas, com destaque para o bloqueio da poupança de brasileiros³¹. Foi um governo marcado pela instabilidade econômica e política, o que contribuiu como mais um fator para reforçar a emigração de brasileiros (SASAKI, 1998).

O aumento dos fluxos de brasileiros veio acompanhado da criação e/ou da expansão das agências intermediárias, de turismo, além das de informação, orientação e apoio aos trabalhadores migrantes estrangeiros no Japão³², de consulados brasileiros, bem como de escolas, restaurantes e lojas de produtos brasileiros, estabelecidos por brasileiros e para brasileiros, sob o aval de proprietários japoneses (KAWAMURA, 2003).

A migração e a vivência cotidiana dos brasileiros no Japão são facilitadas pela constituição dessa estrutura, o que gera uma alteração no perfil desse grupo, fazendo com que passe a se caracterizar por:

gerações mais avançadas (segunda e terceira); proporção sexual relativamente equiparada; faixa etária mais jovem; pouco domínio - ou quase nenhum - da língua japonesa (dada a grande presença de brasileiros no Japão, diminui-se a necessidade dos novos migrantes de falar a língua local); mais solteiros e recém-casados (com filhos pequenos) entre os brasileiros residentes no Japão; caráter mais familiar do que individual; estadia mais prolongadas dos brasileiros no Japão. Destaca-se ainda a presença dos 'não-nikkeis' entre os cônjuges que têm direitos estendidos, isto é, aqueles que mesmo não tendo a ancestralidade japonesa passam a ter os mesmos direitos que seus cônjuges de origem nipônica. No Japão, eles são igualmente classificados como 'nikkeijin' - sempre na rubrica de 'estrangeiros' (SASAKI, 2006).

Podemos afirmar que as tendências apontadas, relacionadas com o maior tempo

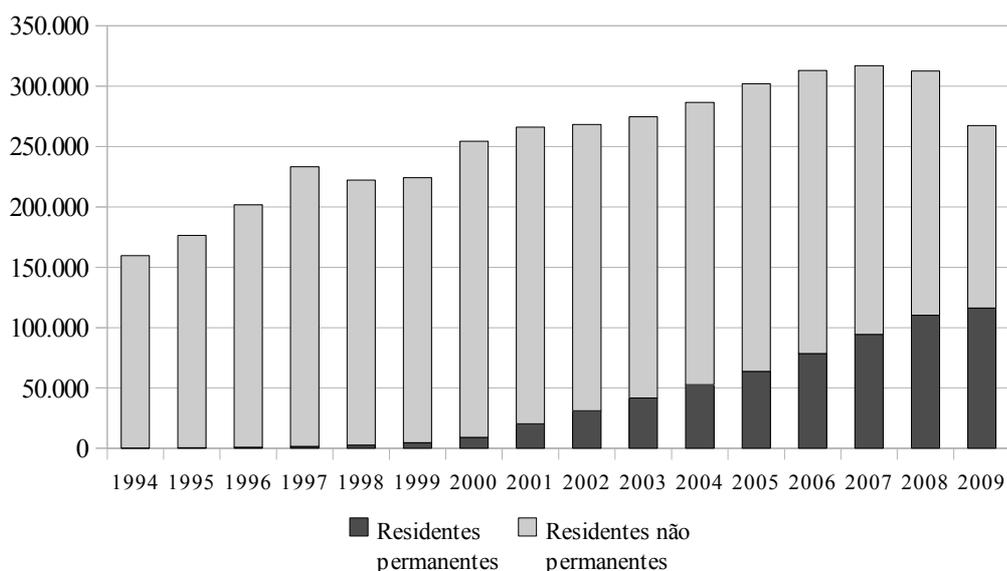
31 O bloqueio se deu por meio da medida provisória 168, de 15/03/1990, que determinou a conversão dos saldos de cadernetas de poupança em cruzeiros, até o limite de Ncz\$ 50.000,00 (cruzados novos). Os valores excedentes foram recolhidos ao Banco Central, tendo sido, posteriormente, convertidos e liberados em parcelas, com juros de correção muito inferiores aos (reais) do período.

32 Com destaque para o Centro de Informação e Apoio ao Trabalhador no Exterior (CIATE), órgão situado em São Paulo, que conta com o apoio do governo japonês, e tem por objetivo prestar serviços de informação e orientação sobre a sociedade e a cultura japonesa aos nikkeis, seus cônjuges e filhos que pretendam ir para o Japão trabalhar, ou de lá retornam.

de permanência e incerteza, com o aumento do número de crianças e jovens, e a diminuição da familiaridade com a cultura e com a língua, acentuam antigos problemas e trouxeram novos desafios quanto a questão da nacionalidade, integração e re-integração, discriminação, escolaridade, exploração, seguridade e previdência.

A partir da Figura 01, observamos que a recente crise econômica teve um grande impacto no volume de entrada de migrantes brasileiros, no ano de 2009. Enquanto o número de entrada de brasileiros teve uma redução de 46,36% em relação a 2008, o número de saídas cresceu 23,21%. Essa crise, que atingiu no Japão proporções significativas, afetou principalmente e grandemente o setor de manufatura (AWAD, 2009), o que causou uma dispensa de 40% na mão-de-obra latina, teve um forte impacto negativo na comunidade brasileira e expôs a situação de “insegurança” dos dekasseguis ou estrangeiros que trabalham no país (HIGUCHI, 2009). Diante da situação, o governo japonês chegou inclusive a propor o financiamento do retorno daquele migrante que se comprometesse a não voltar ao Japão, por um período de três anos.

Figura 02
Imigrantes brasileiros no Japão por status de residência (1984-2009)



Fonte: Compilação de dados do Ministério da Justiça do Japão.

Por outro lado, a Figura 02 demonstra que, em 2009, o impacto da crise foi maior

sobre a circularidade do fluxo, diminuindo a presença de residentes não permanentes no país para 151.206, enquanto que a presença dos residentes permanentes continuou quase que estabilizada, com 116.250 brasileiros.

1.2. A mudança de postura do Estado com relação à emigração

O crescimento da emigração de brasileiros para o exterior é um fenômeno recente e as mudanças no País foram se ampliando com o decorrer do tempo. Já na década de 1990, era possível identificar reformas burocráticas; medidas para ampliar o conhecimento e a participação dos brasileiros no exterior; de aprimoramento dos serviços consulares, dentre outras de apoio e cidadania; bem como algumas políticas de vinculação e de transferência de recursos.

Ações como tais, foram se intensificando, com o avançar da adaptação estatal, e à medida que os fluxos e a permanência foram se consolidando; os emigrantes foram se organizando; sua importância econômica e política, aumentando; a frequência de casos de violação dos seus direitos, crescendo; e o país, inserindo-se no novo contexto internacional.

1.2.1. Política emigratória ou política para os emigrantes?

Se, anteriormente, o Brasil havia experienciado as imigrações, as emigrações somente se colocaram como um fenômeno social para o país, no final do século XX. A emigração envolve saída, ausência e retorno. As políticas de emigração desenvolvidas pelos Estados podem ser de duas espécies: **1) política emigratória**, a qual busca controlar a saída e o retorno; e **2) política para os emigrantes**, orientada para os nacionais que já se encontram no exterior (FITZGERALD, 2009). No caso do Brasil, se, por um lado, desde o início (mais significativo) dos fluxos, não é tão simples afirmar que exista a primeira; por outro, já na década de 1990, observava-se uma clara indicação da tentativa de se desenvolver a segunda.

Principalmente depois da queda da cortina de ferro (1989-1990), proibir a saída de cidadãos do território, tornou-se inaceitável. A explicação para esse fato, reside no fim dos governos mercantilistas europeus, -que entendiam como recursos finitos, a terra, o capital e o

trabalhador, e, portanto, tentavam controlar a emigração-, e sua passagem para economias capitalistas, que veio acompanhada da defesa do liberalismo político e do direito dos cidadãos de deixarem o seu país, proclamado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948³³.

Essa constitui a explicação tradicional para o fim do controle da emigração e ela é baseada na experiência europeia. No caso do Brasil, quando os fluxos de nacionais para o exterior ganha força, já se observava no país uma crescente abertura comercial e uma série de privatizações, bem como o processo de construção democrática. Ajudam também a compreender a ausência de imposição de barreiras, com o início dos fluxos, a taxa de desemprego e o custo dos serviços sociais.

Por mais que não houvesse saída significativa de brasileiros do território nacional, o direito de saída já se encontrava na constituição de 1891, a primeira republicana, e se repetiria nas subseqüentes, com exceção da de 1937 (instauração do regime do Estado novo, por Getúlio Vargas; restaurado pela Constituição de 1946), mesmo durante os períodos de autoritarismo e ditadura. Se, pelos preceitos do liberalismo, a saída do território deveria ser voluntária, nos tempos de repressão, previa-se o banimento, “nos casos de guerra externa psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar”, com a finalidade de “eliminar” possíveis opositores (presente na Constituição de 1967, reforçado pelo Ato Institucional n. 13/1969; eliminado pela Emenda Constitucional n. 11/1978).

A atual constituição, promulgada em 1988, tanto permite, ao nacional, maior liberdade de saída e entrada, em seu artigo 5º, inciso XV; quanto proíbe a pena de banimento, no mesmo artigo, inciso XLVII, alínea “d”. Em consonância com a Carta Constitucional, o discurso do governo brasileiro, para justificar a ausência de uma política de controle da emigração, vem se dando no sentido de reconhecer a liberdade de ir e vir como uma das mais importantes conquistas da humanidade, de modo que o “próprio juízo quanto a implicações deve nortear as decisões das pessoas quanto a viajar ou emigrar” (GRADILONE, 2008).

A partir do Programa de Ação do Cairo (não possui caráter vinculativo), desenvolvido na Conferência do Cairo sobre População, de 1994, passou-se a defender que a liberdade de ir e vir não existiria se os governos dos países de origem não viabilizassem aos seus nacionais (item 10.3 do Programa):

33 DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Artigo XIII. 1.Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2.Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

the option of remaining in one's country viable for all people. To that end, efforts to achieve sustainable economic and social development, ensuring a better economic balance between developed and developing countries and countries with economies in transition, should be strengthened. It is also necessary to increase efforts to defuse international and internal conflicts before they escalate; to ensure that the rights of persons belonging to ethnic, religious or linguistic minorities, and indigenous people are respected; and to respect the rule of law, promote good governance, strengthen democracy and promote human rights. Furthermore, greater support should be provided for the attainment of national and household food security, for education, nutrition, health and population-related programmes and to ensure effective environmental protection. Such efforts may require national and international financial assistance, reassessment of commercial and tariff relations, increased access to world markets and stepped-up efforts on the part of developing countries and countries with economies in transition to create a domestic framework for sustainable economic growth with an emphasis on job creation.

Apesar da participação do Brasil na Conferência e de sua declaração de comprometimento em acatar o Programa, o princípio da emigração como escolha somente foi de fato apropriado pelo discurso político e governamental, a partir de 2002. Num primeiro momento, na Carta aos brasileiros que vivem longe de casa, quando o então candidato a presidente, Lula da Silva, comprometeu-se a eliminar as principais causas econômicas e sociais que levaram os brasileiros a deixar o país, fazendo com que os que desejassem, tivessem condições de voltar e viver dignamente³⁴. Ao longo de seus dois mandatos, o princípio foi retomado em outras ocasiões.

Um aspecto interessante do item 10.3 do Programa de Cairo é a ideia de corresponsabilidade entre os países de origem e os de destino, para tornar o seu conteúdo, uma realidade. Ele prega que a concretização de sua finalidade envolveria “*a better economic balance between developed and developing countries [...]*”, por meio de “*internacional financial assistance, reassessment of commercial and tariff relations, increased access to world markets [...]*”.

A perspectiva apresentada, no entanto, vem sendo obscurecida pela posição de organizações financeiras internacionais, as quais defendem que “*remittances could become a main driving force for development in sending countries*”; e de países desenvolvidos, que as promovem como parte de sua ajuda financeira. Obviamente, o item do programa em questão propõe um maior comprometimento desses países, além de que, como se tem tornado cada

³⁴ Trecho da Carta: “[...] Ao mesmo tempo, estaremos implementando no Brasil um conjunto de políticas que vão garantir a retomada do desenvolvimento, com a possibilidade de criar 10 milhões de empregos até 2006. Os micros e pequenos empreendimentos industriais, comerciais e de serviços terão um apoio especial para que floresçam amplamente.

Estou seguro de que antes do final do governo estaremos eliminando as principais causas econômicas e sociais que levaram vocês a terem que deixar o nosso país. Dessa forma, os que desejarem, deverão ter condições de voltar e viver dignamente”.

vez mais evidente, “*a link between migration and development is still very weak*” (NEWLAND, 2007 *apud* CASTLES; WISE, 2007).

A predominância dessa visão é reflexo do domínio da “visão do norte” nas discussões sobre migração e desenvolvimento, o que tem ocasionado “*a distortion of the very idea of development by leaving out crucial dimensions and potentials of migration for the societies most deeply involved*”, e desconsiderado

the reciprocity of the historical processes of development of the North and underdevelopment of the south, in which the coercive mobilization of southern labour and other resources was a crucial pre-condition for capital accumulation and industrialization in the North (CASTLES; WISE, 2007).

Se, como demonstramos, não é tão simples afirmar que o Brasil tem uma política emigratória, certamente, ele não a possui nos moldes de países como as Filipinas, onde existe uma agência que administra a saída e o contrato de milhões de nacionais (YRIZAR BARBOSA; ALARCÓN, 2010). Da mesma maneira que, no caso do Brasil, não se interfere diretamente na saída, também não se implementa políticas mais efetivas voltadas para o estímulo ao retorno do nacional no exterior, ou para a sua inserção, caso isso aconteça.

Tanto o Brasil não desempenha ações mais interventivas no campo da política emigratória que, inobstante a previsão na Constituição Federal, da competência para legislar sobre emigração (artigo 11, inciso XV), não há, até o presente momento, nenhuma lei em vigor, que disponha sobre isso; somente um projeto³⁵. As ações do Brasil, as quais vêm sendo associadas a uma política emigratória, concentram-se no âmbito da prestação de informações, principalmente referentes aos riscos envolvidos na emigração irregular³⁶.

1.2.2. A Política para os Emigrantes como Política Externa e Política em Direitos Humanos

Os fluxos de brasileiros para o exterior e a “política” para os emigrantes, iniciam-

35 A principal lei que rege a política de migrações é a de n. 6.815, de 19 de agosto de 1980 (conhecida como Lei de Estrangeiro ou Estatuto do Imigrante). Nela, não há nenhum artigo que disponha sobre a emigração. Já, no Projeto de Lei n. 5655/2009, em tramitação, a única menção é com referência à mudança do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), para Conselho Nacional de Migrações (CNM), o qual passa a ter entre suas competências também os emigrantes brasileiros.

36 Com destaque para a publicação, em 2007, da Cartilha “Brasileiras e Brasileiros no Exterior: Informações Úteis”, elaborada por uma comissão interministerial (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2007).

se no final do século XX, momento em que o mundo e o Brasil passavam por grandes transformações. Como parte importante dessas mudanças, verificávamos, num contexto mais amplo, o renascimento dos direitos humanos, “da distorção que lhes imprimia a ordem bipolar”; e, no Brasil, uma revalorização de tais direitos, com o processo de reconstrução democrática, e a inserção internacional. Nesse cenário, verifica-se uma maior cobrança, visibilidade e peso dos direitos humanos em suas expressões civis, políticas, econômicas, sociais e culturais, os quais são promovidos como imprescindíveis, interdependentes e universais.

Como expressão do momento vivido pelo país, é promulgada, em 1988, a Constituição Federal Brasileira, com a finalidade de instituição de um Estado Democrático (de Direito) que assegure

o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional [...].

Na nova constituição, a maior importância política do direito internacional dos direitos humanos, evidencia-se pelo destaque que a ele é dado, no preâmbulo e na nomeação dos princípios fundamentais que devem orientar a República Federativa do Brasil; ou seja, logo nos primeiros artigos, praticamente, abrindo a Carta.

À menção no preâmbulo, de se tratar dos direitos humanos, um comprometimento internacional do Brasil, -consistindo a sua prevalência, inclusive, de acordo com o art. 4o., inciso II, um princípio orientador das relações internacionais do país-, seguiu-se a adesão, em 1992, aos principais pactos de direitos humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos³⁷ (PIDCP, 1966) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³⁸ (PIDESC, 1966).

Nesse esteio, e a partir da ascensão também do tema das migrações internacionais a um dos principais temas da agenda internacional, as emigrações de brasileiros para o exterior passa a ser vista como uma questão de direitos humanos e de política externa. Isso tornou-se claro quando, a “proteção e a assistência aos brasileiros no exterior” é citada como uma das prioridades da ação externa na Mensagem ao Congresso Nacional do ano de 1995; e,

37 Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992.

38 Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992.

o tema passou a fazer parte do Programa Nacional de Direitos Humanos³⁹, iniciado em 1995, por recomendação contida na Declaração e Programa de Ação de Viena, adotadas na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em 25 de junho de 1993.

Antes disso, em 1992, numa tentativa de adaptação às transformações internas e externas apontadas, há a realização da Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas (CAOPA) do Itamaraty, por meio da portaria de 20 de novembro, do então Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso.

É a partir da Comissão, que os problemas relacionados à necessidade de adaptação do Ministério das Relações Exteriores diante do novo fenômeno emigratório, colocaram-se pela primeira vez. O relatório da Comissão informa que a problemática foi levantada nos contatos do MRE com “representantes da sociedade nos seminários do IPRI (Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais)”, quando manifestaram sua sensação de que “o Itamaraty não dá a devida importância às atividades consulares, que os brasileiros são maltratados nos balcões dos consulados, que a proteção a brasileiros presos ou detidos injustamente é deficiente”.

Evidenciaram-se, com a Comissão, as deficiências de recursos materiais e de pessoal nos consulados de fronteira; a necessidade de estabelecer um sistema de contratação de advogados estrangeiros pelos consulados para atuarem em defesa de brasileiros; de usar os consulados honorários como recurso adicional na proteção dos brasileiros; de incentivar a organização de grupos de brasileiros em associações; de maior presença da assistência consular em pontos de concentração de turistas brasileiros; de definição dos limites da assistência a brasileiros; e de treinamento dos funcionários encarregados de atender diretamente os brasileiros que procuram as repartições consulares.

Essa busca do Estado brasileiro por um maior reconhecimento de direitos civis, políticos, econômico, sociais e culturais dos emigrantes, procura atender às novas exigências quanto à reputação dos Estados e à prestação de contas, além de “reforçar diretrizes mais amplas da política externa brasileira”, relacionadas a interesses políticos e econômicos no cenário internacional (REIS, 2011).

³⁹ O principal foco do primeiro programa foi o combate ao aumento da criminalidade e da violência em solo nacional. No entanto, como um programa nacional de direitos humanos, -entendidos esses como interdependentes e indivisíveis-, que se prontificava a ser, constituiu também como uma de suas metas, o estabelecimento de políticas relacionadas aos brasileiros no exterior, a qual se repetiu nas duas versões seguintes do Programa, em 2002 e 2008. Vale observar que o teor da meta, entretanto, muda no III Programa. Enquanto que, no I e II Programas, as ações previstas para esses grupos de brasileiros eram direcionadas à sua proteção no exterior, no terceiro, o foco se volta ao combate aos índices de desemprego nos locais de origem dos emigrantes.

Introduzidos os principais fluxos, o contexto no qual se inserem, as diferenças entre política emigratória e política para os emigrantes, bem como a mudança de postura do Estado brasileiro com relação à emigração, apresentaremos um mapeamento das principais políticas desenvolvidas no período de 1990 a 2010. As medidas foram divididas em quatro grupos: I) Reformas burocráticas; II) Conhecimento e participação dos brasileiros no exterior; III) Serviços consulares e outras medidas de apoio e cidadania; e IV) Políticas de vinculação e transferência de recursos.

CAPÍTULO 2 – O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS PARA OS EMIGRANTES E OS SEUS DESCENDENTES

2.1. Reformas Burocráticas no Ministério das Relações Exteriores

As migrações internacionais, como questão populacional e internacional, envolve não somente relações exteriores, mas as áreas trabalhista, da saúde, da educação, entre outras. Assim, além das reformas no Ministério das Relações Exteriores, a crescente visão mais integrada dos compromissos, intensificada no governo Lula da Silva, com base principalmente no Decreto n. 10.683/2003, contribuiu também para o desenvolvimento de medidas para os brasileiros no exterior, uma vez que resultou numa maior articulação e mobilização entre diferentes ministérios e órgãos do Estado, por meio da criação e multiplicação de parcerias, de conselhos mais interinstitucionais, da realização de reuniões de grupos de trabalho interministeriais, de oficinas, de comissões, de seminários e conferências.

No entanto, cabe observar que o Ministério das Relações Exteriores tem um papel de destaque que é tanto natural, por possuir unidades no exterior, contato privilegiado com os emigrantes e pelo fato de a política em questão demandar negociação com outro Estado; como, no caso brasileiro, atribuído, pois, desde o início, como vimos, essa política foi considerada como parte da política externa. Posto isso, nos focaremos no histórico das principais mudanças institucionais relacionadas ao crescimento do número de brasileiros no exterior, ocorridas nas instalações do Ministério das Relações Exteriores no Brasil.

Antes do estabelecimento, em 2007, de uma Subsecretaria-Geral voltada para os emigrantes brasileiros no exterior e os seus descendentes, o Ministério das Relações exteriores já vinha sofrendo alterações na sua estrutura que refletiam o aumento da importância do fenômeno da emigração, na política externa brasileira.

O Ministério sempre teve atribuições relacionadas aos fluxos de estrangeiros, para o seu território, e de brasileiros, para o exterior. No passado, quando prevalecia o número de

estrangeiros que adentravam o país, esse “setor” do Ministério era voltado principalmente, dentro de sua competência, para questões imigratórias. Ao longo da década de 1990, no entanto, ocorrem várias modificações estruturais, “como resultado de alterações no cenário interno e externo”. Dentre elas, incluem-se aquelas referentes aos brasileiros e aos seus descendentes que se encontram no exterior.

Antes das reformas, o atendimento aos brasileiros no exterior, voltado para um número limitado de viajantes, era atribuído a uma única divisão, atrelada a um departamento que era responsável pelas áreas consulares e jurídicas. Esse era o caso, ainda, da estrutura existente no final da década de 1980, baseada no Decreto n. 94.327, em que o “Departamento Consular e Jurídico” encontrava-se subordinado à “Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Bilaterais”, em decorrência dos acordos do governo brasileiro, relacionados à imigração.

A Subsecretaria-Geral a que esse departamento se vinculava, uma dentre quatro (“de assuntos políticos multilaterais”, “de assuntos econômicos e comerciais” e “de administração e de comunicações”), comportava a “Divisão Especial de Avaliação Política e de Programas Bilaterais” e mais cinco departamentos: “das Américas”, “da Europa”, “da África”, “do Oriente Próximo” e “da Ásia e Oceania”. Subordinadas à Secretaria-Geral de Relações Exteriores, às subsecretarias-gerais competiam “assessorar o Secretário-Geral das Relações Exteriores e, por intermédio deste, o Ministro de Estado, na direção e execução da política exterior do Brasil” (art. 13).

Nos últimos anos da década de 1980, vinha se consolidando a reforma do Ministro Saraiva Guerreiro (1979-1985), na qual o eixo do Ministério compreendia “os órgãos de assistência imediata ao Ministro de Estado, e a Secretaria-Geral das Relações Exteriores, auxiliada pelas Subsecretarias-Gerais”. Segundo esse modelo, a Secretaria-Geral das Relações Exteriores, órgão central de direção, além de representar uma importante via de acesso ao Ministro de Estado, possui a função de “orientar, coordenar e supervisionar a atuação das unidades administrativas do Ministério no exterior”, bem como a de “dirigir, orientar, coordenar e supervisionar a atuação das unidades que compõem a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, exceto a dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado”.

Entretanto, no começo do ano de 1990, ocorre uma grande alteração na estrutura do Ministério das Relações Exteriores, fundada no Decreto n. 99.578, a qual durou até 1992. Na nova configuração, a “Secretaria de Controle Interno”, de órgão de assistência direta e

imediate ao Ministro de Estado, passa a secretaria-geral. Em vez de uma secretaria-geral, hierarquicamente superior, três novas foram criadas: a “Secretaria-Geral de Controle”, a “Secretaria-Geral Executiva” e a “Secretaria-Geral de Política Exterior”. As funções de orientação e coordenação da antiga “Secretaria-Geral das Relações Exteriores” passam a se concentrar na nova “Secretaria-Geral Executiva”, composta pelo Gabinete, Secretaria de Orçamento e Finanças, Secretaria de Modernização e Informática, Secretaria de Recepção e Apoio, Departamento do Serviço Exterior, Departamento de Administração, Departamento de Comunicações e Documentação, e Departamento Consular e Jurídico (Figura A 01- Apêndice A).

Por mais que ainda existia um acúmulo de tarefas e não se pudesse falar em especialização na prestação da assistência a brasileiros no exterior, já era possível verificar, na estrutura de 1990, uma maior compartimentação da atividade, pois o Departamento Consular e Jurídico passou a fazer parte da secretaria responsável pela administração, orientação e coordenação, com um grupo menor e mais interligado de departamentos. Em 1992, com a Lei n. 8.442, extinguiram-se as três secretarias-gerais, e se retornou à base estrutural que vinha sendo implementada na década de 1980. Nas novas organizações, o Departamento Consular e Jurídico e a Divisão Consular tornam-se, numa tendência que não se enraizou, dependências da Subsecretaria-Geral do Serviço no Exterior (CASTRO; CASTRO, 2008).

Em que pese o “desvio” estrutural em 1990, verificam-se, a partir dessa data, elementos importantes de continuidade e aprofundamento. No período de término da Guerra-Fria, o comprometimento do Brasil em democratização, com o processo de abertura do mercado, oficializado pela assinatura do Consenso de Washington no governo José Sarney, a intensificação do processo de integração na América do Sul, marcada pela criação do MERCOSUL em 1991, o início da diplomacia presidencial e o fortalecimento de novos temas na agenda internacional e nacional, tais como ambientais, sociais e de direitos humanos, fazem com que novos assuntos ganhem mais espaço na política externa brasileira e na estrutura do Ministério das Relações Exteriores. O crescimento e a complexificação da Organização representam um aumento da importância da política externa, assim como uma maior projeção do País no cenário internacional.

Ademais, “já se preparava a adequação da legislação sobre estrutura e quadros de funcionários do Itamaraty às novas diretrizes do Ministério da Administração e Reforma do Estado e às Emendas à Constituição referentes às reformas administrativas”. Com isso, após a

volta, em 1992, da estrutura que se consolidaria como “o desenho institucional básico do MRE”, observaram-se poucas alterações em questões ligadas “aos órgãos de planejamento, à coordenação, à avaliação da política exterior e aos servidores do serviço exterior” (CASTRO; CASTRO, 2008).

Uma dessas poucas mudanças, ocorridas para acompanhar a política externa, seria a criação, no serviço exterior brasileiro, das carreiras de oficial de chancelaria e de assistente de chancelaria, pela Lei n. 8.829/1993. Ambas carreiras têm como função, auxiliar na execução da política externa, mediante o desempenho de tarefas de natureza técnica e administrativa, seja na Secretaria de Estado das Relações Exteriores em Brasília, ou nos postos do Ministério, situados no exterior.

Processos como, a intensificação da desconcentração de poderes, competências e recursos da Administração Federal para os níveis estadual e municipal, bem como da abertura de canais de interação entre Estado e sociedade, também tiveram impacto na estrutura do Ministério das Relações Exteriores. A abertura da diplomacia à interação com organizações da sociedade civil, na preparação das Conferências sobre temas sociais, como direitos humanos, população, desenvolvimento social e mulher, consolida-se nas gestões dos chanceleres Fernando Henrique Cardoso e Celso Amorim (OLIVEIRA, 1999).

Se já existia, antes da nova constituição, canal de comunicação entre o Ministério e o Congresso Nacional, o de relação mais direta com os entes federados somente surge em 1997, como “Assessoria de Relações Federativas”, vinculada ao Gabinete do Ministro (D. n. 2.246). A partir daí, a importância dessa questão somente aumenta na estrutura do Ministério, com a multiplicação de escritórios regionais de representação do Ministério das Relações Exteriores, e da transformação da Assessoria, no ano de 2001 (D. n. 3.959), em órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, sob a nova denominação de Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares.

É nesse contexto em mutação que a assistência aos brasileiros no exterior ganha força e influencia a organização ministerial. No ano de 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assume a presidência, o Departamento Consular e Jurídico transforma-se, com base no Decreto n. 1.756, na Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior (Figura A 02 – Apêndice A).

Se o Departamento Consular e Jurídico incumbia-se, genericamente, da assistência consular; a Diretoria-Geral passa a desempenhar a função de “orientar e

supervisionar as atividades de assistência aos brasileiros no exterior”. Assim, cria-se uma instância superior de orientação e supervisionamento que não chega a ter, no entanto, o porte e o *status* de uma Subsecretaria-Geral, cujos subsecretários participam no Conselho de Política Externa, órgão de deliberação coletiva do Ministério. No segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, mediante o Decreto n. 3.414/2000, modifica-se, simplesmente, a denominação de “Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior”, para “Direção-Geral” (DCJ) (Figura A 03 – Apêndice A).

No mesmo ano da criação da Diretoria-Geral (1995), é instituída, uma unidade, em Brasília-DF, para assistir aos brasileiros no exterior, o NAB (Núcleo de Assistência aos Brasileiros no Exterior), “composto por técnicos treinados para lidarem com situações de emergência enfrentadas pelos nacionais lá fora”. Em 1996, os consulados começaram a organizar Conselhos de Cidadãos e também iniciaram os consulados móveis (LEVITT; DEHESA, 2003; BRASIL, 1997).

O Conselho funciona como “foros de discussão informais e apolíticos”, que transmitem sugestões de nacionais para os consulados, além de auxiliarem os consulados em ações de cunho social e cultural (FIRMEZA, 2007). Já o Consulado Móvel envolve o deslocamento das “missões”, para prestação de serviços em locais longe da sede, onde se concentra número significativo de brasileiros.

Além das inovações mencionadas, houve também a criação de repartição consular; prestação de assistência jurídica; repatriações e auxílio financeiro aos desvalidos; assistência a presos; reforma do manual consular e jurídico; edição de cartilhas consulares; contatos com autoridades dos países receptores de cidadãos brasileiros; realização de exame supletivo no Japão e distribuição de livros; assinatura de acordos; programas de visitas; e seminários.

Entre 2001 e 2002, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, mas sob a gestão Celso Lafer, novas mudanças ocorrem na estrutura do Ministério das Relações Exteriores (Decreto n. 3.959/2001). Dentre elas, a criação da “Direção-Geral de Integração Latino-Americana”, que antes vinha sendo representada por um departamento, existente desde o governo Fernando Collor de Melo; e o desmembramento da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos em Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Bilaterais e Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, com a incorporação da Coordenação-Geral de

Combate aos Ilícitos Transnacionais sob a primeira Subsecretaria, e a inclusão de um departamento de direitos humanos e outro de temas sociais, sob a segunda. O primeiro departamento de direitos humanos foi criado no governo Fernando Henrique Cardoso, e era compartilhado com os temas sociais (CASTRO; CASTRO, 2008).

Em 2003, sob o governo Lula da Silva e a gestão Celso Amorim, uma série de outras modificações ocorrem com base no Decreto n. 4.759. Permanece, entretanto, a DCJ, com as mesmas funções, como órgão responsável pelos brasileiros no exterior. São algumas alterações, relacionadas aos rumos da política externa, a criação da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome; da Subsecretaria-Geral da América do Sul; da Diretoria-Geral de Promoção Comercial; e da Direção-Geral Cultural, com a nova Divisão de Promoção da Língua Portuguesa.

No ano de 2004, da união das diretorias-gerais pelo Decreto n. 5.032, é estabelecida a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior. Ela abrigava, além do Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior e da Divisão Consular, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Departamento de Promoção Comercial e o Departamento Cultural (Figura A 04 – Apêndice A). O estabelecimento da Subsecretaria tratou-se de iniciativa “para melhorar a atenção às demandas das comunidades, coordenar a elaboração de uma política pública sobre migrações, favorecer a abertura de novos consulados e modernizar a atenção consular” (VILHENA, 2006).

A criação da Subsecretaria, -que, segundo seu decreto constitutivo, relacionava-se também com questões de cooperação técnica, promoção comercial e política cultural-, no entanto,

[...] no se trata (tratou) de una política específica para los emigrantes, sino que se diluye (diluía) en una política global de promoción del país en el exterior y de cooperación internacional. Sólo existe (existía) el Departamento de las Comunidades Brasileñas, que se encarga (encarregava) de los asuntos consulares [...]. Lo demás pertenece (pertencia) al ámbito general de la cooperación internacional (VILHENA, 2006).

No final do ano de 2006, principalmente com a repercussão da publicação do relatório final da CPMI da Emigração, apresentado em julho, a organização do Ministério das Relações Exteriores muda novamente, por meio do Decreto n. 5.979. É a partir desse decreto que se cria a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, compartimento mais especializado, cuja função consistia em “cuidar dos temas relativos aos brasileiros no exterior e aos estrangeiros que desejam ingressar no Brasil, incluindo-se a cooperação

judiciária internacional” (Figura A 05 – Apêndice A).

Dentro da Subsecretaria passou a existir somente dois departamentos, o “das comunidades brasileiras no exterior” (DCB) e o “de estrangeiros” (DES). No DCB, figurou a Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior, que, de acordo com o art. 126 (Portaria n. 212, de abril de 2008), além das funções consulares tradicionais⁴⁰, passou a coordenar “os assuntos referentes às comunidades brasileiras no exterior”.

No mesmo Decreto, a Subsecretaria-Geral Política, subdivide-se em Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos I e II, com uma nova distribuição dos grupos de países e a concentração de temas políticos mais gerais na primeira Subsecretaria. Foram criados na segunda Subsecretaria, em virtude da continuidade da política de coalização e dos direcionamentos da política externa, a Coordenação-Geral de Seguimento da Cúpula América do Sul e a Coordenação-Geral de Seguimento da Cúpula América do Sul-Países Árabes. Os departamentos “de Promoção Comercial”, “Cultural” e a ABC, são unificados na nova Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial, que passa a abrigar a Coordenação-Geral de Cooperação em Agropecuária, Energia, Biocombustível e Meio-Ambiente. Além do mais, no Departamento Cultural, foi incluída a nova Divisão de Promoção do Audio-Visual.

Ainda sob o impacto da CPMI da Emigração e com base em disposições da Carta de Boston⁴¹, é iniciado, no ano de 2007, um amplo exercício de reflexão sobre o serviço consular brasileiro, o qual, conduzido pelo Ministério das Relações Exteriores, contribuiu, dentre outras coisas, tanto para acompanhar as mudanças referentes ao desenvolvimento das políticas públicas no governo Lula da Silva, quanto garantir a continuidade e a manutenção da competência com relação à política para os emigrantes.

Como parte das propostas surgidas no exercício mencionado, começa a se realizar, anualmente a partir de 2008, as conferências “Brasileiros no Mundo”, que passa a funcionar como um canal institucionalizado de participação dos brasileiros no exterior; institui-se, no âmbito da Conferência, o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE); e entra em operação em 2010, a Ouvidoria Consular, com a função de “processar os comentários, sugestões, elogios e críticas a qualquer serviço consular”. Em 2010, é lançado

40 Nesse momento, a Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior concentrou as funções da Divisão Consular, a qual deixou de figurar na estrutura do Ministério, retornando somente com o Decreto nº 7.304/2010.

41 Documento elaborado a partir do I Encontro de Lideranças Brasileiras nos Estados Unidos, realizado em 2005.

também o Decreto Presidencial n. 7.214, que atribui ao Ministério das Relações Exteriores, a coordenação da ação governamental integrada para as comunidades brasileiras no exterior.

Para consolidar essas alterações e implementar demandas levantadas, principalmente nas Conferências, mudanças acontecem nos setores voltados para os brasileiros que residem fora do território. Com base no Decreto n. 7.304/2010, a SGBE mantém-se, entretanto, passa a comportar a Coordenação-Geral de Planejamento e Integração Consular. Ademais, o DCB torna-se o Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior e é composto por duas divisões: a de Assistência Consular e a das Comunidades Brasileiras no Exterior. Os deveres e os poderes do Departamento se ampliam, o qual passa a não somente “orientar e supervisionar” o atendimento e a assistência, mas também “planejar e executar” essas atividades, bem como “propor e executar a política geral do Brasil para as comunidades no exterior”, “acompanhar as atividades do CRBE” e “promover o diálogo entre o governo e as comunidades” (Figura A 06 – Apêndice A).

Apesar de não se tratar de uma reforma estrutural, mas representar também a importância que o tema dos direitos humanos dos migrantes passou a ter na política externa brasileira, o presidente Lula da Silva, por meio de Decreto Presidencial de 28 de setembro de 2010, designou, com base no art. 39, parágrafo terceiro, da Lei n. 11.440/2006, o Ministro Affonso Emilio de Alencastro Massot, para exercer a função de Embaixador Extraordinário para Assuntos Migratórios. De acordo com o Embaixador Gradilone (2010), ele atua em coordenação com a SGEB e deve contribuir para uma participação mais efetiva do Brasil em foros internacionais migratórios.

Dentro também do sistema de distribuição de funções na organização do Ministério das Relações Exteriores, uma mudança ocorreu, para melhorar a prestação dos serviços consulares: a SGEB ganhou maior autonomia administrativa com relação à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (SGEX)⁴², por meio da elevação da Divisão de Assistência Consular (DAC) à Unidade Gestora.

Como o desenvolvimento de políticas para os emigrantes e os seus descendentes implica ações que, muitas vezes, envolvem várias áreas, o Ministério das Relações Exteriores tem tanto agido em conjunto com outros órgãos, quanto feito parte de programas e planos integradores.

Desde 2004, verificam-se, na “política” para os emigrantes brasileiros e os seus

42 Setor responsável pelos aspectos administrativos relacionados com a execução da política exterior.

descendentes, além de importantes elementos de continuidade, a crescente intensificação e um certo aprofundamento das ações, bem como algumas inovações.

2.2. Conhecimento e participação dos brasileiros no exterior

Medidas para o melhor conhecimento dos brasileiros no exterior precedem e sucedem reformas estruturais. Ações com o propósito de conhecer o perfil dos brasileiros no exterior, além de representarem uma “estratégia” para a incorporação, constituem o primeiro passo para o estabelecimento de políticas, e permitem uma prestação mais eficiente dos serviços pelos postos. O progressivo fortalecimento e especialização setorial para o atendimento aos brasileiros no exterior, acompanhado de processos de modernização, veio se dando ao lado do aumento do empenho direcionado ao recolhimento de informações, e criação e aprimoramento de relatórios.

Aos relatórios consulares mais “administrativos” e tradicionais, foram-se juntando solicitações específicas, como as iniciadas em 1990, sobre os detentos brasileiros no exterior; as atas das reuniões no âmbito dos Conselhos de Cidadãos; registros dos consulados itinerantes; avaliações dos postos, quanto ao número, às características e à situação dos brasileiros em suas jurisdições; avaliações dos órgãos direcionais que, no caso da Subsecretaria-Geral das Comunidades, passaram a envolver consultas mais regulares demandadas aos postos sobre o dia a dia do atendimento consular a brasileiros, estimativas, dados de outros governos sobre os brasileiros em seus territórios e publicações de centros de pesquisa, de veículos de comunicação e de organizações internacionais (GRADILONE, 2008).

Levantamentos administrativos internos⁴³ de brasileiros no exterior, começam a ser realizados pelo Ministério das Relações Exteriores em 1996 (PATARRA, 2005). Desde então, eles vêm se tornando mais freqüentes e mais abrangentes, principalmente após a criação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior.

Outro reflexo da maior necessidade de conhecimento dos brasileiros no exterior, é o estabelecimento de cooperação na área migratória e consular. No caso de Portugal, criou-se

43 Como Patarra (2005) colocou, não se tratam de estatísticas públicas, mas de levantamentos administrativos internos, cuja falta de precisão plena, é levada em conta pelo próprio Ministério das Relações Exteriores.

o Mecanismo de Consultas sobre Nacionais no Exterior, Circulação de Pessoas e outros temas consulares, o qual, além de outras funções, promove a troca de informações sobre questões relacionadas às comunidades emigradas e a cooperação na área consular. Consulta e cooperação em temas migratórios e consulares vem sendo realizadas também com países como Espanha, Estados Unidos, França, Japão, México e Reino Unido.

No Brasil, é o Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), o “principal provedor de dados e informações do país”. Em 2010, pela primeira vez, foi inclusa no censo uma pergunta sobre a existência de parentes no exterior, possibilitando novas estimativas sobre o número de brasileiros residentes no exterior. Tal consulta permitiu comparar as estimativas publicadas pelo Ministério das Relações Exteriores, e também identificar a faixa etária, o sexo e os principais Estados de origem dos emigrantes (IBGE, 2011).

Por mais que os esforços relatados acima sejam importantes, vale observar que, como uma questão demográfica, a emigração internacional de brasileiros carece ainda de censos mais completos e aprimorados, bem como da realização de um maior número de estudos científicos com base neles.

O processo de formulação da política externa sempre foi e continua, em geral, bastante concentrado. Todavia, desde o final do século XX, vem-se verificando algumas tendências de mudança. No governo anterior, foi possível observar o aumento da interlocução com as unidades federadas, setores das sociedades locais, além do empresariado e da academia, “com vistas a atender demandas pontuais e a contribuir para a formação de quadros técnicos em temas de política externa”.

Com relação aos brasileiros no exterior, uma maior interação com o governo e uma maior possibilidade de participação para orientar ações em seu favor se iniciam com a criação dos Conselhos de Cidadãos, os quais, quando constituídos e em atividade, podem ser importantes para a consolidação de medidas a favor dos emigrante brasileiros e dos seus descendentes.

Por outro lado, a própria organização de alguns dos brasileiros no exterior acabou também por permitir um maior acesso aos atores públicos⁴⁴. Um marco nesse sentido é o I

44 Não há muitos estudos realizados sobre a organização dos brasileiros no exterior. No entanto, a consulta a pareceres, permitiu-nos perceber a importância da mobilização dos brasileiros junto às repartições consulares, para apresentar demandas ao governo brasileiro. Além do mais, a Internet tem servido de meio de consulta, à medida que os emigrantes vêm, por meio dela também, organizando-se. Seriam alguns trabalhos sobre o tema: Sprandel (2001), sobre associações, ONGs e sindicalismo; Milesi (2001), sobre entidades confessionais; Sales (1999 e 2006), sobre ONGs em Boston; e o levantamento encomendado pelo Ministério das Relações Exteriores (2009) em que se realizou um mapeamento de várias associações e veículos de imprensa e mídia no exterior.

Simpósio Internacional sobre Emigração, organizado, no ano de 1997, pela Casa do Brasil em Lisboa, em parceria com o Consulado-Geral do Brasil na capital portuguesa e o Centro de Estudos das Migrações Internacionais da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Em 2002, realiza-se o I Encontro Ibérico de Comunidades de Brasileiros no Exterior, promovido pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão 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. Desse encontro resultou o Documento de Lisboa, uma reunião das propostas aprovadas pelos presentes, com o objetivo de instigar e pautar ações do Estado brasileiro.

O evento de maior peso, antes da I Conferência “Brasileiros no Mundo”, foi a II edição do Encontro de Comunidades de Brasileiros no Exterior, ocorrida em 2007, com a promoção do Instituto Universitas, da Fundação Alexandre Gusmão, do IMDH, da Pastoral dos Brasileiros no Exterior (PBE/CNBB), *Associazione Internazionale Scalabriniana a Servizio dei Migranti* (AISSMI) e a Abraço Associação de Ajuda e de Informação aos Migrantes de Língua Portuguesa em Situação Irregular ou Precária (ASBL).

Dentre os objetivos do Encontro, havia o de “propiciar a elaboração de um conjunto de demandas e prioridades a ser apresentado ao Estado Brasileiro (Executivo e Legislativo)”; e o de “oportunizar canal de diálogo entre representantes do governo brasileiro com entidades e/ou grupos de brasileiros que formam a comunidade brasileira na Europa”.

O II Encontro compreendeu uma exposição sobre os avanços implementados a partir do Documento de Lisboa (2002), por representante do Ministério de Relações Exteriores, do Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; a realização de conferências; de trabalho em grupos para debater e propor; e a formação plenária para aprovação de documento final. Do Encontro surgiu o Documento de Bruxelas.

Encontros com formato semelhante continuam a ocorrer em outras partes do mundo, paralelamente às Conferências “Brasileiros no Mundo”. O governo apoia e participa de algumas dessas mobilizações. Os documentos deles resultantes são convidados a contribuir para a Conferência. O interessante desses encontros é que, neles, diferentemente da Conferência, organizada pelo governo brasileiro, há a participação de autoridades do país de residência e de mais representantes do Congresso Nacional.

No governo Lula da Silva, a abertura à participação social, de uma forma geral, amplia-se. Por meio da multiplicação de canais de diálogos, -estabelecidos a partir da criação e reformulação de conselhos nacionais, conferências nacionais, ouvidorias, fóruns, grupos de trabalho-, o processo completo de construção de políticas públicas, -ou seja, a sua formulação, a implementação e a avaliação-, passa a envolver mais diretamente a sociedade civil (BRASIL, 2010).

No caso dos brasileiros no exterior, deu-se continuidade à participação e ao apoio à organização de encontros e se iniciou um sistema de conferências, criou-se uma Ouvidoria na SERE e se estabeleceu o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE).

As Conferências Nacionais, no novo Governo, foram multiplicadas e adotaram um formato diferente. Realizadas periodicamente e “construídas sob metodologia participativa”, as conferências transformaram-se num possível espaço para o desenvolvimento de políticas.

No caso específico da Conferência “Brasileiros no Mundo”⁴⁵, a inspiração se deu também nos modelos dos encontros e em outros países, tendo ela surgido justamente para ampliar e organizar a participação dos brasileiros no exterior, e permitir, com isso, uma visão de conjunto das demandas do grupo. O principal foco da Conferência, nas palavras do Embaixador Gradilone, atual Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, não seria a inserção política desses brasileiros, mas a criação de um “sistema” de demandas para ajudar a nortear uma ação governamental integrada.

A I Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior, deu-se em 2008. Aberta à participação e organizada pelo Ministério das Relações Exteriores (Subsecretaria e FUNAG), ela reuniu especialistas, representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como das principais “comunidades” de brasileiros no exterior, escolhidos pelas Embaixadas e Consulados como convidados do Governo, com suas viagens custeadas.

45 Vale ressaltar que, na proposta original, reproduzida na compilação dos documentos que baseiam a elaboração de plano diretor de reforma consular, a primeira sugestão foi a de criação de Conselho de Representantes no Exterior, partindo de estudo aprofundado do “*Consejo General de la Ciudadanía Española*”, e que, a princípio, “deveria se reunir uma ou duas vezes por ano no Brasil com representantes da sociedade civil brasileira organizada no exterior, do Itamaraty e demais Ministérios envolvidos para atualizar, informar, discutir e propor medidas que beneficiem os brasileiros residentes no exterior”. Em seguida, “com vistas ao planejamento de um eventual CRE -, e à semelhança das cerca de 40 Conferências Nacionais existentes no Brasil -”, ressaltou-se a oportunidade de se convocar a I Conferência Brasileiros no Mundo, “ocasião em que poderiam ser estabelecidas diretrizes para a eleição dos Conselheiros (representantes da sociedade civil), diagnóstico da situação dos brasileiros emigrados e plano de trabalho”. Por último, sugeriu-se que “as passagens e diárias dos principais representantes da sociedade civil organizada no exterior deveriam ser custeadas pelo governo brasileiro” (BRASIL, 2010a).

O objetivo principal do encontro “foi o de permitir debate aberto e abrangente de assuntos sobre emigração brasileira e políticas públicas para brasileiros no exterior”.

No processo de preparação da Conferência, houve a encomenda, com base em temas selecionados, de trabalhos a alguns especialistas, sobre brasileiros no exterior, e a alguns representantes dos poderes, sobre as ações em curso ou cogitadas na área; um levantamento das associações e organizações de brasileiros no exterior, e da imprensa e mídia para eles voltados; a apresentação de um quadro de iniciativas pelo Itamaraty, com base nos documentos dos encontros realizados em Lisboa, Boston e Bruxelas⁴⁶; a compilação de referências de vídeos, estudos e pesquisas existentes sobre os brasileiros no exterior; e de textos enviados por líderes e membro das “comunidades”, ou de contribuição independente. Os textos ficaram disponíveis no Portal Consular antes do evento. Dos levantamentos e das contribuições surgiu o “Diretório das Comunidades Brasileiras no Exterior”.

A Conferência foi transmitida pela Internet em tempo real⁴⁷ e vídeo sobre ela, pode ser acessado pela Internet⁴⁸. Como constava em sua programação, foram dois dias de conferência, sendo que, no primeiro, concentraram-se as apresentações dos textos encomendados e os debates entre seus autores e representantes dos poderes. No segundo, as discussões deram-se a partir da divisão dos representantes das “comunidades” em quatro “mesas” regionais: EUA, Europa, América do Sul, Japão e outros países (África, Ásia, Oceania e Oriente Médio). Cada grupo definiu recomendações que foram apreciadas em plenário, para a formação de uma “Ata Consolidada”.

Como ficou documentado, a intenção do Itamaraty, com a convocação da I Conferência era “subsidiar a reflexão sobre o possível estabelecimento de uma política governamental estruturada para as comunidades brasileiras no exterior, com base em estratégia de ação ministerial compartilhada e nos objetivos principais de melhor conhecê-la, valorizá-la, desenvolvê-la, representá-la, protegê-la e mantê-la vinculada ao Brasil”.

Assim, ao seu final, para facilitar e aumentar o acesso ao governo, bem como dar continuidade ao diálogo e se avançar nas discussões, criou-se um conselho formado por membros das “comunidades”. Ficou decidido que a Conferência se tornaria um canal

46 I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior, em 2002 (Documento de Lisboa); I Brazilian Summit, em 2005 (Carta de Boston); e II Encontro de Brasileiros e Brasileiras no Exterior, em 2007 (Documento de Bruxelas).

47 É possível encontrar uma versão de registro, mais integral da conferência nos arquivos da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

48 Disponível no canal do Ministério das Relações Exteriores no YouTube; e no sítio do Ministério das Relações Exteriores, “Brasileiros no Mundo”: <<http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br>>.

institucionalizado e que, na impossibilidade, naquele momento, de se ponderar mais definitivamente sobre a questão da representação, um conselho provisório seria estabelecido, com o mandato de um ano, para definir aspectos organizacionais da II Conferência. Numa ação prática, os relatores das “mesas” (5, sendo 2 dos EUA) foram automaticamente transformados em membros e encarregados de promover um processo de consulta para angariar o nome de mais alguns representantes. Composto por três membros de cada região, o número de componentes do conselho provisório, foi doze.

A reunião antecedente à II Conferência foi precedida por telefonemas e correspondências entre o Ministério das Relações Exteriores e o Conselho Provisório de Brasileiros no Exterior (CPBE). Ela ocorreu em junho de 2009, no Rio de Janeiro. Dela resultou um documento sobre: a) forma de atualização da Ata Consolidada; b) seleção dos temas da II Conferência “Brasileiros no Mundo”; c) formato da Conferência e forma de intervenção dos participantes; d) critérios para a escolha e participação dos representantes a serem convidados oficialmente, com despesas pagas pela FUNAG; e e) recomendações sobre o processo consultivo de formação do “Conselho de Representantes” permanente.

A II Conferência foi realizada em outubro do mesmo ano. Com base nos entendimentos comuns entre o CPBE e o Ministério das Relações Exteriores, o primeiro dia foi de orientação e preparação. Diferentemente da primeira, na segunda conferência, as “mesas” foram divididas por temas: a) representação política; b) serviços consulares e regularização migratória; c) trabalho, saúde e previdência; e d) cultura e educação. Nos outros dois dias da Conferência, houve reuniões das mesas e, ao final, a plenária, em que: apresentaram-se e se avaliaram os resultados e as conclusões das “mesas”; b) atualizaram a Ata com novas demandas aprovadas pelas mesas; e c) deliberaram sobre o conselho permanente e a prorrogação do mandato do conselho provisório até a posse do conselho permanente.

O conselho provisório, por decisão da maioria, não teve o seu mandato prorrogado e se dissolveu na II conferência. A proposta relacionada ao conselho permanente, foi elaborada nas sessões sobre representação política. Nessa proposta, constavam “aspectos básicos da composição do conselho permanente e do processo de escolha de seus integrantes”. Ela foi submetida ao plenário e aprovada.

Com base na experiência das conferências, o Ministério das Relações Exteriores submete à sanção do Presidente Lula da Silva, uma proposta de decreto que, dentre outras

providências, “estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo e cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior”. O Decreto, n. 7.214, é sancionado em 15 de junho de 2010.

De acordo com o artigo quinto do Decreto, as disposições sobre o CRBE devem ser complementadas por regimento que disponha “sobre sua forma de funcionamento, atribuições, regras complementares para a eleição e a recondução de seus membros e procedimentos para prestação de contas de suas atividades, devendo ser submetido previamente a consulta pública, pelo prazo de trinta dias, e aprovado por ato do Ministro de Estado das Relações Exteriores”. Seguindo o previsto no Decreto, é instituída a Portaria n. 657, de 26 de outubro de 2010.

Nos princípios e diretrizes de uma nova “política governamental integrada para as comunidades brasileiras no exterior”, o Decreto atribui ao Ministério das Relações Exteriores a coordenação da “ação governamental integrada” para lhes “assistir”. O sistema de conferências é inserido como medida a ser adotada “para a observância dos princípios e diretrizes” da Política, e as atas se confirmam como instrumento de referência para o estabelecimento da Política e para a prestação de contas dos órgãos públicos. O CRBE, além da função de colaborar na organização da Conferência, passa a ter a “finalidade de assessorar o Ministério das Relações Exteriores (MRE) na discussão de temas relevantes para as comunidades brasileiras no exterior, oferecer subsídios para a formulação de políticas públicas que as beneficiem e sugerir medidas para o contínuo aperfeiçoamento do serviço consular prestado pelo MRE” (art. 1º, Portaria 657/2010).

O conselho, de 16 representantes e 16 suplentes, oito de cada região (América do Norte e Central; América do Sul; Europa; Ásia, África e Oriente Médio), com mandato de dois anos, foi constituído por votação pela “rede mundial de computadores”, em novembro de 2010. No processo consultivo, 298 brasileiros se candidataram e 21.041 votaram⁴⁹.

A III Conferência foi realizada em dezembro de 2010. Os principais acontecimentos foram a presença do Presidente Lula da Silva; o empossamento, por ele, dos membros do CRBE, previamente designados por ato do ex-Ministro Celso Amorim; a prestação de contas dos Ministérios, com base em ata consolidada composta pelas demandas

49 Dos 21.041 votos, 2.477 foram anulados por problemas ou suspeita de irregularidade. O processo consultivo não contemplou as mesmas exigências de uma eleição; e o programa e sistema eletrônico de votação foram concebidos pelo próprio Ministério das Relações Exteriores.

dos brasileiros no exterior nos últimos oito anos (desde o I Encontro em 2002); e a criação de um plano de ação para o ano de 2011.

Interessante observar que, após a III Conferência, a Ata ficou aberta a intervenções em página da Internet⁵⁰, por um período de 30 dias; e os membros do CRBE foram convidados a fazer sugestões com relação ao plano de reforma do Manual do Serviço Consular e Jurídico.

Em 2010, a Ouvidoria Consular passou a fazer parte da estrutura da SERE. Sua criação integra movimento iniciado no Governo Lula da Silva, de fortalecimento das ouvidorias. Inserida no conjunto das ouvidorias do Poder Executivo Federal, tecnicamente coordenadas pela Ouvidoria-Geral da União (Decreto n. 4.785/2003, substituído pelo Decreto n. 5683/2006), a Ouvidoria Consular funciona como um centro de processamento (e-mail, telefone, correio, presencialmente) de comentários, sugestões, elogios e críticas referentes a toda a atividade consular; e têm como objetivo contribuir para o seu controle de qualidade, auxiliando na busca de soluções para os problemas existentes⁵¹.

A Ouvidoria constitui um meio de participação mais individual, que pretende contribuir para a construção de políticas públicas, à medida que seus pareceres interferem nas políticas em curso, seja para dar continuidade a determinadas ações, ou aperfeiçoar e criar outras.

2.3. Serviços Consulares e outras Medidas de Apoio e Cidadania

As repartições consulares brasileiras no exterior possuem várias funções, estabelecidas pela Convenção de Viena sobre Relações Consulares e por legislação interna: promoção comercial e cultural, assistência a brasileiros em dificuldade 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 visto.

Além da ampliação e do aprimoramento na prestação das atividades consulares

50 No sítio do Ministério das Relações Exteriores “Brasileiros no Mundo”:

<<http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br>>.

51 Algo que tinha funções semelhantes, mas era menos informatizado e estruturado, seria o formulário de sugestões previsto no Manual do Serviço Consular e Jurídico de 1998: “3.1.31 Será afixado no recinto de atendimento ao público cartaz informando aos brasileiros usuários da Repartição Consular da existência de formulário destinado a receber sugestões, críticas ou comentários sobre os serviços prestados, para futuro encaminhamento à SERE/DCJ” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1998).

tradicionais, em decorrência do crescimento do número de brasileiros que viajam para o exterior e residem fora do país, houve uma tentativa de extensão de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais para o segundo grupo de brasileiros.

2.3.1. A Expansão e a Reforma da Rede Consular

Desde o início da década de 1990, o Brasil vem expandindo as suas unidades no exterior. Foram elementos propulsores, a criação de novas nações, principalmente com o fracionamento da União Soviética, a diversificação das relações, a política de promoção comercial e cultural, -que fizeram com que o país fosse se consolidando como um “*global player*” e um “*global trader*”-, bem como o aumento do número de viajantes e de brasileiros residindo em praticamente todas as regiões do mundo.

O crescimento foi acompanhado de “reconfigurações” da rede consular ao longo da história, em decorrência das mudanças de/nos fatores envolvidos nos direcionamentos da política externa. Dentre eles, a formação de “comunidades” brasileiras no exterior tem levado, não sem pressão, a uma tentativa de re-concepção e de reforma na gestão dos serviços consulares nos últimos anos.

No ano de 2005, ocorre o I Encontro das Lideranças Brasileiras nos Estados Unidos (*I Brazilian Summit*), do qual resultou a “Carta de Boston”. Nesse documento foram apontadas, além de outras, as seguintes demandas: a abertura de novos consulados do Brasil nos Estados Unidos, seguindo a distribuição espacial das comunidades de brasileiros naquele país; o aumento da frequência dos consulados itinerantes; maior amplitude nas atribuições dos consulados para que não sejam “apenas órgãos emissores de documentos”; reestruturação do corpo organizacional dos consulados, designando um responsável pelas comunidades brasileiras; criação de uma política de Estado para lidar com interesses e necessidades das comunidades brasileiras no exterior; negociação, com os Estados Unidos, do aumento no número de vistos de trabalho e de reunificação familiar concedidos a brasileiros; e fortalecimento da organização da comunidade brasileira naquele país (COENTRO, 2011).

Com a SGEB operante, e para tomar as rédeas das mudanças⁵², que pareciam ainda mais prementes diante da repercussão da CPMI, o Ministério das Relações Exteriores promove, em 2007, por meio da Circular Telegráfica 65.473, um “exercício de reflexão sobre

52 O Ministério das Relações Exteriores, como as demais instituições públicas, possuem, além da autonomia, outros interesses institucionais próprios.

o serviço consular e de apoio a comunidades brasileiras no exterior”, em que foram envolvidas consultas aos postos do Ministério das Relações Exteriores no exterior, e a funcionários da SERE. Esse exercício foi se ampliando à medida que as sugestões foram sendo consideradas e as políticas, postas em prática⁵³. Hoje, ele se encontra “institucionalizado” na forma de um Plano Diretor de Reforma Consular⁵⁴, “com cerca de 200 ações que já começaram a ser implantadas e que serão continuadas e complementadas a partir de 2011” (GRADILONE, 2010).

Para a constituição do Plano, adicionalmente às recomendações, propostas e comentários resultantes da consulta, foram analisadas e organizadas pela SGEB, reivindicações dos representantes de brasileiros no exterior, contribuições individuais, reuniões de coordenação consular nos EUA e na Europa, experiências de outros países e de consulados considerados “modelo”, e diretrizes traçadas com base em dados relativos à área consular e a recursos orçamentários disponíveis na SERE⁵⁵ (BRASIL, 2010a).

Com o levantamento, ficaram claros tanto os limites das mudanças realizadas até então pelo Ministério, quanto a importância da mobilização e da pré-disposição individual e local. Na ocasião, assim, foram divulgadas as boas práticas, mas também os vários problemas e questões que envolvem a condução da política para os brasileiros no exterior, dentre os mais gerais: a) a necessidade de se desenvolver um estudo profundo e uma estratégia sólida para a re-implantação e re-modelação da rede consular, que leve em consideração a realidade dinâmica do número e da concentração dos brasileiros no exterior; b) a agilização e aprimoramento da prestação dos serviços; c) a falta de autonomia administrativa e orçamentária da SGEB, para racionalizar e agilizar as decisões com alto impacto sobre o atendimento consular no exterior; d) a desvalorização da função consular; e) a necessidade de aumentar o contato entre a SGEB e os postos no exterior; f) a atribuição da presidência do conselho de cidadãos a Cônsul-Geral -ou, “no mínimo, a Ministro Conselheiro, quando não houver representação consular na capital”-, o que, além de limitar a sua criação, também causaria distorção na representatividade dos brasileiros no exterior; e g) a necessidade de aumentar o alcance das ações dos consulados, por meio da ampliação da associação com

53 Hoje, esse exercício é constantemente alimentado, principalmente, pela implantação de sugestões que dele nasceram, tais como: a criação das Conferências “Brasileiros no Mundo”, do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior e da Ouvidoria Consular; e pelo portal da “Intratec”, onde seria possível aos funcionários do Ministério fazerem sugestões, e a atualização perene do Manual de Serviço Consular e Jurídico.

54 A proposta de criação de um Plano Diretor surgiu do consulado brasileiro em Frankfurt (BRASIL, 2010a).

55 Vale observar que, apesar da inclusão de demandas dos brasileiros nas análises mencionadas, a seletividade se trata de um processo que se dá totalmente dentro do Ministério das Relações Exteriores.

organizações de brasileiros no exterior, o planejamento das missões consulares itinerantes, e a coordenação da rede.

A partir do Exercício, vem-se estudando a possibilidade de serem contemplados a “criação de novos tipos de repartições consulares, o estabelecimento de novos critérios de lotação de pessoal baseados em dados objetivos de atividade consular e concentração geográfica de brasileiros, a instituição de novas práticas de trabalho com utilização de alta tecnologia, a previsão de incentivos a servidores em funções de atendimento público, a adoção de programas de treinamento permanente”, a inserção de novas tarefas nas missões consulares itinerantes, a realização de missões de aconselhamento consular (SGEB), a operacionalização dos conselhos de cidadãos, para citar alguns.

Algumas das medidas levantadas com o Exercício, já foram implementadas, tais como a criação da Conferência “Brasileiros no Mundo”; do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior; a elevação da Divisão de Assistência Consular (DAC) à condição de Unidade Gestora (UG); atualizações no Manual de Serviço Consular e Jurídico, com a previsão da criação de Agências Consulares⁵⁶; e a criação de unidades consulares.

Se, por um lado, alguns problemas foram resolvidos, a própria implantação das novas políticas fez com que surgissem novos: a partir da elevação da DAC à UG, a interação entre a SGEB e os postos no exterior cresceu consideravelmente, no entanto, o aumento dos serviços na SERE não foi acompanhado por um adicional adequado de funcionários, como consta no relatório elaborado pelo próprio Ministério das Relações Exteriores; e a dificuldade de avanço das políticas no âmbito das Conferências “Brasileiros no Mundo” e do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior, seja pelo sistema adotado⁵⁷, ou pelas restrições financeiras para a concretização dos planos⁵⁸.

A rede consular é composta por 112 Setores Consulares de Embaixadas, 51

56 Foi assim previsto pela primeira vez a criação de agências consulares no MSCJ: “2.2.18 Atendidas as necessidades e conveniências do Serviço Consular, poderão ser criados Agências ou Escritórios Consulares, vinculados a uma Repartição Consular de carreira, cujas atribuições serão determinadas quando de sua criação” (MANUAL DO SERVIÇO CONSULAR E JURÍDICO, 2010). As agências consulares, por serem mais específicas e menos custosas, podem facilitar a expansão do Ministério das Relações Exteriores a locais onde há número considerável de brasileiros.

57 A busca pelo consenso e a adoção de um sem número de ações acabam inviabilizando o avanço das políticas, e anulando a possibilidade de decisão, por parte dos emigrantes, quanto o que consideram prioritário. A decisão por maioria talvez pudesse dar um fim a esses problemas.

58 Trata-se da reclamação de alguns emigrantes, que também apontam, como consequência da ausência de qualquer financiamento para as atividades do CRBE, a restrição à candidatura para o Conselho, a grupos mais privilegiados.

Consulados-Gerais, 5 Consulados, 15 Vice-Consulados, e 177 Consulados Honorários^{59 60} (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009). Na década de 1990, houve certa expansão com a criação de alguns importantes consulados-gerais, como os de Nagoya (1992), Boston (1993) e Orlando (1997). A rede adquire um notável crescimento após os anos 2000, em decorrência da diversificação da localização dos brasileiros no exterior, os efeitos do pós 11 de setembro e a manifestação dos grupos de emigrantes, e a criação de uma subsecretaria para os brasileiros no exterior.

Tabela 01
A expansão da rede consular brasileira (1990-2010)

Local ⁶¹	Ano	Decreto
Extinção do Consulado-Geral em Atlanta-EUA	1990	Decreto n. 99.585
Extinção do Vice-Consulado em Guayaquil-República do Equador	1990	Decreto n. 99.562
Extinção do Vice-Consulado do Brasil em Mello-República Oriental do Uruguai	1990	Decreto n. 99.563
Extinção do Vice-Consulado em Iocoama-Japão	1990	Decreto n. 99.564
Extinção do Vice-Consulado do Brasil em Milagro-República da Venezuela	1990	Decreto n. 99.565
Extinção do Vice-Consulado do Brasil em Nassau-Comunidade das Bahamas	1990	Decreto n. 99.566

59 De acordo com a Convenção de Viena de 1963 e o MSCJ, constituiriam categorias de Repartição Consular e suas principais diferenças: a) Consulados Gerais (ampla jurisdição, de carreira, criação por decreto, nomeação realizada pelo presidente, possibilidade de presidência do Conselho de Cidadãos); b) Consulados (de carreira, criação por decreto, nomeação pelo presidente); c) Vice-Consulados (de carreira, subordinados, criação por decreto presidencial, possibilidade de oficial e assistente de chancelaria receberem o título de Vice-Cônsul); e c) Consulados Honorários (sem remuneração, função limitada, subordinados, criação por portaria ministerial).

60 A integração dos Consulados Honorários nos esforços da rede consular para atender aos brasileiros no exterior, quando ocorre, dá-se de forma limitada, restringindo-se a “casos específicos de assistência a brasileiros e a prestar apoio a missões de autoridades brasileiras em locais mais distantes da sede da jurisdição consular” (BRASIL, 2010a).

No Manual do Serviço Consular e Jurídico (MSCJ) de 1998, já se encontrava previsto, como um dos principais objetivos da Repartição Consular Honorária, “prestar assistência aos brasileiros em sua jurisdição”. No entanto, foi somente com a reforma de 2010 que a escolha do Cônsul Honorário passou a recair, obrigatoriamente, em pessoas que mantenham vínculos “com a comunidade brasileira local”; foram determinadas as atividades consulares e de apoio prestadas pelos Consulados Honorários; e estabelecidas a avaliação de desempenho, e a visita pessoal da Autoridade Consular.

61 Não estão incluídos no quadro a criação de setores consulares em embaixadas, de consulados honorários, ou a expansão da jurisdição consular.

Local	Ano	Decreto
Elevação da categoria do Vice-Consulado do Brasil em Rivera para Consulado-Uruguai	1990	Decreto n. 99.567
Elevação da categoria do Vice-Consulado do Brasil em Ciudad Guayana para Consulado-Venezuela	1990	Decreto n. 99.569
Extinção do Consulado em Mendoza-Argentina	1991	Decreto sem número (DSN) de 22 de fevereiro
Criação do Consulado-Geral em San Juan-Porto Rico	1991	DSN de 20 de agosto
Criação do Consulado-Geral em Nagoya-Japão	1992	DSN de 18 de fevereiro
Extinção do Consulado em Osaka-Japão	1992	DSN de 18 de fevereiro
Cria o Vice-Consulado do Brasil em Puerto Ayacucho-Venezuela	1992	DSN de 21 de maio
Extinção do Consulado do Brasil em Dallas - EUA	1993	DSN de 14 de dezembro
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Boston - EUA	1993	DSN de 14 de dezembro
Extinção do Consulado-Geral do Brasil em Nova Orleans-EUA	1993	DSN de 14 de dezembro
Eleva a categoria do Consulado-Geral o Consulado em Sidney-Comunidade da Austrália	1994	Decreto n. 1.301
Criação do Consulado do Brasil na Cidade do Cabo-República da África do Sul	1994	DSN de 27 de dezembro
Elevação da categoria de Consulado-Geral o Consulado em Houston-EUA	1995	Decreto n. 1.557
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Atlanta-EUA	1996	DSN de 10 de maio
Criação do Consulado do Brasil em Orlando-EUA (inativo desde...)	1997	DSN de 9 setembro
Extinção do Consulado - Geral do Brasil em Atlanta-EUA	1999	DSN de 9 de junho
Extinção do Consulado - Geral do Brasil em Genebra-Suíça	1999	DSN de 9 de junho
Extinção do Consulado - Geral do Brasil em Hamburgo-Alemanha	1999	DSN de 9 de junho
Extinção do Consulado - Geral do Brasil em Marselha-França	1999	DSN de 9 de junho
Extinção do Consulado - Geral do Brasil em Paris-França	1999	DSN de 9 de junho
Extinção do Consulado - Geral do Brasil em San Juan-Porto Rico	1999	DSN de 9 de junho

Local	Ano	Decreto
Extinção do Consulado - Geral do Brasil em Vancouver-Canadá	1999	DSN de 9 de junho
Extinção do Consulado - Geral do Brasil em Xangai-China	1999	DSN de 9 de junho
Extinção do Vice - Consulado do Brasil em Bella Unión-Uruguai	1999	DSN de 9 de junho
Extinção do Vice - Consulado do Brasil em Bernardo de Irigoyen-Argentina	1999	DSN de 9 de junho
Extinção do Vice - Consulado do Brasil em Iquitos-Peru	1999	DSN de 9 de junho
Extinção do Vice - Consulado do Brasil em Melo-Uruguai	1999	DSN de 9 de junho
Extinção do Vice - Consulado do Brasil em Posadas-Argentina	1999	DSN de 9 de junho
Extinção do Consulado-Geral do Brasil em Berlim-Alemanha, Criação do Escritório de Representação da Embaixada do Brasil em Berlim	1999	DSN de 9 de junho
Torna sem efeito a extinção do Consulado-Geral do Brasil em Xangai-China	1999	DSN de 8 de setembro
Elevação do Consulado à categoria do Vice-Consulado do Brasil em Pedro Juan Caballero-Paraguai	2000	DSN de 4 de maio
Elevação do Consulado do Brasil em Xangai-China à categoria do Consulado-Geral	2002	DSN de 17 de agosto
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Genebra-Confederação Suíça	2005	Decreto n. 5.372
Criação do Consulado do Brasil em Beirute-República Libanesa	2005	Decreto nº. 5.400
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Lagos-República da Nigéria	2005	Decreto n. 5.422
Criação do Consulado do Brasil em Iquitos-República do Peru	2005	Decreto n. 5.461
Elevação à categoria do Consulado-Geral do Consulado do Brasil na Cidade do Cabo- República da África do Sul	2005	DSN de 30 de setembro
Elevação à categoria de Consulado-Geral do Consulado do Brasil em Caiena-Guiana Francesa	2005	Decreto n. 5.599
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Paris-República Francesa	2005	Decreto n. 5.615
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Madri-Reino da Espanha	2006	Decreto n. 5.787

Local	Ano	Decreto
Criação do Consulado-Geral em Mumbai-Índia	2006	Decreto n. 5.808
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Mendoza-República Argentina	2006	Decreto n. 5.809
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Vancouver-Canadá	2007	Decreto n. 6.113
Criação do Vice-Consulado do Brasil em Lethem-Guiana	2007	Decreto n. 6.153
Criação do Consulado-Geral do Brasil na Cidade do México-Estados Unidos Mexicanos	2008	Decreto n. 6.342
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Caracas-República Bolivariana da Venezuela	2008	Decreto n. 6.343
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Washington DC-EUA	2008	Decreto n. 6.435
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Hartford-EUA	2008	Decreto n. 6.436
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Hamamatsu-Japão	2008	Decreto n. 5.461
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Cantão-República Popular da China	2009	Decreto n. 6.839
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Istambul-República da Turquia	2009	Decreto n. 6.989
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Bruxelas-Reino da Bélgica	2010	Decreto n. 7.181
Criação do Consulado do Brasil em Saint Georges de L'Oyapock-Guiana Francesa	2010	Decreto n. 7.198

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (2009b) e consulta a decretos na Câmara dos Deputados (<http://www.camara.gov.br>)

No caso do **Paraguai**, a rede consular, até 2009, possuía a seguinte configuração⁶²:

⁶² A data da emissão do decreto não condiz com a de efetiva implantação da unidade consular.

Tabela 02
Rede Consular Brasileira no Paraguai em 2009

Local	Tipo de Repartição	Decreto/Ano	Jurisdição em 2009
Encarnación	Vice-Consulado	Anterior à década de 1950	Departamento de Itapua.
Concepción	Vice-Consulado	Anterior à década de 1950	Departamento de Concepción.
Pedro Juan Caballero	Vice-Consulado Elevação para Consulado	Decreto n. 53.968/1946 DSN de 4 de maio de 2000	Departamentos de Amambay, Concepción e Alto Paraguay.
Assunção	Consulado-Geral	Decreto n. 53.524/1964	Departamentos de Boquerón, Caazapá, Caaguazú, Central, Cordillera, Guairá, Misiones, Neembucú, Paraguari, Presidente Hayes e San Pedro.
Salto del Guairá	Vice-Consulado	Decreto n. 77.398/1976	Departamento de Canindeyú.
Ciudad Del Este	Consulado-Geral	Decreto n. 83.719/1970, substituído pelo Decreto n. 98.128/1989 ⁶³	Departamentos do Alto Paraná, Canindeyú e Itapua.

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (2009b)

A instalação de parte da rede consular decorre da antiga relação entre os dois países e a expansão dela coincide com a intensificação da aproximação e das políticas de integração, que culminaram com a criação da hidrelétrica de Itaipu e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Podemos dizer que a distribuição da rede no país, abrange, de uma forma ou de outra, as localidades onde os brasileiros vêm se concentrando⁶⁴, seja por meio da existência de uma unidade consular, da extensão da jurisdição consular, ou da realização de missões consulares itinerantes. Em 2010, segundo dados do DAC, o Consulado-Geral de Ciudad Del Este realizou doze missões consulares itinerantes, em doze cidades diferentes, proporcionando 1.630 atendimento fora da sede. Dentre as cidades abrangidas, incluem-se algumas brasileiras, no Estado do Paraná, para onde vão os nacionais que, com os seus descendentes, retornam do Paraguai. No ano de 2011, foi estabelecido, pela primeira vez, um Conselho de Cidadãos no

⁶³ Substituição do nome da cidade de Ciudad Presidente Stroessner, para Ciudad Del Este.

⁶⁴ A instalação dos brasileiros no Paraguai, inicialmente, deu-se mais exclusivamente nos departamentos do leste do Paraguai (Alto Paraná, Amambay e Concepción). Hoje, a presença brasileira ultrapassa esses departamentos fronteiriços para alcançar os departamentos de Caaguazú, Caazapá, Central e até setores do Chaco periférico e Central (SOUCHAUD, 2011).

Consulado-Geral de Ciudad Del Este.

Seriam algumas das iniciativas próprias desse Consulado-Geral, a organização de palestras de capacitação para seus funcionários; a inclusão, em missões itinerantes, de palestra sobre previdência social; a emissão de carteira do Sistema Único de Saúde (SUS) para o recebimento de atendimento em cidades brasileiras⁶⁵; e a integração da missão consular itinerante, ao Projeto Justiça no Bairro/Sesc Cidadão, o qual, -decorrente de uma parceria entre o Sistema Fecomércio Sesc/Senac Paraná, o Poder Judiciário, o Ministério Público do Estado do Paraná e a Prefeitura de Foz do Iguaçu-, proporciona serviços gratuitos e difunde informações sobre saúde, educação, trabalho, direito de família e cidadania⁶⁶ (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011).

Dentre os principais problemas relacionados, especificamente, à rede consular no Paraguai, estão: a residência onde opera o Consulado-Geral de Ciudad Del Este, a qual teria sido “precariamente adaptada para funcionar como escritório”, o que estaria ocasionado inúmeros inconvenientes numa jurisdição que abrange uma dinâmica faixa de fronteira onde vive a maioria dos brasileiros naquele país; a falta de coordenação entre as unidades consulares; a necessidade de criação de uma repartição, em Coronel Oviedo, capital do Departamento de Caaguazu, para atender os casos de urgência existentes nessa “área sensível, com antigos conflitos de terras envolvendo colonos brasileiros e camponeses paraguaios”; e a inadequação das instalações físicas e a insuficiência de pessoal capacitado no Vice-Consulado em Concepción (BRASIL, 2010a).

No caso da fronteira norte brasileira (a Bolívia, as Guianas, a Venezuela, a Colômbia e o Suriname), a expansão consular se explica pelas relações bilaterais do Brasil, pela extensão da Amazônia e políticas de integração, além da exportação de serviços de empresas brasileiras. Com relação aos brasileiros na região, uma maior adequação da rede ocorreu entre 2005 e 2010, após o ataque a brasileiros no Suriname, que deu maior visibilidade à situação de conflito em que vivem na região (trataremos no item Situação de crise e Repatriação o episódio de violência contra brasileiros no Suriname).

65 Segundo informação concedida pelo Consulado-Geral do Brasil em Ciudad del Este, em visita realizada no dia 07 de outubro de 2011, o número de brasileiros residentes no Paraguai cadastrados no SUS era de 13.585 naquela data.

66 No sítio “brasileiros no mundo”, foram divulgados e compartilhados, em 2011, as “boas práticas” e os materiais desenvolvidos por várias unidades consulares. O acesso pode se dar em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/cartilhas/boas-praticas>>.

Tabela 03
Rede Consular Brasileira na Guiana, Guiana Francesa e Suriname (2009)

Local	Tipo de Repartição	Decreto/Ano	Jurisdição em 2009
Caiena (Guiana Francesa)	Elevação à categoria de Consulado-Geral	Decreto n. 5.599/2005	Departamentos da Guiana, Martinica e Guadalupe, incluídas as ilhas de Saint Barthelemy e Saint Martin , integrantes do Departamento de Guadalupe
Saint Georges de l'Oyapock (Guiana Francesa)	Consulado	Decreto n. 7.198/2010	-
Lethem (Guiana)	Vice-Consulado	Decreto n. 6.153/2007	Regiões 8 e 9
Paramaribo (Suriname)	Setor Consular em Embaixada	-	-

Fonte: Ministério da Relações Exteriores (2009b)

A configuração da rede no Japão, como podemos ver, é relativamente recente. Ela ainda é composta por sete consulados honorários: Sapporo, Hiroshima, Kobe, Kyoto, Nagasaki, Naha e Tosu⁶⁷ (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009). Com o auxílio da extensão da jurisdição dos consulados-gerais e das missões consulares itinerantes⁶⁸, a rede no Japão vem abarcando os principais locais de residência dos brasileiros no Japão⁶⁹. Porém, somente após 11 anos de reivindicação, um consulado-geral foi efetivamente criado em Hamamatsu, e se sinaliza a necessidade de descentralização da prestação de serviços consulares realizados pelo Consulado-Geral de Tóquio.

67 Os Consulados Honorários de Sapporo, Hiroshima e Nagasaki, em 2009, encontravam-se sem titular.

68 Segundo dados fornecidos pelo DAC, os consulados-gerais de Nagoya e de Tóquio realizaram em 2010, respectivamente, 18 e 12 missões consulares itinerantes, a nove e onze cidades diferentes, somando no total 3.114 e 7.200 atendimentos.

69 É possível encontrar brasileiros em todas as localidades, mas, eles se concentram, especialmente, na região central da Ilha Principal (Honshu) do Japão, onde se situam as cidades industriais. As principais províncias de residência de brasileiros são: Shizuoka (49.800), Shiga (44.600), Mie (40.800), Gifu (35.600), Aichi (34.700), Ibaraki (20.300) e Saitama (11.400) (MINISTÉRIO DE JUSTIÇA DO JAPÃO, 2009).

Tabela 04
Rede Consular Brasileira no Japão em 2009

Local	Tipo de Repartição	Decreto/Ano	Jurisdição em 2009
Nagoya	Consulado-Geral	Decreto n. 18/1992	Províncias de Aichi , Ehime, Fukui, Fukuoka, Gifu , Hiroshima, Hyogo, Ishikawa, Kagawa, Kagoshima, Kochi, Kumamoto, Kyoto, Mie , Miyazaki, Nagasaki, Naha, Oita, Okayama, Okinawa, Osaka, Saga, Shimane, Shiga , Tokushima, Tottori, Toyama, Wakayama, Yamaguchi.
Tóquio	Consulado-Geral	Decreto n. 1.373/1995	Províncias de Akita, Aomori, Chiba, Fukushima, Gunma, Hokkaido, Ibaraki , Iwate, Kanagawa, Miyagi, Nagano, Niigata, Saitama , Tochigi, Tóquio, Yamagata e Yamanashi.
Hamamatsu	Consulado-Geral	Decreto n. 6.599/2008	Prefeitura de Shizuoka , região de Chubu.

Fonte: Ministério da Relações Exteriores (2009b)

Na cidade de Tóquio propriamente, residia em 2006, pouco mais de quatro mil brasileiros, enquanto que no restante da região abrangida pelo Consulado-Geral, havia mais de cem mil (ou cerca de 96%). Assim, propôs-se a criação de “pequenos consulados simples, ou agências consulares” em outras cidades, de modo a facilitar o atendimento aos brasileiros e evitar que viagem “de 1 a 17 horas, assaz dispendiosas, de trem (bem mais, se de carro)” (BRASIL, 2010a).

Tabela 05
Rede Consular Brasileira nos Estados Unidos (2009)

Local	Tipo de Repartição	Decreto/Ano⁷⁰	Jurisdição em 2009
São Francisco-Califórnia	Consulado Elevação à categoria de Consulado-Geral	Decreto n. 77.383/1976 DSN de 3 de junho de 1993	Estados do Alaska, Oregon, Washington e, no Estado da Califórnia , os Condados de Alameda, Alpine, Amador, Butte, Calaveras, Colusa, Contra Costa, El Dorado, Del Norte, Fresno, Glenn, Humboldt, Inyo, Kings, Lake, Lassen, Madera, Marin, Mariposa, Mendocino, Merced, Modoc, Mono, Monterey, Napa, Nevada, Placer, Plumas, Sacramento, San Benito, San Francisco, San Joaquin, San Mateo, Santa Clara, Santa Cruz, Shasta, Sierra, Siskiyou, Solano, Sonoma, Stanislaus, Sutter, Tehama, Trinity, Tulare, Tuolumne, Yolo e Yuba.
Boston-Massachusetts	Consulado-Geral	DSN de 14 de dezembro de 1992	Estados de Massachusetts , Maine, New Hampshire, Rhode Island e Vermont.
Houston-Texas	Elevação à categoria de Consulado-Geral	Decreto n. 1.557/1995	Estados de Arkansas, Colorado, Kansas, Louisiana, New Mexico, Oklahoma e Texas .
Chicago-Illinois	Elevação à categoria de Consulado-Geral	Decreto n. 68.088/1971	Estados de Illinois , Indiana, Iowa, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, North Dakota, South Dakota e Wisconsin.
Los Angeles-Califórnia	Elevação à categoria de Consulado-Geral	Decreto n. 68.088/1971	Estados do Arizona, Havaí, Idaho, Montana, Nevada, Utah, Wyoming e, na Califórnia , os Condados de Imperial, Kern, Los Angeles, Orange, Riverside, San Bernardino, San Diego, San Luis Obispo, Santa Bárbara, Ventura e ilhas norte-americanas no Pacífico (Johnston, Midway, Wake, Howland, Jarvis e Baker, Palmira e Kingman).
Miami-Flórida	Consulado	Decreto n. 88.408/1983	Estado da Flórida (os Condados de Orange, Osceola, Seminole, Lake, Volusia, Polk e Brevard deixarão de fazer parte dessa jurisdição, quando da ativação do Consulado-Geral em Orlando); Estado Livre Associado de Porto Rico e Ilhas Virgens Norte-Americanas.

70 Não há menção do decreto quando a criação da unidade consular deu-se antes da década de 1970.

Local	Tipo de Repartição	Decreto/Ano	Jurisdição em 2009
Washington D.C.	Consulado-Geral	Decreto n. 6.436/2008	Distrito de Colúmbia, Estados de Kentucky, Maryland , Ohio, Virginia, West Virginia e bases norte-americanas, exceto GUAM, sob a jurisdição do Setor Consular da Embaixada em Manila.
Atlanta-Geórgia	Consulado-Geral	Decreto de 10 de maio de 1996 (recriação); Decreto de 9 de junho de 1999 (extinção); e Decreto n. 5.307/2004 (recriação)	Estados da Georgia , Carolina do Norte, Carolina do Sul, Alabama, Tennessee e Mississippi.
Hartford-Connecticut	Consulado-Geral	Decreto n. 6.436/2008	Estado de Connecticut .
Nova York-Nova York	Consulado-Geral	-	Estados de Connecticut (até a ativação do Consulado Geral de Hartford), Delaware, New Jersey , New York , Pensylvania e o Arquipélago das Bermudas (protetorado britânico).

Fonte: Ministério da Relações Exteriores (2009b)

A configuração da rede consular nos Estados Unidos é também relativamente recente, e complementada por 14 consulados honorários: em Cincinnati-Ohio, Norfolk-Virginia, New Orleans-Louisiana, Phoenix-Arizona, Honolulu-Havaí, Salt Lake City-Utah, San Diego-California, Birmingham-Alabama, Boca Raton-Flórida, Jackson-Mississippi, Memphis-Tennessee, Montgomery-Alabama, Savannah-Georgia e Hamilton-Bermudas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009). A jurisdição dos consulados e as missões consulares itinerantes⁷¹ cobrem os principais locais de residência dos brasileiros nos EUA⁷². Uma das sugestões de mudança quanto à rede brasileira nos EUA, seria a criação de um consulado em Newark-New Jersey e em Orlando-FL. Isso se justifica, uma vez que, somente nessas duas cidades, sob as jurisdições, respectivamente, dos consulados-gerais de

71 Dados de 2010 do DAC sobre missões consulares itinerantes:- Consulado-Geral em Atlanta: 4 cidades, 5 missões, 488 atendimentos; Consulado-Geral em Boston: 4 cidades, 4 missões, 2.060 atendimentos; Consulado-Geral em Chicago: 6 cidades, 6 missões, 900 atendimentos; Consulado-Geral em Hartford: 3 cidades, 11 missões, 797 atendimentos; Consulado-Geral em Houston: 9 cidades, 18 missões, 7000 atendimentos; Consulado-Geral em Los Angeles: 5 cidades, 10 missões, 2997 atendimentos; Consuldo-Geral em Miami: 7 cidades, 31 missões, 10.910 atendimentos; Consulado-Geral em Nova York: 10 cidades, 46 missões, 6.512 atendimento; Consulado-Geral em São Francisco: 1 cidade, 1 missão, 370 atendimentos; Consulado-Geral em Washington: 16 cidades, 31 missões, 3.492 atendimentos.

72 Onze estados concentram cerca de 86% dos brasileiros nos EUA, sendo eles: Florida; Massachussets, California, Nova York, Nova Jersey, Connecticut, Texas, Georgia, Maryland, Illinois e Pennsylvannia (LIMA, 2009).

Nova York e de Miami, foram realizadas, no primeiro caso, 11 missões itinerantes e 2.098 atendimentos; e, no segundo, 5 missões e 4.700 atendimentos.

Tabela 06
Rede Consular Brasileira em Portugal e no Reino Unido (2009)

Local	Tipo de Repartição	Decreto/Ano⁷³	Jurisdição em 2009
Lisboa (Portugal)	Consulado-Geral	-	Distritos de Beja, Castelo Branco, Évora, Faro , Leiria, Lisboa , Portalegre, Santarém, Setúbal e as regiões autónomas do Arquipélago dos Açores e do Arquipélago da Madeira.
Porto (Portugal)	Consulado-Geral	-	Distritos de Aveiro, Braga, Bragança, Coimbra, Guarda, Porto, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.
Faro (Portugal)	Consulado-Geral	Decreto n. 7.399/2010	-
Londres (Reino Unido)	Consulado-Geral	-	Todo o território do Reino-Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, excetuada a Colônia de Montserrat sob a jurisdição da Embaixada em Bridgetown; as ilhas do Atlântico Sul sob a jurisdição do Consulado-Geral em Buenos Aires; Ilhas Bermudas (Hamilton) sob a jurisdição do Consulado-Geral em Nova York e as Ilhas Pitcairn sob a jurisdição do Consulado-Geral em Sydney, além das Ilhas Jersey e das Ilhas Channel.

Fonte: Ministério da Relações Exteriores (2009b)

A rede consular na Europa, em geral, é mais antiga, tendo ocorrido uma considerável expansão nos anos 2000, quando os fluxos de brasileiros para novos países do continente se intensificaram. Em virtude do grande número de países, abordaremos somente os casos de Portugal e do Reino Unido, os quais são, respectivamente, destino mais antigo e, mais recente desses fluxos.

A rede em Portugal, abarca os litorais norte (Consulado-Geral na cidade do Porto), central (Consulado-Geral em Lisboa) e, a partir de 2010, Sul (Consulado-Geral em Faro). Além dos consulados-gerais, há também no país, consulados honorários em Angra do

73 Não há menção do decreto quando a criação da unidade consular deu-se antes da década de 1970.

Heroísmo (ST), Funchal, Loulé (ST), Ponta Delgada (ST) e Santarém⁷⁴. Dentre as principais reclamações levantadas em 2007, com relação à rede no país, encontrava-se a necessidade de aumento e de preparação contínua dos funcionários.

No Reino Unido, a “comunidade” de brasileiros ganhou corpo a partir dos anos 2000. No início, a concentração dos fluxos dava-se quase que totalmente nos arredores de Londres. Hoje, segundo a OIM, “*other localities where Brazilians cluster are: the Midlands (Birmingham), Norfolk, the north of England (Manchester), and the south coast (Brighton)*” (EVANS et al, 2011).

Além do Consulado-Geral de Londres, há alguns Consulados Honorários em Aberdeen, Cardiff, Edinburgh, Glasgow e Manchester (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009b). O problema da inadequação física do Consulado Geral de Londres, já estava sendo conduzido em 2007, no entanto, o relacionado ao reduzido número de funcionários – 2 servidores do quadro e 15 servidores administrativos⁷⁵-, ainda suscitava reclamação, em 2008:

Com um quadro de funcionários muito reduzido, [...] não é difícil imaginar que o tempo que dispõem para processar os serviços seja muito reduzido. Uma procuração, por exemplo, demora cerca de 20 dias para ficar pronta. Os atendentes recebem de 40 a 50 pedidos de passaportes diariamente, que demoram aproximadamente 15 dias para ficarem prontos. Outros serviços ainda têm maiores procura como legalização de documentos, autenticação e serviço eleitoral, que têm de 60 a 80 solicitações por dia.

A “deficiência institucional mais óbvia” na rede no Reino Unido, segundo o então titular do posto, Embaixador Flávio Perri, seria

a jurisdição excessivamente ampla do Consulado-Geral em Londres, que se estende sobre todo o Reino Unido. A distância de pontos do norte populoso e economicamente importante em relação a Londres [cerca de seis a oito horas de viagem cara] justifica amplamente, como é o caso de outros países europeus, a criação de um consulado simples no centro do país, para ocupar-se do norte (BRASIL, 2010a).

2.3.2. Modernização dos serviços consulares e outras medidas relacionadas à documentação

74 Segundo dados de 2008, fornecidos pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), 70% do total da população estrangeira em Portugal, reúnem-se em Lisboa, Faro e Setúbal, “áreas onde se concentra também parte significativa da atividade econômica nacional”.

75 Em termos de comparação, o Consulado-Geral do Brasil em Washington D.C.-EUA, possui 35 funcionários para atender cerca de 40.000 brasileiros sob sua jurisdição. Já o de Londres, há 17 funcionários para uma comunidade de brasileiros estimada em mais de 100.000.

Em conjunto com a criação de repartições consulares, a adoção de processos de modernização dos serviços consulares, deu-se para reduzir pressão exercida sobre algumas unidades no exterior, decorrente do crescimento das demandas. No caso da primeira, em regra, com a criação de novos consulados em locais onde a existência do setor consular da Embaixada tornou-se insuficiente. Já no da segunda, por meio da diminuição da carga burocrática. Os processos de modernização também tem por fim seguir padrões internacionais.

Esses processos não se dirigem somente aos brasileiros que vivem no exterior, mas àqueles que viajam e também aos estrangeiros que queiram ingressar no Brasil. Algumas ações nessa área, mais destinadas aos viajantes, como a ampliação do número de acordos de isenção de visto e o aprimoramento do passaporte, acabam por ter impacto também nos fluxos de nacionais que desejam viver fora do país, pois visam à facilitação do trânsito internacional.

No início da década de 1990, as normas regulamentares relativas à expedição do uso de documentos de viagem foram atualizadas, simplificadas e consolidadas (Decreto n. 637/1992), com base no Programa Federal de Desregulamentação, instituído pelo Decreto n. 99.179/1990 e

fundado no princípio constitucional da liberdade individual, com a finalidade de fortalecer a iniciativa privada, em todos os seus campos de atuação, reduzir a interferência do Estado na vida e nas atividades do indivíduo, contribuir para a maior eficiência e o menor custo dos serviços prestados pela Administração Pública Federal e sejam satisfatoriamente atendidos os usuários desses serviços.

Em 1996, por meio do Decreto n. 1.983, atualiza-se o regimento sobre o documento de viagens e se cria o “Programa de Modernização, Agilização e Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro” (PROMASP) no âmbito do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e da antiga Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior do Ministério das Relações Exteriores. No mesmo período, dá-se início à implantação do Sistema Integrado de Acompanhamento Consular (SIAC), que consistia na “digitalização dos dados relativos às diferentes atividades consulares no exterior e a sua transmissão pela Internet a banco de dados na SERE”.

Em 2004, o SIAC é substituído pelo Sistema Consular Integrado (SCI), projeto mais amplo que, além da digitalização e aprimoramento do processo de “controle” dessas

atividades⁷⁶, prevê a constante informatização, integração e padronização das mesmas. Entre seus objetivos, estão “a eliminação das estampilhas consulares, a padronização dos documentos expedidos, a uniformização e automação das rotinas e a emissão de documentos de viagem que incorporem elevadas tecnologias de segurança” (FIRMEZA, 2007).

Como parte desse amplo projeto, foi lançado, em 2007, o Portal Consular, página da *World Wide Web* (www.portalconsular.mre.gov.br) editada tanto pela SERE quanto pelas próprias unidades no exterior, a qual vem concentrando e disponibilizando, “para o público em geral, notícias, informações diversas de interesse dos brasileiros no exterior e aspectos peculiares de cada jurisdição, descrição dos serviços consulares e arquivos com os formulários para *download*, perguntas frequentes, área para sugestões e comentários, e ferramenta de busca” (FIRMEZA, 2007). Em 2009, criou-se também o portal “Brasileiros no Mundo”, onde podem ser encontrados informe periódico, documentos, notícias e publicações veiculados pela própria SGEB, por meio da DCB.

No mesmo ano, foi implantado o Sistema de Controle e Emissão de Documentos de Viagem (SCEDV), -numa parceria entre o Ministério das Relações Exteriores, a Polícia Federal e o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)-, o qual permitiu solicitação pela Internet, padronizou a confecção de alguns documentos de viagem em todos os postos do Itamaraty no exterior, e favoreceu a resposta aos pedidos, por meio do gerenciamento, em tempo real, do estoque documental. Encontra-se ainda em fase inicial de desenvolvimento, o Sistema Consular (SC), que pretende adotar o mesmo sistema do SCEDV, para documentos cartoriais.

O aperfeiçoamento não se deu somente no processo de emissão, mas nos documentos, que passaram a incorporar, com base em tendências internacionais determinadas pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI)⁷⁷, elementos mais rigorosos de segurança e uma maior tecnologia, proporcionando-lhes maior confiabilidade e aceitação em âmbito internacional. O passaporte brasileiro, recentemente, sofreu duas reformas, em 2006 e 2010. Na primeira, ele incorporou diversos elementos de segurança. Já na segunda, além do acréscimo de outros elementos de segurança, o passaporte se torna biométrico/eletrônico, ao conter dispositivo eletrônico de gravação de dados (*chip*).

76 O aprimoramento desse processo, suscitado no exercício de reflexão abordado acima, envolve a criação de um sistema de aferição das demandas recebidas dos consulados, para confronto com os recursos humanos e financeiros disponíveis, com vistas ao estabelecimento de critérios objetivos para a determinação das reais necessidades de ampliação de suas lotações.

77 Foi criada, por meio do Decreto n. 6.055/2007, a Delegação permanente do Brasil junto à OACI.

Em 2009, como uma forma também de medida relacionada à documentação, lançou-se, nos Estados Unidos, a Carteira de Matrícula Consular, em formato biométrico. Tal carteira, quando aceita por autoridades públicas e instituições privadas no exterior, serve como instrumento para fins de prova de identidade, nacionalidade ou de domicílio na jurisdição consular, o que pode permitir a abertura e a movimentação de conta em bancos, acesso a bibliotecas, escolas, hospitais e outros serviços públicos. Em decorrência de “gestões” empreendidas pelo Consulado-Geral de Chicago-EUA, autoridades locais passaram a aceitar a Carteira⁷⁸. No ano de 2006, mediante o Decreto n. 5.978, a Carteira é inserida no rol dos documentos de viagem, permitindo sua utilização para retornos ao Brasil (FIRMEZA, 2007).

Esse Decreto cria ainda o Passaporte de Emergência, concedido, de acordo com o artigo 13, “àquele que, tendo satisfeito às exigências para concessão de passaporte, necessite de documento de viagem com urgência e não possa comprovadamente aguardar o prazo de entrega, nas hipóteses de catástrofes naturais, conflitos armados ou outras situações emergenciais”.

Em setembro de 2010, é estabelecida a Coordenação-Geral de Planejamento e Integração Consular (CGPC), que, subordinada à SGEB, possui a função de “coordenar os trabalhos de aperfeiçoamento e suporte técnico do SCI, bem como a gestão dos recursos orçamentários e financeiros do atendimento prestado pelas repartições consulares, e dos contratos firmados pelo DCB, no âmbito da modernização consular”.

O Brasil ratificou a Convenção sobre Trânsito Viário (Convenção de Viena de 1968)⁷⁹, a qual prevê a emissão, para seus nacionais, da permissão internacional para dirigir em outros países membros⁸⁰. Mais recentemente, o MRE, em conjunto com o Ministério das Cidades e o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), têm assinado também acordos bilaterais para a troca de carteira. Em 2009, entrou em vigor o Acordo sobre Reconhecimento Recíproco e Troca de Carteiras de Habilitação, com a República da Espanha. Em 2010, firmou-se, com o Moçambique, o Acordo de Reconhecimento Mútuo de Carteiras de Habilitação. Desde 2009, encontram-se em andamento, negociações com Índia, Itália, Japão, Marrocos, Moçambique e Reino Unido.

78 Os Estados, sem excetuar o caso do Brasil, dificilmente validam documentos emitidos por outros Estados, sendo esse o caso também da Carteira de Matrícula Consular.

79 Decreto n. 86.714, de 10 de dezembro de 1981.

80 Essa permissão permite a condução por um período máximo de 180 dias, o qual varia de acordo com o país. Dentre os países membros, constam: a Alemanha, a Bélgica, o Canadá, a Argentina, Espanha, Estados Unidos, França, Reino Unido, Portugal, Paraguai, dentre outros.

Seria uma demanda dos brasileiros no exterior, a adesão do Brasil à Convenção de Haia, “relativa à supressão da exigência de legalização dos atos públicos estrangeiros”, de 5 de outubro de 1961⁸¹, que tem como finalidade tornar mais simples, célere e menos onerosa, a validação de documentos entre os países signatários. Fazem parte dessa Convenção, países como os EUA, o Japão, a Coréia do Sul, a França, a Inglaterra, a Alemanha, a Áustria, a Bélgica, o Reino Unido, a Itália, a Espanha, Portugal, a Suíça, a Argentina, o México, a Venezuela, entre outros⁸².

2.3.3) Assistência Jurídica e Diplomacia Consular

Os consulados, em sua função de assistir juridicamente aos brasileiros no exterior, não podem interferir em pedidos de visto para brasileiros, bem como na denegação de entrada em países estrangeiros; arcar com despesas judiciais; interferir em questões de direito privado⁸³; ou, ainda, agir como parte constituída perante órgãos locais.

Com isso, a assistência jurídica se concentra na disponibilização, por meio da contratação de advogados, de assessoria jurídica. Nos anos 1990, quando essa prática foi disseminada, ela se voltava, principalmente, aos casos de desvalidamento de cidadãos brasileiros. Desde então, ela vem se ampliando. Dependendo da demanda e da iniciativa dos postos, pode ou não existir tal assessoria, bem como variar em sua constância e em sua área

81 Demanda contida na Ata Consolidada da I Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior - “Brasileiros no Mundo”.

82 Diferentemente da Convenção, nos acordos de cooperação judiciária em matéria civil, a dispensa da legalização se dá, em geral, somente com “documentos enviados pelas autoridades judiciárias”, “que sejam transmitidos pelas autoridades centrais”. Um dos desestímulos para a adesão a essa convenção, que parece sobrepôr-se até mesmo a interesses do setor empresarial, pode ser a perda da arrecadação das representações consulares brasileiras.

83 Com exceção dos casos de envolvimento de “seqüestro” de menores, dentro do escopo da Convenção da Haia, sobre os Aspectos Cíveis do Seqüestro Internacional de Crianças, de 1980 (aderida pelo Brasil pelo Decreto n. 3.413, de 14 de abril de 2000). Cabe mencionar que, embora o Brasil tenha adotado a tradução da Convenção da Haia de 1980 para “seqüestro internacional de crianças”, não se trata precisamente do seqüestro tal como o conhecemos no Direito Penal. Trata-se, isto sim, de (a) um deslocamento ilegal da criança de seu país e/ou (b) a sua retenção indevida em outro local que não o da sua residência habitual. A autoridade central brasileira incumbida da aplicação da Convenção é a Secretaria Especial de Direitos Humanos. A Convenção lida com dois grandes objetivos: o retorno da criança e o respeito ao direito de guarda e de visita. Mas na prática, o que prevalece na Convenção, como um acordo entre Estados, é o garantia do restabelecimento da situação alterada pela ação do “seqüestrador”. A verificação do direito de guarda e visita somente se dá a partir do exame da legislação do País de proveniência da criança. No âmbito regional, há a Convenção Interamericana sobre a restituição internacional de menores (Decreto n. 1.212, de 3 de agosto de 1994).

de concentração. No Paraguai, por exemplo, a assessoria legal é permanente e engloba litígios de terra.

Além da disponibilização de advogados, seriam também medidas adotadas, a elaboração do “manual para uso no exterior, orientando os brasileiros sobre a forma de acionar a Defensoria Pública da União para a resolução de pendências, sem a necessidade de viagem ao Brasil ou de constituição de advogado”; projetos de colaboração com a OAB, relacionados à especialização de advogados em temas de interesse da comunidade brasileira no exterior, à prestação de apoio em caso de inadmissões injustificadas em aeroportos estrangeiros, e à celebração de convênio com congêneres em outros países; e o levantamento, por algumas repartições consulares, de entidades locais que prestam aconselhamento jurídico gratuito ou de baixo custo e a atualização da relação de advogados que atendem aos grupos de brasileiros no exterior. No âmbito do MERCOSUL (+Bolívia e Chile), foi assinado, em 15 de dezembro de 2000, Acordo sobre o benefício da justiça gratuita e assistência jurídica gratuita, ratificado pelo Brasil em 2007 (Decreto n. 6.086, de 19/04/2007).

À semelhança, o Brasil realizou alguns acordos internacionais de cooperação judiciária em matéria civil (incluindo família), comercial e trabalhista, que procuram promover o “acesso internacional à justiça”, por meio da incorporação de dispositivos que permitem a solicitação de assistência jurídica gratuita para atuar perante o judiciário estrangeiro, e a desobrigação, para iniciar ação perante o judiciário estrangeiro, de pagar caução, depósito ou qualquer outro tipo de garantia por ser estrangeiro ou por não ser residente ou domiciliado no território do outro Estado. Estes são os acordos, protocolos e convenções estabelecidos entre o Brasil e outros Países sobre o tema:

- Convenção entre o Brasil e a Bélgica sobre Assistência Judiciária Gratuita (Decreto n. 41.908, de 29/07/1957);
- Convenção sobre Assistência Judiciária Gratuita entre a República dos Estados Unidos do Brasil e a República de Portugal (Decreto Legislativo n. 26, de 25 de outubro de 1963);
- Convenção sobre Assistência Judiciária Gratuita entre o Brasil e o Reino dos Países Baixos (Holanda) (Decreto n. 53.923, de 20/05/1964);
- Convenção sobre prestação de alimentos no estrangeiro (Decreto n. 56.826, de 02/09/1965);

- Convênio de Cooperação Judiciária em Matéria Civil, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha (Decreto n. 166, de 03/07/1991);
- Tratado Relativo à Cooperação Judiciária e ao Reconhecimento e Execução de Sentenças em Matéria Civil entre a República Federativa do Brasil e a República Italiana (Decreto n. 1.476, de 02/05/1995);
- Acordo de Cooperação Judiciária em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai (Decreto n. 1.850, de 10/04/1996);
- Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa – MERCOSUL (Decreto n. 2.067, de 12 de novembro de 1996);
- Convenção Interamericana sobre Obrigação Alimentar⁸⁴ (Decreto n. 2.428, de 17/12/1997);
- Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (Decreto n. 3.413, de 14 de abril de 2000);
- Acordo de Cooperação em Matéria Civil entre o Governo da República Federativa e o Governo da República Francesa (Decreto n. 3.598, de 12 de setembro de 2000);
- Convenção sobre o Acesso Internacional à Justiça (Decreto n. 658, de 01/09/2010).

Em alguns casos, a gravidade da situação não se resolve com simples assistência jurídica, demandando-se a intervenção diplomática. No Paraguai, os conflitos envolvendo a terra entre brasileiros e paraguaios, fizeram com que o governo brasileiro criasse mecanismos para facilitar negociações intergovernamentais. Em 2007 foi instituído Grupos de Trabalho sobre Questões Migratórias e Fundiárias, para o exame a apresentação de propostas, respectivamente, para a regularização dos imigrantes brasileiros e de títulos de domínio e de posse de terra. Dentro dos Grupos, foi instituído foro bilateral especificamente incumbido de tratar de tensões fundiárias envolvendo brasileiros (BRASIL, 2008).

⁸⁴ Em 2007, foram geradas, no âmbito da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, a Convenção sobre a cobrança internacional de alimentos para crianças e outros membros de sua família, e o protocolo sobre lei aplicável às obrigações alimentícias. O Brasil participou das reuniões em 2009, da Comissão Especial relativa à implementação da Convenção.

Nos conflitos com brasileiros na Bolívia, desencadeados em 2006, relacionados à proibição constitucional de ocupação das fronteiras por estrangeiros dentro de um raio de 50 quilômetros, o governo brasileiro chegou a negociar em 2008 com o governo boliviano, por meio da assinatura de Instrumento Executivo, a criação de um projeto de agro-vilas na Bolívia, para acolher 243 famílias das estimadas 500⁸⁵. Segundo a Ministra Maria Luiza Lopes da Silva⁸⁶, tal projeto não foi bem sucedido e se tenta, atualmente, repatriar e reassentar as famílias no lado brasileiro da fronteira, num esforço conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Até 2010, cem famílias haviam sido repatriadas e reassentadas.

Outro problema que vem exigindo, além da prestação de auxílio, a atuação da diplomacia, é o caso da crescente inadmissão de brasileiros em aeroportos na Europa, entre fins de 2006 e 2007, principalmente em decorrência da implementação das operações Amazon I, II e III, para controlar a entrada de viajantes sul-americanos, coordenadas pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX), órgão imigratório central da União Europeia (UE). Embaixadas e consulados nos seis países envolvidos nas operações foram instruídos a fazer repetidas gestões junto aos órgãos de imigração, para pedir esclarecimentos e manifestar preocupação do governo brasileiro sobre a possibilidade de tratamento discriminatório de brasileiros.

Em 2008, o Brasil chegou a adotar o princípio da reciprocidade, ao negar o visto de entrada a alguns cidadãos espanhóis, e a enviar uma missão da SGEB para melhorar o diálogo entre autoridades consulares brasileiras e imigrações espanholas. Continuam sendo travadas reuniões bilaterais de diálogo sobre questões migratórias e consulares com os principais destinos dos brasileiros no exterior.

Problemas como esses, no entanto, são difíceis de contornar, em virtude “da elevação da questão imigratória nas agendas internas dos países na região, e a realidade da existência de numerosos contingentes de brasileiros em situação migratória irregular em vários desses mesmos países”. Assim, segundo a Ministra Maria Luiza Lopes da Silva⁸⁷, o que o Itamaraty tem tentado fazer, junto com o Ministério do Turismo, é garantir que as agências de turismo prestem informação sobre as exigências impostas para admissão no território

85 O projeto seria financiado pelo crédito extraordinário aprovado pelo Congresso Nacional (Medida Provisória n. 354, de 22 de janeiro de 2007).

86 Entrevista concedida pela Ministra Maria Luiza Lopes da Silva, no Ministério das Relações Exteriores, no dia 05 de Setembro de 2011.

87 Entrevista concedida pela Ministra Maria Luiza Lopes da Silva, Chefe do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior, do Ministério das Relações Exteriores, para o programa Conexão Futura, do canal Futura, em 28 de junho de 2011.

européu. Em 2010, o Ministério das Relações Exteriores publicou uma cartilha com recomendações aos brasileiros que viajam à Europa.

2.3.4. Assistência a detentos

Juntamente com o aumento do número de brasileiros rumo ao exterior, verificou-se um crescimento das detenções criminais e migratórias. Com base no artigo 36, da Convenção de Viena de 1963, sobre Relações Consulares (Decreto n. 61.078, de 26/07/1967), os consulados brasileiros vêm sendo instruídos a: a) prestar assistência aos brasileiros que se acharem envolvidos em processos criminais; b) estabelecer contratos com diretores de penitenciárias situadas em sua jurisdição e manter relação atualizada de presos brasileiros e andamento dos seus respectivos processos; c) caso solicitado, servir de ligação entre os prisioneiros e suas famílias, seja no Brasil ou no exterior; d) nos postos onde é elevado o número de prisioneiros brasileiros, inteirar-se das condições de saúde e das instalações onde estejam detidos e, ainda, instruir funcionário a visitar periodicamente os prisioneiros, mantendo fichário atualizado e enviando relatórios periódicos; e e) assegurar, na medida do possível, aos brasileiros detidos ou encarcerados, acesso aos serviços consulares. No ano de 2010, segundo dados fornecidos pelo DAC, as repartições realizaram 1.284 visitas a presídios⁸⁸ e assistiram a 3.991 detentos, como pode-se observar na Tabela 07.

⁸⁸ Em 2010, os cinco postos que mais realizaram visitas a presídios foram: Consulado-Geral em Nagóia (85); Vice-Consulado em Salto del Guairá (85); Consulado-Geral em Montevideu (84); Consulado-Geral em Santa Cruz de la Sierra (60); e Vice-Consulado em Cobija (60).

Tabela 07
Detentos brasileiros assistidos no exterior - 2010

	Nome do Posto	Número de detentos assistidos (N)	% N/T
1	Consulado-Geral em Boston	1.131	28,34
2	Consulado-Geral em Nagóia	632	15,84
3	Consulado-Geral do Brasil em Hamamatsu	325	8,14
4	Consulado-Geral em Tóquio	325	8,14
5	Consulado-Geral em Miami	180	4,51
6	Consulado-Geral em Lisboa	130	3,26
7	Consulado-Geral do Brasil em Atlanta	84	2,10
8	Consulado-Geral no México	65	1,63
9	Consulado-Geral em Ciudad del Este	62	1,55
10	Consulado-Geral em Santa Cruz de la Sierra	54	1,35
11	Consulado-Geral em Milão	52	1,30
12	Consulado em Pedro Juan Caballero	50	1,25
13	Consulado em Rivera	50	1,25
14	Consulado-Geral em Porto	50	1,25
15	Consulado-Geral em Buenos Aires	44	1,10
16	Consulado-Geral em Paris	44	1,10
17	Consulado-Geral em Toronto	40	1,00
18	Vice-Consulado em Concepción	38	0,95
19	Consulado-Geral em Assunção	36	0,90
20	Vice-Consulado em Salto del Guairá	35	0,88
21	Consulado-Geral em Hartford	30	0,75
22	Vice-Consulado em Encarnación	30	0,75
23	Consulado-Geral em Zurique	30	0,75
24	Consulado-Geral em Montevideú	29	0,73
25	Consulado em Caiena	28	0,70
26	Embaixada em Pretória	25	0,63
27	Consulado-Geral em Nova York	25	0,63
28	Vice-Consulado em Cobija	22	0,55
29	Embaixada em Paramaribo	22	0,55
30	Consulado em Ciudad Guayana	18	0,45
	Outros	305	7,64
	Total (T)	3.991	0,00

Fonte: Compilação sobre dados da Divisão de Assistência Consular

Em 2005, diante do aumento vertiginoso do número de brasileiros apreendidos na fronteira entre os EUA e o México, vem à tona a necessidade de fornecimento de informações, em português, acerca desse direito de contatar os consulados (art. 36 da Convenção de Viena de 1963). Naquele ano, a Embaixada de Washington, encaminhou ao Departamento de Estado, sugestão de texto de carta ao detido brasileiro (FIRMEZA, 2007).

Outras ações realizadas que visam a melhorar as condições desse grupo de brasileiros seriam a distribuição, no Paraguai, de *kit* com cobertor; e a realização, em 2009, de campanha, pelo Consulado-Geral de Nagoya, para arrecadar livros para doação a

penitenciárias onde se encontravam brasileiros cumprindo pena.

O Brasil vem também negociando, desde final da década de 1990, acordos de transferência de presos. Esses acordos permitem que o brasileiro condenado no exterior, possa cumprir o restante da pena no Brasil. Segundo o Ministério da Justiça, a transferência serve “como instrumento de cunho humanitário” que “visa a re-socialização, aproximação do condenado de seus familiares em seu ambiente social e cultural”.

Foram negociados, até hoje, os seguintes acordos de transferência (em vigor):

- Promulgação do Tratado sobre Transferência de Presos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá, celebrado em 15/07/1992 (Decreto nº 2.547, de 14/04/1998);
- Promulgação do Tratado sobre Transferência de Presos, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha (Decreto nº 2.576, de 30/04/1998);
- Tratado sobre Transferência de Presos Condenados, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile (Decreto nº 3.002, de 26/03/1999);
- Tratado sobre a Transferência de Presos, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina (Decreto nº 3.875, de 23/07/2001);
- Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte sobre Transferência de Presos (Decreto n. 4.107, de 28/01/2002);
- Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas e de Menores sob Tratamento Especial entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai (Decreto n. 4.443, de 28/10/2002);
- Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa sobre a transferência de pessoas condenadas (Decreto nº 5.767, de 02/05/2006);
- Convenção Interamericana sobre o cumprimento de sentenças penais no exterior, celebrado em 26/04/2001 (Decreto n. 5.919, de 3/10/2006);
- Tratado sobre transferência de presos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru (Decreto nº 5.931, de 13/10/2006);
- Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da

República da Bolívia sobre a transferência de nacionais condenados, celebrado em 26 de julho de 1999 (Decreto nº 6.128, de 20/06/2007).

Encontram-se em tramitação no Congresso Nacional os seguintes Tratados: Angola; Comunidade de Países da Língua Portuguesa; Itália; Mercosul e Associados; Moçambique; Países Baixos; Panamá; Suriname; e Venezuela.

O pedido de transferência é gratuito e dispensa advogados. Ele é submetido à representação ou ao diretor do presídio, e, por intermédio do Ministério da Justiça, distribuído ao Juiz da Vara de Execuções Penais da Comarca mais próxima de onde o brasileiro condenado e sua família tenham residência, para que seja providenciada a vaga no estabelecimento profissional. A dificuldade de negociação de acordos de transferência reside na existência de desigualdade entre os países, no número de detidos.

2.3.5. Situações de Crise e Repatriação

Anteriormente, quando o número e os destinos dos brasileiros no exterior eram mais restritos, os consulados restringiam-se à obrigação, -por meio de uma ação conjunta do NAB no Brasil, e dos postos no exterior-, de prestar informações em caso de morte, tutela, curatela, naufrágio e acidente aéreo (nos termos de art. 37 da Convenção de Viena de 1963). Com o aumento da exposição a situações de crise, o Núcleo sofreu algumas melhoras, e a rede consular vem, mais recentemente, tentando se organizar para tentar privar os emigrantes e nacionais viajantes, de riscos, remediar necessidades materiais ou prestar algum auxílio.

As situações de crise no exterior podem ser as mais diversas. Abrangem desde catástrofes naturais até a eclosão de guerras, conflitos armados, greves e outras manifestações. Em casos como esses, tanto pode existir risco de vida, quanto dificuldade de deslocamento, de acesso à água e à alimentação, corte nas comunicações, falta de energia, ausência de local para abrigo, dentre outros.

Segundo a Ministra Maria Luiza Lopes da Silva⁸⁹, atual chefe do Departamento

⁸⁹ Entrevista concedida pela Ministra Maria Luiza Lopes da Silva, Chefe do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior, do Ministério das Relações Exteriores, para o Programa Brasileiros no Mundo do canal TV Brasil Internacional, em Maio de 2011.

Consular e de Brasileiros no Exterior, as representações buscam localizar os brasileiros e, sendo possível e necessário, monta-se escritório local de apoio ou central de atendimento. Já quando há necessidades materiais, disponibilizam-se recursos para alimentação, cobertores ou alojamento emergencial. Feridos ou doentes são socorridos e encaminhados para o atendimento hospitalar. Se for preciso deixar a região, os consulados fazem gestões junto às companhias aéreas para tentar atender a todos os nacionais ou, inexistindo outra possibilidade, montam planos de evacuação.

A repatriação, nos termos do MSCJ, é o retorno ao país de cidadão brasileiro, em ocasiões excepcionais, custeado pelo Estado. Não se dá somente em situações de crise, mas toda vez em que houver comprovação de que o brasileiro se encontra em estado de desvalidamento, ou seja, em que se verifica a total impossibilidade, por parte do indivíduo e de sua família no Brasil, de garantir sua própria manutenção no exterior⁹⁰. O transporte do brasileiro somente se dá até o primeiro porto de entrada no Brasil. Em 2010, foram repatriados 4.181 brasileiros⁹¹.

Em 2009, foi possível acompanhar a atividade do Ministério das Relações Exteriores em um episódio crítico⁹². Na véspera do Natal, em 2009, brasileiros, em sua maioria garimpeiros, foram atacados por um grupo de “marrons”, ou descendentes de escravos fugitivos, em Albina, cidade do Suriname que faz fronteira com a Guiana Francesa. Os brasileiros no país, encontram-se, em sua maior parte, em situação de irregularidade e exercem o garimpo artesanal, proibido por lei. Eles migram, principalmente, dos estados do norte e atravessam a fronteira em busca de oportunidades.

O estouro da violência contra um grupo de brasileiros, no final do ano de 2009, teve início após uma briga de bar que resultou no assassinato de um “marrom”, por um

90 Segundo informações do DAC, podem ser repatriados, com sua viagem custeada pelo Estado, aqueles cujos membros de sua família são isentos do pagamento de imposto de renda.

91 Em 2009, os cinco postos que mais realizaram repatriamentos foram: Embaixada em Georgetown (107); Consulado-Geral em Munique (41); Embaixada em Bogotá (37); Vice-Consulado em Puerto Ayacucho (34), e Consulado-Geral em Tóquio (30).

92 O episódio da violência contra brasileiros no Suriname teve grande repercussão na mídia nacional, conferir: OLIVERIA, M. Ataque contra 80 brasileiros no Suriname deixa 14 feridos, sete em estado grave, G1, 26 de dezembro de 2009; VALLONE, G. Após ataque no Suriname, governo traz cinco brasileiros de volta ao país, Folha Online, 27 de dezembro de 2009; LOURENÇO, I. Diplomatas viajam ao Suriname para acompanhar situação de brasileiros, Agência Brasil, 27 de dezembro de 2009; GIRALDI, R. Avião da FAB trará 33 brasileiros e deve chegar ao Brasil de madrugada, Agência Brasil, 30 de dezembro de 2009; GIRALDI, R. Embaixada divulga nomes de brasileiros que estavam na região do ataque no Suriname, Agência Brasil, 30 de dezembro de 2009; GIRALDI, R. Trinta e dois brasileiros que estavam no Suriname desembarcaram em Belém, Agência Brasil, 31 de dezembro de 2009; PIMENTEL, C. Brasil manda assistentes sociais e psicóloga para atender vítimas de estupros no Suriname, Agência Brasil, 01 de janeiro de 2010; GIRALDI, R. Mulheres agredidas sexualmente no Suriname estão em estado de choque, diz especialista, Agência Brasil, 09 de janeiro de 2010.

brasileiro. Armados com armas de fogo, facões, paus, pedras e machados, um grupo de aproximadamente 300 “marrons” atacou cerca de 200 brasileiros e ateou fogo, destruiu e saqueou o local onde se alojavam, carros, dentre outros pertences. Pelo que se sabe, 25 brasileiros foram feridos e entre 10 a 20 brasileiras sofreram tentativas de estupro ou foram, de fato, violentadas. Sete brasileiros se encontram desaparecidos e não se sabe se houve mortes.

Após o ataque, 81 brasileiros foram transferidos para a capital, Paramaribo, pela polícia e forças armadas surinamesas. Dos brasileiros feridos, quatorze foram colocados em um hospital militar. A maior parte do restante ficou hospedado em hotéis, com as despesas pagas pelo governo do Brasil.

No dia 27 de dezembro, dois diplomatas brasileiros são enviados para ajudar a Embaixada do Brasil a avaliar o ocorrido e a prestar assistência aos brasileiros. O avião que levou os diplomatas transporta, de volta para o Brasil, cinco nacionais vítimas do ataque. Três dias depois, chega um segundo avião das Forças Aéreas Brasileiras (FAB) para buscar brasileiros feridos e outros interessados, com missão composta por uma funcionária da secretaria especial de atenção à mulher e uma diplomata especializada em temas consulares. Em sua volta para o Brasil, no dia seguinte, a aeronave, -equipada com uma unidade de terapia intensiva (UTI) móvel, dois médicos, um enfermeiro e auxiliares-, traz 33 brasileiros. No dia 4 de janeiro, uma última equipe, formada por duas assistentes sociais e uma psicóloga da secretaria especial de políticas para as mulheres, é enviada, com o objetivo de examinar as mulheres vítimas de estupro e outras formas de violência sexual. A Ministra Maria Luisa Lopes da Silva informou ainda que foi negociado com o governo do Pará, a concessão de ajuda financeira às vítimas⁹³.

2.3.6. Regularização Migratória

As tendências de internacionalização da economia em contraposição à imposição de barreiras a migrantes menos qualificados, vêm ampliando o número das migrações irregulares. Estima-se que a situação migratória irregular atinja 70% dos brasileiros que se encontram no exterior. São três, as principais regiões onde se concentram emigrantes

93 Informação concedida em entrevista realizada no MRE no dia 05 de setembro de 2011.

brasileiros irregulares: nos Estados Unidos, país com o maior número de brasileiros, na proporção de 60% dos fluxos; na Europa, segunda maior região receptora, com a porcentagem de 50%; e, na América do Sul, terceira maior região, no montante de 40% do total (dados fornecidos pelo DAC em 2011).

A irregularidade pode se dar de diversas maneiras e em vários momentos. Destarte, um migrante pode entrar no país de forma irregular ou entrar regularmente, mas exceder o prazo permitido de permanência ou exercer atividade remunerada sem autorização. Em qualquer dos casos, ela expõe o migrante a uma condição de maior vulnerabilidade.

Muitos migrantes, já no momento da tentativa de cruzamento da fronteira de outro país, correm riscos e passam por grandes dificuldades. Esses são os casos de muitos brasileiros que buscam adentrar os Estados Unidos de forma irregular. A alta atratividade desse país, em oposição à sua estrita política de concessão de visto e os reforços no controle da fronteira (uso desproporcional das forças), fazem com que vários brasileiros contratem “atravessadores” (conhecidos como “coiotes”) suspeitos e enfrentem rotas perigosas.

Assim que chegam ao País, alguns migrantes são presos e deportados. Segundo o Relator Especial da ONU, em certos países e ocasiões, os migrantes são confinados em prisões comuns ou análogas, por longos ou indeterminados períodos de tempo, onde sofrem maus tratos, não recebem condições mínimas ou garantias processuais e judiciais, e são punidos desproporcionalmente.

Aqueles que conseguem permanecer no país, -em razão de seu *status* (denominados “ilegais”, “clandestinos” ou até mesmo criminosos, em países onde a infração da lei de imigração é considerada delito penal), pelo medo constante (da denúncia, da prisão e da deportação), ou por ordem de políticas que restringem direitos, obrigam a denúncia e penalizam também terceiros que prestam assistência-, encontram dificuldade para exercer a cidadania e ter acesso a direitos básicos, “como alugar um imóvel, ser registrado em um emprego, abrir crediário, matricular os filhos na escola, recorrer à justiça em caso de violação de seus direitos, receber assistência médica gratuita”.

A política imigratória é de competência de cada país e de sua população. Dessa forma, são eles que determinam “quem deve entrar e permanecer em seus territórios”. Para isso, “adotam políticas migratórias mais ou menos restritivas, estabelecendo condições e normas para admissão de estrangeiros segundo as atividades que pretendem exercer: turismo, trabalho, estudo, etc”.

No contexto mais recente, diante do aumento dos fluxos e de sua diversidade, bem como de conjunturas econômicas menos favoráveis, e também das ameaças terroristas, os países de residência vêm estabelecendo exigências crescentemente rigorosas para a concessão de vistos, controle de passaportes, segurança portuária e fronteiriça, identificação eletrônica e biométrica que criminalize a migração irregular e o emprego de trabalhadores indocumentados. Muitos desses países têm ido ainda além, e tentado interferir na própria origem do processo migratório, dentre outras formas, por meio de pressões sobre os países de emigração para que estabeleçam controles de saída dos seus nacionais, ou mesmo autorizem a tomar a si tal tarefa (caso do México e dos Estados Unidos).

A admissão de imigrantes trata-se de assunto interno aos países, em relação ao qual eles possuem total soberania. Entretanto, direitos humanos mínimos devem ser observados, no desenvolvimento das políticas migratórias.

O fato de tais políticas serem consideradas como de âmbito interno, dificulta a atuação dos países de origem, os quais, segundo princípio internacional, devem procurar não interferir em assuntos de outros países. O campo de ação dos países de origem, com isso, fica limitado, basicamente, à fiscalização do respeito aos direitos mínimos dos migrantes (regulares e irregulares), à promoção de seus direitos e ao mapeamento, divulgação e aproveitamento de oportunidades de regularização. Essa vem sendo a atuação do Brasil referente à maior parte do mundo, com exceção da América do Sul e de Portugal, lugares com os quais, pelos motivos já apontados, o País realizou negociações mais satisfatórias.

No contexto da América do Sul, o Brasil firmou acordo de regularização migratória, em 2004, com o Suriname (Decreto Legislativo nº 271 de 4/10/2007); e, em 2005, por troca de notas, com a Bolívia, o qual sofreu prorrogações em 2007 (Ajuste Complementar ao Acordo de Regularização Migratória) e 2008 (Emenda ao Ajuste Complementar ao Acordo de Regularização Migratória), por meio de ajustes entre os dois países.

Acordos de regularização migratória, além de terem um período determinado de abrangência (estrangeiros que chegaram ao país até certa data), precisam ser negociados de forma a ampliar a sua acessibilidade, pois, muitas vezes a multa a ser paga, a exigência de documentos, ou uma interpretação mais restritiva por parte dos agentes executores, podem inviabilizar sua aplicação. Em qualquer caso, a atuação dos consulados é fundamental, seja para garantir o cumprimento do acordo, divulgá-lo, ou fornecer orientações aos possíveis beneficiados.

Em 2003, “tendo em vista o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta”, Brasil e Portugal assinam Acordo sobre Contratação Recíproca de Nacionais, “o qual criou a possibilidade de regularização de brasileiros que pudessem comprovar entrada em Portugal antes dessa data e vínculo empregatício vigente, sem a obrigação de regressar ao Brasil para obter o visto de trabalho” (em vigor desde 19/10/2003) (FIRMEZA, 2007).

No âmbito do MERCOSUL e de seus Estados associados mais antigos (Bolívia e Chile, 1996), foram negociados em 2002, os Acordos sobre residência para nacionais dos Estados parte do MERCOSUL (Decreto Legislativo nº 210, de 20 de maio de 2004), e do MERCOSUL, Bolívia e Chile (Decreto Legislativo no 925, de 15 de setembro de 2005), os quais entraram em vigor somente no ano de 2009, em virtude da resistência do Paraguai (país na América do Sul com o maior número de brasileiros irregulares) em ratificar os acordos.

Por troca de notas, em 2006, entre o Brasil e o Uruguai, o acordo foi implementado entre as partes e entrou em vigor no mesmo ano (27/10/2006). A bilateralização do acordo de residência para nacionais dos países do MERCOSUL também foi realizada entre o Brasil e a Argentina (negociação em 2005 e entrada em vigor em 29/08/2006). Os acordos visam a normalização da situação dos nacionais de um Estado parte que estejam no território de outro.

Iniciadas no marco da entrada em vigor do Acordo de Residência do MERCOSUL, foram realizadas até 2010, no Paraguai, -por intermédio da rede consular, e em parceria com a OIM e autoridades paraguaias-, dez “jornadas” de regularização migratória de brasileiros naquele país. No mesmo ano, “cerca de 10 mil brasileiros receberam o visto temporário que lhes permite residir, estudar e trabalhar, o qual poderá ser transformado em visto permanente após dois anos” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011).

No caso específico da região de fronteira, o Brasil e o Uruguai assinaram, em 2002, acordo para a permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços, em vigência desde 14/04/2004 (decreto nº 5.105). Desde então, negociações semelhantes foram e vem sendo realizadas com outros países vizinhos (Colômbia, Venezuela, Guiana Francesa, etc). Em 2005, Brasil e Argentina assinaram acordo sobre localidades fronteiriças, o qual, se entrar em vigor, permitirá que os portadores de carteira de trânsito vicinal fronteiriço gozem dos seguintes direitos:

- a) exercício de trabalho, ofício ou profissão de acordo com as leis destinadas aos nacionais da Parte onde é desenvolvida a atividade, inclusive no que se refere aos

requisitos de formação e exercício profissional, gozando de iguais direitos trabalhistas e previdenciários e cumprindo as mesmas obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias que delas emanam;

- b) Acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade;
- c) Atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade;
- d) Acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência, segundo as normas específicas que constam no Anexo II, e
- e) Quaisquer outros direitos que as Partes acordem conceder.

2.3.7. Questões Previdenciárias e Trabalhistas

No contexto migratório, em que existem incertezas quanto ao tempo de permanência e ao retorno, pode acontecer de um trabalhador contribuir para a previdência social de diversos países e, em nenhum deles, conseguir preencher os requisitos para acessar os seus benefícios. Para resolver casos como esse, a que parte dos emigrantes brasileiros está suscetível, o Ministério da Previdência Social, acompanhado pelo Ministério das Relações Exteriores⁹⁴, vêm realizando acordos de previdência social com outros países. Na vigência de acordos desse tipo, o tempo de contribuição do trabalhador para a previdência de um determinado país pode ser computado para a previdência do outro, facilitando a obtenção da segurança previdenciária. A cobertura previdenciária de brasileiros vem sendo ampliada por meio dos seguintes acordos internacionais em vigor:

- Acordo com o Chile, assinado em 16 de outubro de 1993 (Decreto nº 1.875, de 25 de abril de 1996);
- Acordo no âmbito do MERCOSUL, assinado em 19 de setembro de 1997 (Decreto nº 5.722, de 13 de Março de 2006);
- Acordo com a Espanha, assinado em 16 de maio de 1991 (Decreto nº 1.689, de 7 de novembro de 1995);
- Acordo de seguridade social com Portugal, assinado em 7 de maio de 1991 (Decreto nº 1.457, de 17 de abril de 1995);
- Convenção Multilateral Iberoamericana de Segurança Social, de 10/11/2007

94 O papel do Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da DBR, tem sido “auxiliar o MPS na identificação de prioridades para a assinatura dos acordos previdenciários; intermediar contatos entre o Governo brasileiro e o estrangeiro; cuidar de aspectos formais, legais e protocolares relacionados à redação e assinatura dos textos; e acompanhar seu trâmite até a promulgação” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011).

Encontram-se em processo de ratificação no Congresso Nacional: Acordo com a Alemanha, assinado em 3 de dezembro de 2009; Acordo com a Bélgica, assinado em 4 de outubro de 2009; e Acordo com o Japão, assinado em 29 de julho de 2010.

Além dos acordos previdenciários já assinados ou ratificados, há perspectivas de novas negociações, que já se encontram em curso com o Canadá e a província do Québec, a França, Síria, Líbano, Itália, Israel, Colômbia, Bolívia, Holanda, Coreia do Sul, Grécia, Luxemburgo e Estados Unidos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011).

Os acordos internacionais de previdência social, mesmo nos países em que estão em vigência, abrangem somente os brasileiros em situação regular. Se, em solo nacional, a previdência social constitui não somente um direito, mas também, em regra, uma obrigação (art. 4º da IN RFB n. 971/2009); para os brasileiros no exterior, com exceção de casos em que o empregador consiste em empresa brasileira, é facultada a filiação à previdência social.

Problema anterior à possibilidade de computação do tempo de contribuição entre países, ou de filiação a algum regime previdenciário, seria o desrespeito aos direitos trabalhistas dos emigrantes brasileiros, mesmo os regulares, que envolve não somente a previdência, mas igualmente benefícios da seguridade social, bem como direito a férias, de associação, de licenças, entre outros.

Em virtude do excedente de mão-de-obra pouco qualificada no novo contexto de internacionalização da economia, iniciativas isoladas dos Estados de origem em defesa desses direitos acabam por se tornarem ineficazes. Assim, as ações do Brasil no exterior, têm se restringido, em grande parte, à prestação de esclarecimentos sobre direitos e deveres, mercados de trabalho e programas de capacitação.

A ação no âmbito trabalhista, vem sendo conduzida, a partir dos anos 2000, pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Conselho Nacional de Imigração⁹⁵ (CNIg). Em 2008, o MTE criou a Casa do Migrante em Foz do Iguaçu-Paraná, entidade que, -em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, a prefeitura de Foz do Iguaçu e a Secretaria de Política para as Mulheres-, realiza a brasileiros, paraguaios e a outros imigrantes, atendimento multidisciplinar, -que engloba “além de informações trabalhistas, questões ligadas à

95 Originalmente, o Conselho Nacional para Imigração (CNIg), órgão colegiado vinculado ao MTE, lida com questões relacionadas à imigração (Portaria n. 634/1996). No entanto, desde 2004, verifica-se uma concentração cada vez maior de temas ligados à emigração nas reuniões desse Conselho. Na proposta de reforma do estatuto do estrangeiro (Projeto de Lei n. 5.655/2009), adiciona-se ao CNIg, a competência para definir e coordenar a “política emigratória”, e o transforma, então, em Conselho Nacional para Migração (CNM).

documentação, acesso à saúde e orientação específica a mulheres”⁹⁶.

Em 2010, o MTE abriu, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, o Escritório Experimental da Casa do Trabalhador Brasileiro em Hamamatsu-Japão, que funcionou entre o início de agosto e o final de dezembro, com a proposta de proporcionar informações a brasileiros radicados no Japão, -sobre direitos e deveres trabalhistas no Japão e no Brasil, programas de capacitação profissional, mercado de trabalho brasileiro e japonês-, ou encaminhá-los a serviços especializados no Japão. Avalia-se atualmente a necessidade de estabelecimento de uma estrutura de natureza permanente, e o formato a ser adotado (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011).

No mesmo ano, diante do retorno de brasileiros do Japão, em decorrência da crise econômica que atingiu o país em 2008, o MTE instala, no ano de 2010, em São Paulo, numa parceria com o Instituto de Solidariedade Educacional e Cultural (ISEC)⁹⁷, um projeto-piloto do Núcleo de Informação e Apoio a Brasileiros retornados do Exterior (NIATRE). O objetivo da criação do Núcleo é prestar serviços como orientação para reinserção no mercado de trabalho; encaminhamento para cursos de qualificação; informações relativas aos direitos de cidadania brasileira e do trabalhador brasileiro; além de captar oportunidades de emprego e vagas em cursos de qualificação profissional.

Já a Caixa Econômica Federal estabeleceu, -“no papel de agente operador do FGTS” (art. 4º, Lei n. 8.336/90)-, por meio da Circular Diretor da Caixa Econômica Federal (CEF) n. 521/2010, com base no Decreto n. 99.684/90, que, nos seguintes casos, o brasileiro residente no Japão poderá “solicitar a movimentação de sua conta vinculada FGTS”: a) contrato de trabalho rescindido sem justa causa; b) extinção normal do contrato de trabalho a termo; c) aposentadoria concedida pela Previdência Social; d) Permanência do trabalhador por três anos ininterruptos fora do regime do FGTS; e e) permanência da conta vinculada por três anos ininterruptos sem crédito de depósito, para afastamento ocorrido até 3/7/1990. A Circular permitiu ainda que as repartições consulares naquele país, operassem o serviço de solicitação, tornando desnecessária a vinda ao Brasil.

2.3.8. Saúde

96 Em 2009, o número de mulheres que procuraram o atendimento da Casa foi superior ao de homens: 1072 contra 717. Também, o número de paraguaios superou o de brasileiros: 974 contra 721 (MTE, 2010).

97 O principal tarefa do Instituto é “defender o direito inalienável das crianças à educação, com foco de atuação voltado àquelas com maior vulnerabilidade, prioritariamente os filhos de brasileiros envolvidos no movimento migratório conhecido como movimento dekassegui”.

O problema do acesso à saúde, pelos brasileiros no exterior, pode se dar: pela disponibilidade, cada vez mais restrita aos imigrantes, principalmente àqueles em situação irregular, dos serviços públicos de saúde; pela inexistência, em outros países, de abrangentes sistemas públicos de saúde, agravados, como já vimos, pelo desrespeito aos direitos de seguridade e previdência, dos trabalhadores migrantes; e pela dificuldade com a língua.

A atuação do governo brasileiro na área da saúde dos emigrantes, concentra-se nas comunidades fronteiriças, e se insere na política mais ampla de integração regional. Nada ainda de muito concreto, entretanto, foi finalizado. Em estágio mais avançado, encontram-se as negociações entre o Brasil e o Uruguai, que resultaram no do Acordo para Acesso Recíproco aos Serviços de Saúde na Fronteira, firmado em 2008 (Decreto nº 7.239, de 26/07/2010), “ajuste complementar” ao Acordo de Residência, Trabalho e Emprego, assinado em 2002 (Decreto n. 5.105, de 14 de junho de 2004). O novo acordo permite a “fronteiriços” de nacionalidades brasileira e uruguaia, o acesso recíproco aos serviços de saúde, públicos e privados, nos dois lados da fronteira, numa faixa de 20Km.

Também com o objetivo de facilitar o acesso aos serviços de saúde, o Ministério da Saúde (MS), em cooperação com o Ministério das Relações Exteriores, tem trabalhado para incluir o tema da cooperação em saúde, nos acordos básicos de cooperação que o Brasil mantém com países vizinhos, tais como Argentina, Colômbia, Guiana Francesa, Guiana, Peru e Venezuela.

Vale ressaltar que mesmo que não haja instrumentos legais, há uma troca de serviços de saúde nas regiões fronteiriças. Muitos brasileiros, residentes em países vizinho, vão até municípios brasileiros para ter acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), o que acaba por impactar o financiamento do serviço de saúde nessas localidades. Para lidar com a situação, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 1.120/GM de 6 de julho de 2005 (substituída pela Portaria nº 1.188 de 05/06/2006), criou o Sistema Integrado de Saúde.

A ideia do sistema consiste em “contribuir para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde nos municípios fronteiriços” (compensação ao repasse de verbas); e, como visão de futuro, pretende estimular o planejamento e a implantação de ações e acordos bilaterais ou multilaterais entre os países que compartilham fronteiras entre si, por intermédio de um diagnóstico homogêneo da situação de saúde para além dos limites da fronteira geográfica brasileira.

A atuação regional do Brasil na área da saúde, concentra-se principalmente no

âmbito do MERCOSUL, mas também, mais recentemente, da UNASUL, e está relacionada, mais propriamente, ao fortalecimento de sua posição contra “os impactos negativos causados pelas regras internacionais de patente”, ao compartilhamento e difusão de modelos de políticas públicas, à livre circulação de produtos para a promoção e assistência à saúde, à cooperação técnica na vigilância sanitária e epidemiológica, a ações de saúde pública de alta externalidade, bem como à regulação dos mercados de trabalho e da formação no campo, para possibilitar a circulação de profissionais.

Em outras partes do mundo onde se situam os brasileiros, as ações, quando existentes, têm se limitado, em maior ou menor grau, a alertas a viajantes, e à parceria com associações que prestam serviços na área da saúde. Especialmente no caso do Consulado-Geral do Brasil em Nova York, foi incluída, em missões consulares itinerantes, em 2011, a “semana binacional de saúde”, inspirada em iniciativa dos consulados mexicanos. O Consulado-Geral do Brasil em Chicago, em decorrência de programa de cooperação com o México, iniciado em 2009, vem participando anualmente, em coordenação com os consulados mexicanos nos EUA, na “Semana Nacional de Saúde”.

2.3.9. Educação

As ações do Brasil para seus nacionais e descendentes no exterior vêm se dando em algumas frentes: da criação de critérios para o reconhecimento de escolas brasileiras no exterior; da aplicação de exames supletivos no Japão; da extensão para o exterior, do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB); da tentativa, verificada em alguns consulados, de promoção do ensino do português, dentre outras mais específicas, ou que fazem parte de políticas de integração e promoção cultural.

O estabelecimento de requisitos para o reconhecimento de escolas brasileiras no exterior deu-se, primeiramente, no Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) n. 11, de 1999, por demanda da “comunidade” de brasileiros no Japão. Tal parecer também previu a possibilidade de aplicação de exames supletivos no Japão, e foi posteriormente substituído pela Resolução do CNE/CEB n. 2, de 17 de fevereiro de 2004. Até 2010, haviam sido reconhecidas no Japão, 50 escolas. No país, o problema da educação dos brasileiros é mais latente em decorrência da dificuldade de adaptação e do aprendizado do idioma. O

reconhecimento pelo CNE dá-se a escolas com currículos próximos aos das escolas brasileiras, e tem por objetivo permitir o prosseguimento dos estudos no retorno ao Brasil, sem necessidade de reclassificação.

Para atender à crescente demanda de professores por parte da “comunidade” brasileira no Japão, o MEC, no contexto das ações articuladas pelo Programa da Universidade Aberta do Brasil (UAB) (Decreto n. 5.800/2006), fez parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso e a Universidade de Tokai para o “oferecimento de curso de educação à distância, que inclui a organização e funcionamento de pólos locais, destinado à formação inicial e continuada de professores”. Em virtude dessa iniciativa, em 2009, foi realizado, por meio de processo seletivo, curso de Pedagogia-Licenciatura, na modalidade à distância, para 300 professores proficientes em português, que estivessem atuando com crianças brasileiras em instituições educativas no Japão.

Além de ações mais específicas de alguns consulados, como o caso do Consulado-Geral do Brasil em Miami, que realizou trabalho de promoção do uso do português em escolas públicas (BRASIL, 2010a), há aquelas que integram políticas mais gerais de promoção cultural, como a expansão, a partir de 2006, da Rede Brasileira de Ensino no Exterior (RBEx), -integrada pelos centros culturais brasileiros, cursos de português e institutos culturais (FIRMEZA, 2007).

Na América do Sul, há o Projeto Escolas Bilíngues de Fronteira, que começa com a Argentina, com base no Protocolo sobre Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio Não-Técnicos, assinado em 1994 (Decreto n. 2.726/1998), e vem se estendendo a outros países. Essa iniciativa visa à integração de professores e estudantes brasileiros com os alunos e professores dos países vizinhos, além da ampliação das oportunidades do aprendizado da segunda língua. Outras ações seriam a promulgação do Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do MERCOSUL (Decreto n. 5.518/2005), a criação de um selo de qualidade às instituições educacionais de ensino superior dos países do MERCOSUL, a inauguração de escola pública peruano-brasileira, dentre outras.

2.4. Políticas de Vinculação e Transferência de Recursos

Recentemente, alguns países de emigração tem buscado atrair seus nacionais que residem no exterior com objetivos relacionados ao desenvolvimento, tais como a recuperação de mão de obra qualificada, o envio de remessas e a promoção do país no exterior. É difícil apresentar uma única definição do termo “política de vinculação”. Como observa Vilhena (2006):

“A nivel de los Estados tratados de forma individual hay todavía más diferencias en el entendimiento de lo que significaría la vinculación. En medio de nociones poco claras del significado que conlleva el término, se encuentran visiones utilitaristas por las cuales se justifica el interés de los Estados por sus nacionales emigrados, mientras en algunos países se promueven enfoques más integrales y atentos a las reales necesidades y expectativas del conjunto de la población emigrada con el país de origen. Así, el escenario que se observa en la región es un reflejo muy claro del poco conocimiento que existe en los países de las características de sus emigrados, la manera a través de la cual se conectan y sus intereses en su país de origen.”

No caso do Brasil, o processo de desenvolvimento de políticas de vinculação, que ainda se encontra em uma fase inicial e fragmentado, não se apresenta de forma explícita, como se dá em países como o Uruguai, com o Programa Departamento 20⁹⁸, e na Argentina, com o Programa Provincia 25.

A tentativa de levar a soberania do Estado brasileiro sobre os emigrantes e os seus descendentes, dá-se por meio da ligação de direitos, a deveres e a formas de controle. Por exemplo, as facilitações ao exercício do direito de voto, apesar de ser um direito, é também um dever; a regulamentação de remessas por vias legais as colocam sob o controle fiscal; e a vinculação à nacionalidade brasileira, como no caso da dupla-cidadania, além de garantir direitos, prende o indivíduo ao senso de pertencimento à nação.

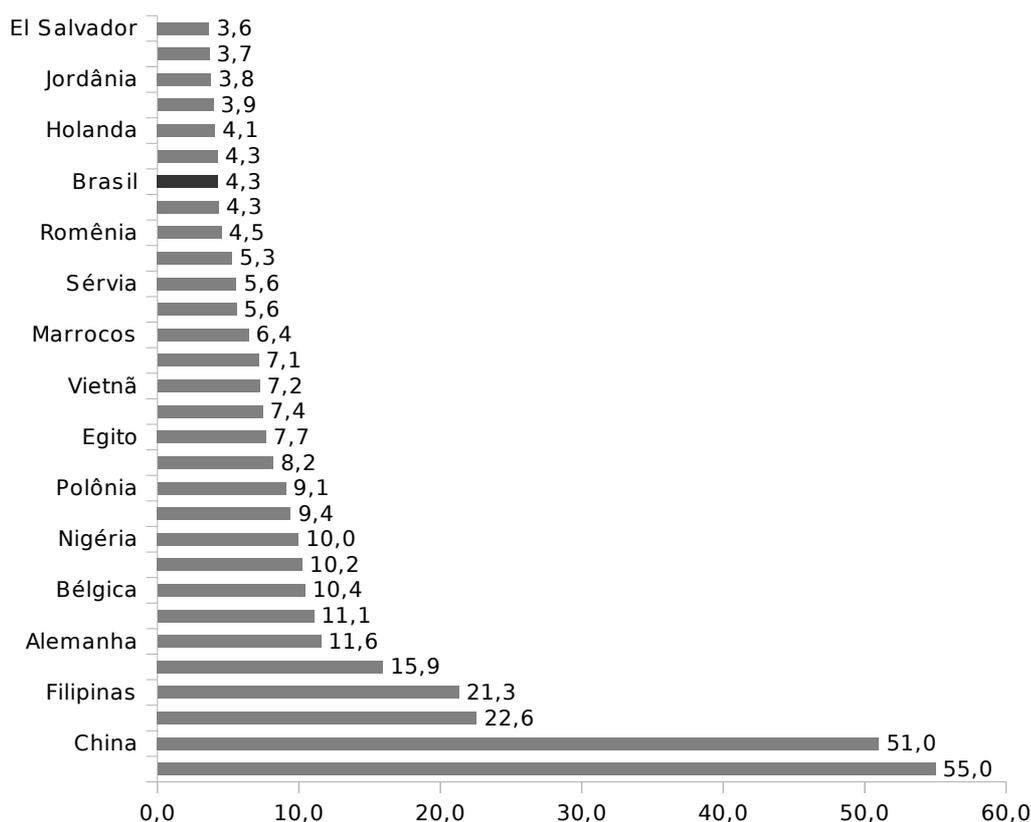
Dentro desse processo de tentativa de construção de uma política de vinculação, abordaremos algumas políticas relacionadas aos seguintes temas: remessas, nacionalidade, deveres, política cultural, e cientistas no exterior.

2.4.1. Remessas

98 Em 26 de setembro de 2005, foi criado por um Decreto Presidencial, a Direção Geral para Assuntos Consulares e Vinculação da República Oriental do Uruguai.

Em 2010, estimou-se que os fluxos de remessas ultrapassaram US\$ 440 bilhões em todo o mundo. Desse montante, US\$ 325 bilhões, ou quase 74% do total, destinaram-se aos países menos desenvolvidos. Os quatro países que mais receberam remessas foram a Índia, a China, o México, e as Filipinas. O Brasil ocupa a vigésima quarta posição nessa lista. Já se levarmos em consideração o contexto da América Latina, o país sobe para o segundo lugar, em valor absoluto, atrás somente do México (Figura 03). Nesse ano, segundo estimativas do Banco Mundial, o Brasil chegou a receber cerca de US\$ 4.3 bilhões em remessas (WORLD BANK, 2011).

Figura 03
Estimativas de remessas por país de recebimento em 2010 (em US\$ bilhões)



Fonte: World Bank (2011).

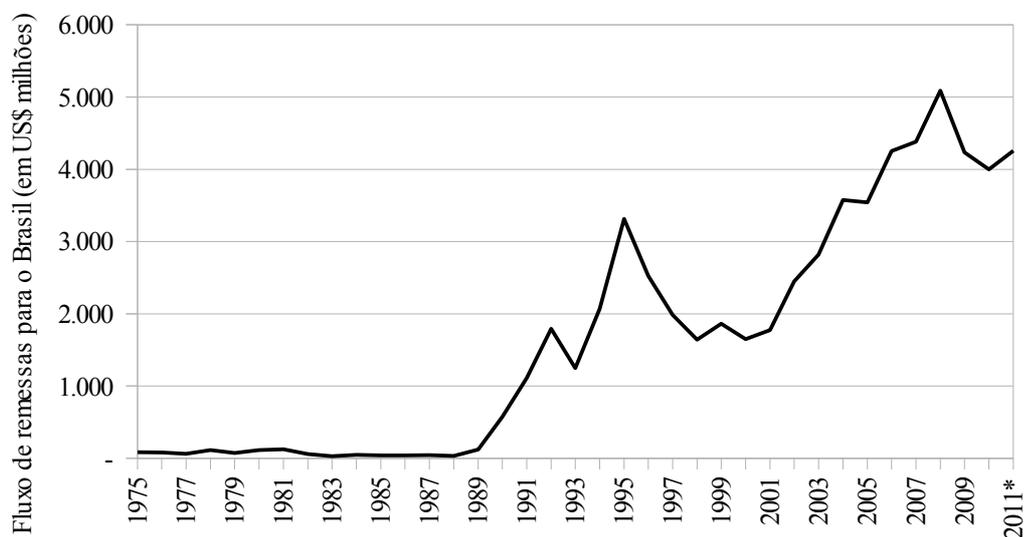
Inobstante sua posição privilegiada na lista dos países que mais recebem remessas, a relativa industrialização do Brasil faz com que elas representem apenas 0.2% do Produto Interno Bruto (PIB). Em alguns países da América Latina, por exemplo, em 2009,

essa porcentagem chegou a 19% em Honduras, 17% na Guiana, e 16% em El Salvador (WORLD BANK, 2011). Se compararmos, no entanto, o valor das remessas com alguns agregados da economia, elas adquirem maior importância: em 2003, as remessas representaram 7% das exportações brasileiras (US\$ 73,1 bilhões), sendo maior que qualquer produto de exportação (PATARRA, 2008). Em 2004, as remessas atingiram 175% da receita total recebida pelo Brasil pelo turismo, ou 68% do valor das exportações de soja, o maior produto agrícola em termos de valor exportado (SCHWEIZER, 2008). Em 2010, com o crescimento da receita da exportação (US\$ 202 bilhões), em virtude da alta dos preços das commodities, as remessas alcançaram um pouco mais de 2% de seu total, e 40% da receita da exportação de soja (US\$ 11.042 milhões). De acordo com a classificação do Banco Mundial, o impacto das remessas no país é considerado mediano.

No histórico elaborado pelo Banco Mundial, que registra as remessas recebidas pelo Brasil de 1975 a 2011, é possível verificar o desenvolvimento e as variações dos fluxos durante o período. Se na década de 1980, a média das remessas foi de US\$ 64,1 milhões por ano, somente em 1990, elas chegaram a US\$ 573 milhões. É a partir dessa década que as remessas começaram a crescer expressivamente, e tiveram o seu primeiro pico no ano de 1992, quando alcançaram US\$ 1,8 bilhão. No ano seguinte, houve uma pequena queda, mas o crescimento retomou em 1994, e atingiu um novo pico em 1995, com US\$ 3,3 bilhões. De 1996 a 2000, o volume dos fluxos diminuiu até chegar a pouco mais da metade do valor do pico anterior, ou US\$ 1,65 bilhões. As remessas só passaram novamente a faixa dos três bilhões em 2004, quando foi registrado US\$ 3,6 bilhões. De toda a série de dados o maior valor foi de US\$ 5,1 bilhões, em 2008 (Figura 04).

Vale observar que os picos de recebimento de remessas coincidem com alguns marcos da ação do Estado brasileiro para os emigrantes. Em 1992 (US\$ 1,8 bilhão), a necessidade de dar mais atenção a essa “comunidade” foi ressaltada na Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas (CAOPA). Foi instituída, no ano de 1995 (US\$ 3,3 bilhões), a Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior. Em 2008 (US\$ 5,1 bilhões), foi criada a Conferência “Brasileiros no Mundo”.

Figura 04
Fluxo de Remessas para o Brasil (1975-2011)



Fonte: World Bank (2011b). *Estimativa

No ano de 2010, como demonstra a Tabela 08, as remessas se originaram, principalmente, dos países mais desenvolvidos, com destaque para os Estados Unidos, em primeiro lugar, com US\$ 1.4 bilhões, seguidos, respectivamente, do Japão, Espanha, Reino Unido, Itália, Alemanha, Portugal, França e Suíça. Os emigrantes brasileiros nos Estados Unidos, que representam 44,45% da população de emigrantes, enviaram 33,46% do total de remessas recebidas no ano de 2010. Já os brasileiros no Japão, que representam apenas 7,38% da população emigrante, enviaram 27,1% das remessas. Isso demonstra que o caso do Japão, em que o migrante já sai do Brasil com um contrato de trabalho, permite que o envio de remessas seja mais imediato; enquanto que, em outros países, demora-se mais tempo para se instalar e cobrir as despesas relacionadas à migração.

Tabela 08
Estimativas de envio de remessas para o Brasil em 2010 (em US\$ milhões)

País de origem	Estimativa de Remessas (E)	E/T %
1 Estados Unidos	1.431	33,46
2 Japão	1.159	27,10
3 Espanha	472	11,02
4 Reino Unido	184	4,30
5 Itália	159	3,71
6 Alemanha	142	3,31
7 Portugal	137	3,20
8 França	111	2,60
9 Suíça	103	2,42
10 Canadá	64	1,49
11 Holanda	52	1,22
12 Austrália	44	1,02
13 Irlanda	33	0,76
14 Argentina	23	0,54
15 Bélgica	22	0,50
16 Suécia	20	0,46
17 Noruega	17	0,40
18 Paraguai	16	0,38
19 Áustria	15	0,35
20 Dinamarca	11	0,26
Outros Países	64	1,49
Total Mundo (T)	4.277	100,00

Fonte: World Bank (2011c).

Apesar das remessas enviadas por brasileiros residentes nos Estados Unidos, Japão e Espanha representarem mais de setenta por cento do total das remessas recebidas, não é possível afirmar que o Estado brasileiro tem dado preferência aos nacionais que lá residem, em detrimento dos demais. As políticas para os emigrantes e seus descendentes têm sido desenvolvidas de uma maneira geral, atendendo a demanda populacional de nacionais no exterior. O certo é que os países que estão no topo da lista (Tabela 08), têm atraído mais a presença de instituições financeiras tanto públicas como privadas. Quanto às instituições financeiras públicas, temos o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF).

A Caixa Econômica Federal é uma instituição financeira pública vinculada ao Ministério da Fazenda, que consiste no principal agente de políticas públicas do governo federal. Despertada pelo potencial econômico dos brasileiros no exterior, ela tem expandido

seus convênios com instituições nos Estados Unidos, Japão e Portugal. Em sua página internacional, a Caixa possui informações destinadas aos brasileiros residentes no exterior sobre remessas e outros serviços como o financiamento da casa no país, empréstimos, e também as cartilhas e o cronograma relacionados ao programa, em parceria com o FUMIN/BID e o SEBRAE, para a educação financeira e empreendedora de brasileiros residente na região de Governador Valadares - Minas Gerais⁹⁹, e em Massachusetts-Estados Unidos.

O Programa “Remessas e Capacitação para Emigrantes Brasileiros e seus Beneficiários no Brasil”, iniciado em 2006, tem como objetivo-geral: “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 mesmos” (SCHWEIZER, 2008). Até 2009, de acordo com o relatório sobre remessas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os resultados alcançados com o Programa, em relação aos previstos, somente tinham sido satisfatórios no âmbito do direcionamento de serviços aos emigrantes e seus familiares. Nos demais casos, -como a orientação financeira e empreendedora, em Minas Gerais e nos Estados Unidos, o estabelecimento de novas empresas, algumas delas, inclusive com o financiamento e o apoio da Caixa-, os resultados tinham sido praticamente inexistentes (BID, 2010).

O Banco do Brasil (BB) permite o envio de remessas para o Brasil, de pontos espalhados na Alemanha, Áustria, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Portugal e Reino Unido. O seu principal público, no entanto, são os brasileiros no Japão. A rede nesse país é bastante vasta e abrange sete agências, balcões em 24 localidades, e convênios com quatro bancos japoneses para a expansão do número de pontos de atendimento. Há também uma página do banco especialmente destinada a eles, onde pode ser encontradas informações sobre remessas, -com novas alternativas de envio, como cartão de remessas, pelo telefone ou Internet-, além do oferecimento de serviços especiais, como o financiamento das despesas para o retorno ao Brasil.

Em algumas agências da rede no Brasil, existe o Espaço Nipo-Brasileiro, com salas de atendimento destinadas à comunidade nipo-brasileira e que oferecem informações e serviços do Brasil e do Japão. O Banco do Brasil instalou o Espaço em cidades onde a presença de imigrantes japoneses e descendentes é grande, e que possuem um fluxo mais

⁹⁹ No segundo semestre de 2010, houve oficinas em Governador Valadares, Mantena, Itabirinha de Mantena e Conselheiro Pena.

intenso de migração para o Japão, sendo elas: São Paulo (SP), Marília (SP), Mogi das Cruzes (SP), São José dos Campos (SP), Londrina (PR), e Campo Grande (MS) .

2.4.2. Nacionalidade

O desenvolvimento, pelo Estado brasileiro, de políticas consulares, de apoio e cidadania no exterior, estão direcionadas aos nacionais brasileiros que se encontram fora do país. As políticas tanto constituem um dever estatal, quanto um direito relacionado à posse da nacionalidade. Mas a própria nacionalidade, como “status” de membro de um determinado Estado, representa, em si, um direito.

Em 1994, diante do já consolidado fenômeno emigratório, e do aumento da restrição ao acesso a direitos pelos migrantes nos países mais desenvolvidos, é aprovada no Brasil, a Emenda Constitucional n. 3, que permite a posse da dupla nacionalidade¹⁰⁰. A mesma emenda, entretanto, suprimiu a possibilidade de aquisição da nacionalidade brasileira, por meio do registro de filhos de pai ou mãe brasileiros na repartição consular. Com isso, filhos de brasileiros que nasciam no exterior correram o risco de se tornarem apátridas (Anexo).

O problema foi a bandeira do movimento “brasileirinhos apátridas” (NETO; SPRANDEL, 2009), e denunciado pela CPMI da Emigração. Só em 2007, ou seja, mais de dez anos depois, foi resgatada, por meio da aprovação da Emenda Constitucional n. 54, a possibilidade dos descendentes de brasileiros nascidos no exterior adquirirem a nacionalidade pelo simples registro consular (Anexo). Essa medida representou a volta de uma política de concessão da nacionalidade que adota não somente critério do *jus soli*, mas também o do *jus sanguini*.

Pode-se dizer que, como consequência dessa mudança, transita-se de uma “cidadania emigrante” para a construção de uma “cidadania extraterritorial”, na qual os direitos também são estendidos aos descendentes de emigrantes nascidos no exterior (MENEZZO, 2010). Até então, as políticas se destinavam a pessoas que saíam do país; a partir disso, elas também se voltam para os brasileiros nascidos no exterior¹⁰¹.

100 Na Constituição Federal de 1988, não era permitida a manutenção da nacionalidade brasileira, caso o sujeito se naturalizasse em outro país, independentemente da voluntariedade ou não de seu ato.

101 No Brasil, a posse da nacionalidade abriga o direito de voto, mesmo para aqueles que se encontram no exterior, não havendo imposição de limite temporal, como no caso de alguns países, em que a ausência prolongada fora do país, resulta na perda do direito de votar.

Com a extensão da nacionalidade brasileira pela adoção também do critério do *jus sanguini*, a presença de nacionais no exterior passa a não depender somente da saída do país. No ano de 2010, foram feitos 30.438 registros de nascimento de brasileiros no exterior¹⁰² (TABELA 09).

¹⁰²Dados gentilmente cedidos pela Divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações Exteriores.

Tabela 09
Registro de nascimentos de brasileiros no exterior - 2010

	Nome do Posto	Registro de Nascimentos (R)	% R/T
1	Consulado-Geral em Lisboa	2.824	9,28
2	Consulado-Geral em Nova York	2.384	7,83
3	Consulado-Geral em Nagóia	1.829	6,01
4	Consulado-Geral em Ciudad del Este	1.629	5,35
5	Consulado-Geral em Miami	1.614	5,30
6	Consulado-Geral em Tóquio	1.271	4,18
7	Consulado-Geral em Hartford	1.141	3,75
8	Consulado-Geral em Madri	1.021	3,35
9	Consulado-Geral em Milão	999	3,28
10	Consulado-Geral em Houston	833	2,74
11	Consulado-Geral em Los Angeles	833	2,74
12	Consulado-Geral em Barcelona	754	2,48
13	Consulado-Geral em Porto	684	2,25
14	Consulado-Geral em Paris	628	2,06
15	Consulado-Geral em Roma	615	2,02
16	Consulado-Geral do Brasil em Atlanta	607	1,99
17	Consulado-Geral em Chicago	561	1,84
18	Consulado-Geral em Boston	502	1,65
19	Consulado-Geral em Beirute	474	1,56
20	Consulado-Geral em São Francisco	474	1,56
21	Consulado-Geral em Zurique	441	1,45
22	Embaixada em Tel Aviv	417	1,37
23	Consulado-Geral do Brasil em Hamamatsu	406	1,33
24	Consulado-Geral em Frankfurt	386	1,27
25	Consulado-Geral em Munique	383	1,26
26	Consulado-Geral em Genebra	361	1,19
27	Consulado-Geral em Toronto	355	1,17
28	Consulado em Pedro Juan Caballero	325	1,07
29	Consulado-Geral em Buenos Aires	304	1,00
30	Consulado em Rivera	295	0,97
	Outros	5.088	16,72
	Total (T)	30.438	0,00

Fonte: Compilação sobre dados da Divisão de Assistência Consular

A Tabela 09 apresenta os trinta postos que mais registraram nascimentos de brasileiros no exterior. Verifica-se que os primeiros postos coincidem com os países de maior residência dos emigrantes brasileiros, sendo que alguns desses países, adotam uma política para a concessão de nacionalidade, baseada no critério do *jus sanguini*. Isso significa que parte dos filhos de brasileiros nascidos no exterior possuirão exclusivamente a nacionalidade brasileira, enquanto outros terão a dupla nacionalidade.

2.4.3. Deveres

A posse da nacionalidade, tanto garante o acesso a direitos, quanto exige o cumprimento de deveres. Do mesmo modo que o nacional que deixa o país não perde o seu direito de nacionalidade, dele continua a ser cobradas obrigações eleitorais, militares e tributárias.

O voto, além de um direito, constitui também um dever, mesmo para aqueles nacionais que optaram por residir no exterior. No Brasil, apesar de o voto ter sido estendido aos brasileiros vivendo fora do país, já em 1965, por meio da Lei n. 4.737 (Código Eleitoral, artigo 222), nas eleições para os cargos de Presidente e Vice-presidente da República, somente com o processo de construção democrática, e mais especificamente, com a Constituição Federal de 1988, tal lei foi ratificada e se regulamentaram as condições da implementação do voto no exterior (CALDERÓN-CHELIUS, 2007). Atualmente, a Justiça Eleitoral, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, estabelece os serviços eleitorais em embaixadas e repartições consulares, como também seções de votação em todos os países com mais de 30 eleitores registrados.

Os brasileiros que passam a residir em outro Estado, -a não ser em caso de continuarem percebendo renda e proventos provenientes de fontes situadas no País (art. 682, D. 3000/1999), quando se tornam sujeitos ao imposto na fonte (a não ser no caso de existir acordo destinado a evitar a bitributação)-, estão desobrigados perante a Receita Federal, desde que tenham cumprido com os seus deveres fiscais e apresentem a Declaração de Saída Definitiva do País (art. 16). A apresentação da Certidão de Quitação dos Tributos Federais e da Declaração impede que ele seja tributado, nos primeiros doze meses de ausência¹⁰³, duas vezes, -ou seja, tanto no Brasil, quanto no novo país de residência (§ 3º)-, bem como o libera de preencher os formulários até a sua volta.

Os nacionais brasileiros do sexo masculino que saem do país, não ficam dispensados de cumprir com os deveres militares prescritos na Lei do Serviço Militar e nas Instruções Gerais sobre o Serviço Militar de Brasileiro no Exterior, regulamentadas pela Portaria do COSEMI, de n. 01628/1983 (a não ser se existente tratado que preveja a dispensa, em caso de seu cumprimento em outro Estado). Quando convocado, o nacional precisa pedir

¹⁰³Quem está há mais de 12 meses em país estrangeiro será automaticamente visto como não residente para a Receita Federal (art. 16, § 3º, D. n. 3000/1999).

autorização ao Serviço Militar para viajar. Se no exterior ao completar 18 anos, deve se alistar e se apresentar anualmente em repartição brasileira, para efeito de adiamento de incorporação.

Além de outras penalidades, o descumprimento de deveres impedem a obtenção ou suspendem a validade de documentos de identificação, como o passaporte e o Cadastro de Pessoa Física (CPF). Tais documentos são a principal ferramenta que Estados como o Brasil usam “*to control migration and 'embrace' individuals for purposes of conscripting, policing, taxing, and system of knowledge and power enabling the administration of a population – a system that Michel Foucault calls 'governmentality'*”¹⁰⁴ (FITZGERALD, 2009).

2.4.4. Políticas Culturais no Exterior

Tanto o Ministério das Relações Exteriores (MRE) quanto o Ministério da Cultura (MinC) desenvolvem políticas para promover a cultura brasileira no exterior. Tais políticas podem proporcionar acesso à cultura nacional para emigrantes e seus descendentes, bem como funcionar como um meio de manutenção e criação de vínculo com o País.

Seriam as principais ações na área, que podem ter esses efeitos: a criação de pontos de cultura no exterior¹⁰⁵, de programas de difusão cultural, o início da transmissão da Televisão Educativa Brasil Internacional (TVE Brasil internacional)¹⁰⁶, a instalação de centros

104O Brasil é um dos poucos países que exigem a apresentação do certificado de alistamento militar como condição para a emissão do passaporte. Essa exigência pode até mesmo ser interpretada como uma forma de imposição de barreira à saída de nacionais.

105A instalação de pontos de cultura no exterior é uma das estratégias para a ampliação e consolidação do “Programa Cultura Viva”, desenvolvido pela Secretaria de Programas e Projetos Culturais do MinC. O primeiro ponto de cultura foi instalado no ano de 2006, em Paris-França. Hoje, há pontos nos EUA, na Áustria, no Paraguai e no Uruguai. Os pontos, por falta de recursos, não se encontram em funcionamento.

106Os países africanos foram o alvo prioritário, mas não exclusivo, da TVE Brasil Internacional, canal de TV pública brasileira para o exterior. Hoje, o canal é transmitido em mais países, e desenvolveu um programa especialmente direcionado aos brasileiros no exterior, o “Brasileiros no Mundo”.

Leitura indicada para entendimento da maior inclusão da África na política externa brasileira: MIYAMOTO, S. A política externa brasileira para a África no início do século: interesses e motivações. Congresso Brasileiro Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, 11o., 2011, Salvador.

culturais brasileiros¹⁰⁷ e a promoção de atividades culturais pelas repartições consulares¹⁰⁸, além do desenvolvimento de políticas para estreitar os laços dos nacionais no exterior com o seu país de origem.

No Brasil, não há uma política para incentivar a promoção cultural pelos emigrantes. No entanto, os próprios brasileiros no exterior, vêm, de certa forma, promovendo a cultura nacional em outros países.

Para manter ou criar o vínculo com os brasileiros no exterior e também os seus descendentes, o Estado brasileiro tem adotado algumas medidas: a) a criação de honrarias (Ordem do Rio Branco) ou endosso das já criadas pela iniciativa privada; b) a instituição do Dia da Comunidade Brasileira no Exterior (29/09/2005) (FIRMEZA, 2007); c) a elaboração de cartilha infantil sobre o Brasil, intitulado “Brazil for kids”; e d) o lançamento do concurso infantil de desenho “Brasileirinhos no Mundo”¹⁰⁹. Essa última iniciativa é especialmente importante se considerarmos o contexto da permissão da aquisição automática da nacionalidade brasileira, bastante o registro no consulado, a filhos de brasileiros, nascidos no exterior, a partir da emenda n. 54 de 2007. Com isso, busca-se estabelecer vínculo da segunda geração, e de gerações futuras, com o Brasil.

2.4.5. Cientistas no exterior

As ações para atrair cientistas brasileiros (residentes) no exterior, sempre foram bastante tímidas, em número reduzido e pontuais. Em 1997, foi realizada a I Conferência

107Os Centros Culturais Brasileiros, parte da Rede Brasileira de Ensino no Exterior (RBEx), são instituições diretamente subordinadas ao Chefe da Missão Diplomática ou repartição consular do Brasil em cada país, constituindo o principal instrumento de execução da nossa política cultural no exterior. Suas atividades estão relacionadas ao ensino sistemático da Língua Portuguesa falada no Brasil; à difusão da Literatura Brasileira; à distribuição de material informativo sobre o Brasil; à organização de exposições de artes visuais e espetáculos teatrais; à co-edição e distribuição de textos de autores nacionais; à difusão de nossa música erudita e popular; à divulgação da cinematografia brasileira; além de outras formas de expressão Cultural Brasileira, como palestras, seminários e outros. No momento, existem vinte e uma unidades, assim distribuídas: doze no continente americano, três no continente europeu e seis no continente africano.

108Seriam outras ações que vem sendo observadas em algumas repartições, além das atividades nos centros culturais brasileiros: a criação de boletins culturais para divulgar artistas brasileiros e manifestações culturais na jurisdição consular; utilização dos espaços dos consulados para a exibição de filmes; a organização, em conjunto com a “comunidade”, de festividades e celebrações típicas, dentre outros.

109Inspirado em iniciativa semelhante do governo mexicano, o Concurso foi lançado em 2008, e tem como objetivo promover e conservar vínculos culturais e de identidade das novas gerações de brasileiros no exterior com seu país de origem.

Brasileira sobre Ciência e Tecnologia no Instituto de Tecnologia de Massachusetts, para discutir opções de trabalho, no Brasil, para estudantes brasileiros, de ciências e tecnologia (LEVITT; DEHESA, 2003). Esse foi praticamente o modelo de estratégia do Brasil até recentemente.

Nos últimos anos, o Brasil (Ministério da Ciência e Tecnologia em coordenação com o MRE) adotou uma nova medida, direcionada aos cientistas brasileiros que residem no exterior. Seu objetivo foi integrar essa comunidade. A reunião de representantes desse grupo de emigrantes, e também de empresários brasileiros, deu-se, pela primeira vez, na 2a. Conferência Brasil-EUA de Inovação (2010). Foi construído um espaço destinado aos cientistas brasileiros, -denominado “Diáspora Brasil”-, no Portal de Inovação, gerenciado pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)^{110 111}.

Para citar o caso da Argentina, país onde a questão da saída de cérebros é mais evidente¹¹², em 2003, houve a criação de um programa denominado “R@ices” (“*Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior*”). Além de estimular políticas de vinculação com cientistas argentinos, o programa busca promover a sua permanência no país, e o retorno daqueles interessados em desenvolver suas atividades na Argentina (Lei n. 26.421/2008) (NOVICK, 2010).

110A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial foi criada em 2004, e é ligada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

111Trata-se de um ponto de encontro, criado para brasileiros residentes no exterior, interessados em projetos tecnológicos e/ou de negócios envolvendo o Brasil. O participante pode integrar foros de discussão, disponibilizar e ter acesso a conteúdo especializado, facilitar conexões com empresas, em função de suas competências e interesses comuns, e manter-se atualizado sobre as novidades dos programas de apoio à ciência, tecnologia e inovação no Brasil”. Foi criado também o blog “Diáspora Brasil” para ampliar o potencial de alcance da comunidade nascida na ABDI.

112Somente para termos um parâmetro, de acordo com dados fornecidos pelo Banco Mundial (2011), em 2000, o número de médicos brasileiros no exterior era de 2.090 (ou 0.6% dos profissionais treinados no país). Já na Argentina, no mesmo ano, o número sobe para 3.232 (ou 2.9%).

CAPÍTULO 3 - LIMITES DA POLÍTICA NACIONAL PARA OS EMIGRANTES E OS SEUS DESCENDENTES

Neste capítulo, trataremos dos limites encontrados no alcance e na execução das políticas para os emigrantes e os seus descendentes, realizadas pelo Estado brasileiro no período de 1990 a 2010. As políticas para os emigrantes são, necessariamente, política externa, uma vez que envolvem relações e tratativas entre os Estados para que essas políticas possam ter alcance para além do território do país de origem dos emigrantes. Dessa forma, daremos à questão um tratamento mais teórico, no campo das Relações Internacionais. Inicialmente, apresentaremos uma discussão sobre os impactos da “globalização” na soberania territorial dos Estados, a qual embasará a abordagem sobre o espaço onde essas políticas são desenvolvidas. Esse espaço representa, para os Estados de origem, tanto uma possibilidade de atuação no sistema vestfaliano de Estados, quanto um dos principais limites à realização das políticas. Outros importantes limites seriam a heterogeneidade da composição da população brasileira no exterior, a qual não pode ser tratada simplesmente como uma “diáspora”, que promova, em grande escala, interesses econômicos e políticos da política externa brasileira; e o caráter fragmentário da política para os brasileiros no exterior, que envolve ações em áreas que fogem à competência do Ministério das Relações Exteriores, e implica uma atuação integrada com outros ministérios e órgãos públicos. Ao final do capítulo, esses e outros limites são avaliados em dois casos específicos, em que se tenta estabelecer reflexões críticas sobre o tempo de resposta às demandas apresentadas pelo fenômeno emigratório.

3.1. Impactos da “Globalização”

Para os céticos da globalização, o próprio conceito de “globalização” é

problemático. Ademais de ser, para eles, uma construção ideológica, que ajuda a justificar e legitimar o projeto neoliberal, o termo é usado pelos globalistas, sem qualquer especificação de referenciais especiais, o que impossibilita a distinção do nacional, regional, internacional, transnacional ou global. Se o “global” não pode ser interpretado literalmente, então, o conceito de globalização, na visão dos ceticistas, torna-se tão amplo, de maneira a tornar-se impossível a sua operacionalização, e se configurar como um veículo enganoso para o entendimento do mundo contemporâneo (HELD; MCGREW, 2007).

Pregando “a continuidade do primado do território, das fronteiras e dos governos nacionais, para a distribuição e localização do poder, da produção e da riqueza na ordem mundial contemporânea”, os ceticistas acreditam que a conceituação das tendências atuais pode ser, mais validamente, capturada pelos termos “internacionalização” e “regionalização” (HELD; MCGREW, 2007).

A esfera internacional, é composta de uma sociedade de estados autônomos e soberanos. A conformação dessa ordem de estados independentes aconteceu de forma gradual no tempo. Em primeiro lugar, a partir do marco normativo dos tratados de Vestfália de 1648 e de sua plena articulação no final do século XVIII e começo do XIX, quando tornaram-se fundamentos da ordem internacional moderna: a soberania territorial, a igualdade formal dos estados, a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, e o consentimento estatal. Em segundo, no final do século XX, quando a ordem internacional moderna de Estados, consolidou-se verdadeiramente, com o término de todos os grandes impérios – o europeu, o americano e, finalmente, o soviético.

Ainda, a propagação de novas formas multilaterais de coordenação e cooperação internacionais, e novos mecanismos regulatórios internacionais, como o regime de direitos humanos, não representaram um grande desafio para o poder do Estado, mas agiram mais como elementos de reforço e suporte ao sistema moderno de Estados-nação (HELD; MCGREW, 2007).

Os ceticistas ressaltam o recente crescimento do Estado, -do tamanho de seu orçamento à abrangência de sua jurisdição-, e a expansão do seu poder, -do policiamento e regulação das atividades humanas à provisão de educação e promoção do cuidado com a saúde.

No início da formação do Estado moderno na Europa, a autoridade do rei era bastante débil, e o contato da população com os representantes da igreja era maior do que com

quaisquer líderes políticos ou militares. Foi, de fato, somente no século XX que os Estados, num processo gradual, tornaram-se mais presentes:

[...] states in many places have increasingly claimed a monopoly of the legitimate use of force and judicial regulation, established permanent military forces as a symbol of statehood as well as a means of ensuring national security, consolidated tax raising and redistributive mechanisms, established nation-wide communication infrastructures, sought to systematize a national or official language, raised literacy levels and created a national schooling system, promulgated a national identity, and built up a diverse array of national political, economic and cultural institutions. In addition, many states, west and east, have sought to create elaborate welfare institutions, partly as a means to promote and reinforce national solidarity, involving public health provision and social security (HELD; MCGREW, 2007).

Por mais que o sentimento de pertencimento seja tão antigo quanto a espécie humana, o conceito de nação somente é cunhado no final do século XVIII, à medida que “*state makers*” passaram a depender de formas cooperativas de relações sociais, para centralizar e reordenar o poder político num território circunscrito, e para assegurar e fortalecer sua base de poder.

A nova força política do nacionalismo criou termos de referência política fundamentalmente novos no mundo moderno – termos de referência que parecem tão enraizados hoje, que muitos, se não a maioria dos povos, os têm como naturais. Diferentemente de épocas anteriores, em que as instituições culturais, ou se estendiam por muitas sociedades, ou eram muito localizadas em suas formas, o advento das nações, dos nacionalismos e dos Estados-nação organizaram a vida cultural, ao longo dos contornos nacionais e territoriais (HELD; MCGREW, 2007).

Os globalistas, por um lado, destacam as forças transnacionais de uma cultura globalizada, e das novas redes de comunicação eletrônica e tecnologia da informação, como agentes que enfraquecem a unidade coletiva da identidade nacional. A corrente ceticista, por outro, coloca que não existe nenhum reservatório comum de memória, modo comum de pensamento ou história universal, para unir as pessoas. Aponta ainda que as culturas nacionais, -por possuírem raízes étnicas e históricas, e a luta pela sua formação ter sido extensa-, são dificilmente erodidas pelas qualidades efêmeras dos produtos das corporações transnacionais de mídia (HELD; MCGREW, 2007).

Além do mais, a emergência de novos sistemas de comunicação – particularmente as novas mídias, os editores independentes e o mercado livre de material impresso - reforçou a influência e o impacto das formas e fontes tradicionais de vida nacional, ao facilitar a

comunicação e a difusão das histórias, dos mitos e rituais nacionais, uma vez que a televisão e o rádio nacionais, continuam a ter audiências substanciais e a organização da cobertura da imprensa, mantém fortes raízes nacionais.

Mesmo que haja produtos culturais estrangeiros, eles são constantemente lidos e interpretados, de formas novas, pelos espectadores nacionais. Enquanto que os sistemas de comunicação permitem o acesso ao “outro”, que se encontra distante, eles podem também despertar a consciência da diferença, o que geralmente leva à acentuação daquilo que é distintivo e idiossincrático. Por mais que as novas indústrias de comunicação possam gerar uma linguagem própria, um conjunto particular de valores e padrões de consumo, eles confrontam uma multiplicidade de linguagens e discursos, a partir dos quais as pessoas dão sentido a suas vidas e culturas (HELD; MCGREW, 2007).

Os globalistas apontam para a formação de uma verdadeira economia global a partir da integração das economias nacionais, de maneira que a atual organização da atividade econômica transcende as fronteiras nacionais e as forças do mercado mundial passam a ter primazia sobre as condições econômicas nacionais.

Essa integração mais profunda, numa única economia global dar-se-ia pela maior mobilidade recente do capital, pela reestruturação produtiva em âmbito mundial, pela emergência de um novo padrão de interdependência entre os países do norte e os do sul, e pelo desenvolvimento de instituições multilaterais de governança da economia mundial (HELD; MCGREW, 2007). Em sentido contrário, os céticos defendem que, seja a respeito das finanças ou da produção, a evidência falha em confirmar a existência ou emergência de uma economia global unificada.

Em comparação com a *Belle Époque* (1890-1914), tanto a magnitude quanto a escala geográfica dos fluxos de comércio, capital e migrantes, são hoje de uma ordem muito menor. Apesar de, -em um mundo de uma comunicação praticamente em tempo real-, o capital corporativo e até mesmo os pequenos negócios possuírem a opção de maior mobilidade, o destino das empresas, pequenas ou grandes, são determinados, principalmente, por vantagens competitivas e condições econômicas locais e nacionais (HELD; MCGREW, 2007).

O capitalismo continua substancialmente nacional: 80% da produção mundial destina-se ao mercado doméstico. O domínio, os ativos e o trabalho de desenvolvimento e pesquisa das corporações nacionais encontram-se em seus países de origem. Elas buscam

auxílio de seus Estados de origem, especialmente para infraestruturas educacionais e de comunicações, bem como para o emprego de medidas protecionistas (MANN, 2003).

O multilateralismo econômico não reescreveu as regras básicas da governança da economia global, já que as instituições multilaterais funcionam como instrumentos dos Estados, onde eles resolvem o choque dos interesses nacionais em competição, por meio do exercício do poder nacional e da barganha entre os governos (HELD; MCGREW, 2007).

Obviamente que não faz parte da argumentação dos ceticistas, que a economia mundial não mudou. Pelo contrario, os céticos interpretam as tendências recentes como uma evidência de uma significativa, mas não historicamente sem precedentes, internacionalização da atividade econômica; uma internacionalização que, na verdade, complementa e acentua, em vez de substituir, a organização e a regulação predominantemente nacionais, das atividades econômicas e financeiras. Além do mais, vale destacar que essa tendência, verifica-se mais entre os maiores países OECD, que concentram a maior parte dos fluxos de comércio, capital e tecnologia (HELD; MCGREW, 2007).

Para os ceticistas a “moldura” do Estado é ainda fundamental para entender importantes processos. Segundo Waldinger e Fitzgerald (2004), incluem-se nesses processos, as migrações internacionais. Eles propõem, assim, uma abordagem alternativa ao transnacionalismo, a qual enfatiza a interação entre migrantes, Estados e sociedade civil, tanto nos países de origem quanto nos de residência. Essa interação, na visão dos pesquisadores, ao invés de “desafiar a hegemonia dos Estados e do capitalismo global”, condiciona as ações dos migrantes.

Os Estados, tanto os de origem quanto os de residência, suas relações com outros Estados, as políticas por eles conduzidas dentro de suas fronteiras, bem como a cultura política dos atores da sociedade civil, moldam as opções de atuação dos migrantes. Ao levar em consideração elementos de variabilidade temporal e local, essa nova abordagem, tende a realizar análises mais contingentes e historicamente matizadas (FITZGERALD; WALDINGER, 2004).

Na perspectiva do transnacionalismo, os avanços na tecnologia, nos direitos humanos e na democracia implicam mudanças paradigmáticas. Todavia, os ceticistas, criticando essa posição, em primeiro lugar, questionam o que eles acreditam consistir num certo “determinismo tecnológico” dos proponentes do transnacionalismo migrante, ao argumentar que, a maior facilidade de comunicação não necessariamente leva ao

estreitamento de laços; e que, no passado, uma simples carta conseguia, com notável efetividade, entrelaçar redes de migrações.

Em segundo, ponderam que, a responsabilidade por um modesto relaxamento da distinção entre nacionais e estrangeiros reside, não nas novas normas internacionais, mas nos atores políticos domésticos, os quais podem também “produzir movimento em na outra direção”. Igualmente, as lealdades com o país de origem, constituem “um produto do momento” e não “uma característica permanente das democracias avançadas” (FITZGERALD; WALDINGER, 2004).

Argumentam também os ceticistas que, ao contrário do que pensam os globalistas, a “ligação entre território e poder político está, na verdade, em seu ápice histórico”. Segundo a concepção dos primeiros, portanto, a incorporação de seus emigrantes, por parte do Estado de origem, estaria dentro da normalidade, não contribuindo, desta forma, para a “eliminação da territorialidade do poder”, uma vez que as embaixadas e os consulados – “ilhas de soberania alheia”, símbolos da fonte e do limite do poder do Estado de origem sobre seus nacionais – constituem, segundo Ruggie (1993), uma concessão por parte dos Estados com o intuito de lidar com “aquelas dimensões da existência coletiva reconhecidas como irreduzivelmente trans-territoriais por natureza” e contornar, com isso, o “paradoxo da absoluta individuação” (RUGGIE, 1993). Em outras palavras, as embaixadas e os consulados “permitem a ampliação da territorialidade do sistema de Estado-Nação, ao esculpir cuidadosamente exceções definidas para a regra geral da soberania existente dentro de uma ampla (ou contínua) área geográfica” (FITZGERALD, 2008).

Enquanto o conceito de “desterritorialização” geralmente chama a atenção para as mudanças históricas relacionadas à influência do território na organização da vida política, o fato de sugerir a dispensa da territorialidade elimina, *a priori*, a compreensão de como a territorialidade do Estado vem sendo reconfigurada e estendida pelas tentativas dos estados emissores de abarcar e incluir seus emigrantes, como importantes atores, nas arenas política, legal e econômica (FITZGERALD, 2008).

3.2. Os limites do Espaço “Extraterritorial”

Estabelecidas formações estatais territorialmente fixadas, acordado que essas formações seriam separadas e mutuamente exclusivas, e aceitas essas condições como a base constitutiva da sociedade internacional, não havia restado nenhum espaço para o desempenho de tarefas tão simples quanto a condução da representação diplomática, sem o receio da “perturbação inexorável” e da violação da comunicação.

No começo, somente eram concedidas imunidades específicas para embaixadores residentes à medida em que a situação exigia. No entanto, essa primeira solução demonstrou-se insatisfatória, pois não prevenia mais eficientemente a custosa quebra das relações diplomáticas.

Como alternativa, a teoria da “extraterritorialidade” foi-se desenvolvendo¹¹³ (RUGGIE, 1993). Segundo ela, “o próprio local da missão diplomática representaria uma extensão do Estado acreditante e não estaria, assim, sujeito à jurisdição do Estado acreditado”. Surgido provavelmente no século XVI, tal entendimento prevaleceu durante longo período, até ser questionado, a partir dos fins do século XX, e rejeitado.

Atualmente, acredita-se que “a noção da extraterritorialidade [...] não oferece fundamentação satisfatória para conclusão de ordem prática”, motivo pelo qual se passou a adotar a teoria da necessidade funcional. Para a nova teoria, “tanto o local da missão, quanto o agente diplomático se acham, para certos fins, sujeitos à jurisdição do Estado acreditado” (LIMA, 2002).

Assim, a utilização dos termos “extraterritorialidade” e jurisdição, deve ser vista com ressalvas. Jurisdição significa “um território dentro do qual um governo pode, propriamente, exercer seu poder”. Diferentemente da jurisdição estatal, a consular e diplomática, ou o território atribuído para o exercício dessas funções, está longe de ter caráter absoluto, pois, segundo a Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963¹¹⁴: a) o estabelecimento de repartições consulares (art. 4o.), a nomeação de seus Chefes (art. 10o.), a fixação do número de membros (art. 20), precisam ser comunicados e aprovados pelo “Estado

¹¹³Supõe-se que, num primeiro momento, a ficção da extraterritorialidade passou a existir para evitar heresia em relação a certa liberdade de culto, existente nas capelas dos embaixadores (RUGGIE, 1993).

¹¹⁴A Convenção de Viena sobre Relações Consulares foi assinada pelo Brasil em 24 de abril de 1963. Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 6, de 1967. Depósito de instrumento brasileiro de ratificação na ONU em 11 de maio de 1967. Entrada em vigor, para o Brasil, a 10 de junho de 1967 (Decreto n. 61.078).

receptor”; b) os funcionários consulares não podem interferir na política interna e nos negócios dos países onde estão exercendo as suas funções; c) quando, por circunstâncias excepcionais, necessitam atuar fora da “jurisdição”, devem obter o seu consentimento; e c) a autoridade consular ou diplomática está sujeita às leis e à jurisdição do Estado onde se exerçam as suas funções, ressalvados alguns casos de imunidade.

Como se vê, os fundamentos da ordem internacional moderna (soberania territorial, a igualdade formal dos estados, a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, e o consentimento estatal) embasam o texto da Convenção. Apesar de ela ainda ditar, em grande medida, os princípios e os limites vigentes nas relações entre os Estados, não podemos deixar de mencionar que houve progressos no direito internacional dos direitos humanos que resultaram na revisão de algumas de suas disposições: a proteção ao nacional deixou de ser somente um direito do Estado, e aos emigrantes também passaram a ser atribuídos direitos não somente ligados à ideia tradicional de serviço consular (art. 5o.). Inclusive, na Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, de 1980, permitiu-se a interferência do Estado de origem em questões de direito privado, em casos de envolvimento de “sequestro” de menores.

Certamente, essas mudanças impactam na “responsabilização” dos Estados, mas não mudam o fato de que a nacionalidade continua sendo a “identidade política” por excelência, dos indivíduos no plano internacional, e que a proteção de seus direitos, depende da ação de seu Estado de origem, a qual deve respeitar a soberania territorial do outro Estado, nos termos da Convenção de Viena de 1963.

Pela Convenção, políticas no exterior, de autoria dos Estados de origem, podem ser desenvolvidas, desde que estejam circunscritas ao “espaço extraterritorial”, o que significa, em primeiro lugar, a atuação mediante o estabelecimento autorizado (art. 4o.), de modalidades previstas de repartição consular (art. 1o.). A criação de um determinado número de repartições simboliza tanto a potencialidade, como os limites da ação dos Estados de origem. Elas têm permitido, por um lado, a extensão de direitos, por meio da realização de eleições “presenciais” nas repartições, e a promoção de políticas de cunho social.

Por outro, a dificuldade de acesso às repartições, que são instaladas em número limitado dentro do território de outro Estado, pode impedir o acesso às políticas¹¹⁵, pela dificuldade de deslocamento relacionadas aos custos e ao tempo. Ademais, as políticas sociais

¹¹⁵No sentido contrário, também se observam dificuldades em promover um maior alcance das políticas junto aos nacionais no exterior.

desenvolvidas, dentro dos limites permitidos, acabam se reduzindo a ações de cunho mais assistencialistas, tais como assistência jurídica, fornecimento de uma variada gama de informações sobre direitos, associações e voluntários. Ações mais efetivas, -que promovam a regularização ou a inclusão dos imigrantes nos benefícios do *Welfare State*-, ficam, em geral, dependendo da “disponibilidade” para negociações que recaem nas decisões do Estado de residência. Nesse aspecto, as políticas para os emigrantes são, necessariamente, política externa, pois sempre envolvem relações e tratativas entre os Estados para que essas políticas possam ter alcance para além do território do país de origem.

No caso do Brasil, só se tem permitido que as políticas cheguem até os emigrantes por meio da expansão da rede consular. Como vimos no capítulo anterior, contribuíram para essa expansão, a elevação¹¹⁶ do tema da emigração, na hierarquia do Ministério das Relações Exteriores, e a maior projeção do País no cenário internacional. Em 2008, a rede chegou a abranger 112 Setores Consulares de Embaixadas, 51 Consulados-Gerais, 5 Consulados, 15 Vice-Consulados, e 177 Consulados Honorários (MRE, 2009).

Além da criação de repartições consulares, uma nova forma de ampliação do alcance da rede teve início com a realização de missões consulares itinerantes. A questão é que, somente por meio da presença consular que direitos (aos emigrantes) podem ser promovidos (pelo país de origem em solo do país de residência). Desse modo, ao mesmo tempo que o espaço extraterritorial potencializa o estabelecimento de relações entre as Repartições e os emigrantes, também constitui um limite em si mesmo, porque não há a possibilidade de atuação para além dele, ou fora de suas regras.

Dentro do espaço extraterritorial, fica também restringida, a capacidade do Estado, de fazer um cidadão cumprir com suas obrigações, uma vez que deixa o seu país. Com isso, o Estado de origem e o emigrante vêm estabelecendo uma relação mais **voluntarística** entre si. O sistema Vestfaliano de soberania territorial, ao mesmo tempo em que possibilita a ampla gama de ações do Estado dentro de seu próprio território, limita profundamente a sua habilidade para projetar o poder político para além de suas fronteiras. Alguns emigrantes podem retornar a seu país de origem para cumprir com seus deveres de cidadania; ou pagar tributos, do exterior. No entanto, “*these arrangements are very tenuous*”. O sistema de Estados soberanos permanece tão robusto que países emissores ficam dependendo, além da cooperação ou do retorno do emigrante, da intervenção coercitiva do

¹¹⁶Essa elevação pode ser observada mais claramente nos organogramas do Ministério das Relações Exteriores apresentados no Apêndice A.

país de imigração, ou da penalização da família do emigrante (FITZGERALD, 2008).

A cidadania emigrante ou a extraterritorial diferem, fundamentalmente, da “residencial”, porque neste caso, o Estado pode muito mais facilmente, coagir os cidadãos residentes, quando o poder ideológico demonstra-se insuficiente. Consequentemente, enquanto cidadãos residentes somente possuem poucas alternativas quanto à porcentagem de seus recursos que gostariam de trocar por benefícios, emigrantes possuem mais escolhas. A solução encontrada pelos Estados para estender sua influência aos “cidadãos” que se encontram no exterior, tem sido criar uma forma de cidadania, denominada *à la carte*, que se baseia no voluntarismo, nas múltiplas afiliações, e que oferece mais direitos do que impõe obrigações (FITZGERALD, 2008).

O Brasil, como vimos, vem promovendo a cidadania extraterritorial por meio do desenvolvimento de uma série de políticas que pretendem estender direitos aos emigrantes e aos seus descendentes, da extensão da nacionalidade e da permissão da dupla nacionalidade, bem como da flexibilização dos deveres. Quanto a esta, vale mencionar que não há, diferentemente do caso do cidadão residente, nenhuma imposição coercitiva quanto à coleta de débitos aos emigrantes. Além do mais, enquanto se impõe ao nacional trabalhador que reside no território do Estado, a contribuição à previdência, ao emigrante é simplesmente oferecida à opção de participação como contribuinte individual. Mais recentemente, também permitiu-se o retorno ao Brasil por meio do cartão de matrícula consular, e vem-se verificando uma tendência a desconsiderar o descumprimento de obrigação militar para a emissão documentos daquele que está fora do território (BRASIL, 2010a).

Enquanto que no Brasil, as consequências para aqueles que não cumprem os deveres podem ser mais facilmente administradas (pesam mais), no caso do brasileiro no exterior, a única questão, basicamente, que o prende ao cumprimento de deveres é o desejo e a necessidade de possuir documentos de identificação, tais como o passaporte e o CPF. Nesse sentido, a intenção de retorno, a posse exclusiva da nacionalidade brasileira, e a situação de irregularidade podem contribuir para a observação de obrigações. Os deveres atribuídos àqueles que saem do território permitem o conhecimento e o controle de informações sobre os nacionais no exterior.

3.3. Existe uma diáspora brasileira?

Em muitas das discussões atuais sobre migrações, o termo “**diáspora**” é frequentemente usado de forma ampla, para se referir a migrantes que deixaram seus lares, mas mantêm ligações com o seu país de origem. Isso vai de encontro com a literatura acadêmica que debate o conceito de diáspora já há várias décadas (VEZZOLI; LACROIX, 2010). Apesar de não existir uma única definição, acadêmicos geralmente concordam que, para se qualificarem como diásporas, os membros de comunidades étnicas e nacionais devem possuir um conjunto de características: uma história de dispersão da terra natal; memória coletiva e uma idealização do lugar de origem; uma ideia de retorno; uma forte consciência de grupo e uma dificuldade para se integrar nos países de residência (COHEN, 1997).

Não obstante “diáspora” corresponder ao conceito mais amplo de populações “transnacionais”, -ou seja, aquela que vive em um lugar, mas está tanto aqui quanto acolá-, não pode ser confundida com os conceitos de “transnacionalismo migrante” e de “comunidade transnacional”. As noções de migração transnacional e de comunidade transnacional apontam para a existência de conexões informais que contribuem para um movimento e uma troca entre o país de origem e o de residência. Por outro lado, a ideia de “diáspora”, está mais relacionada a populações “instaladas” no exterior, a pessoas que se tornaram cidadãos de seus países de residência e à segunda geração em diante (IONESCU, 2006).

Como se pode verificar, então, o tempo é muito importante para o estabelecimento de uma diáspora. Muitas comunidades de migrantes que vêm sendo descritos como diásporas são, na verdade, compostos por ondas recentes de migração, cuja história ainda não permite determinar se vão ou não se tornarem diásporas (COHEN, 1997). Alguns desses grupos podem presenciar o retorno de muitos de seus membros, fragmentar-se ou se integrar, completamente, na sociedade de residência. É importante enfatizar, portanto, que nem toda comunidade migrante forma, automaticamente, uma diáspora (VEZZOLI; LACROIX, 2010).

Os fluxos de brasileiros no exterior são recentes, se comparados com os principais fluxos migratórios internacionais. Além do mais, o caso dos brasileiros no exterior, como observa Patarra (2005),

(...) não se trata de “levas” de emigrantes, de “diáspora brasileira” ou outros termos frequentemente usados pela imprensa e mesmo em alguns meios acadêmicos para referirem-se à questão social da saída de brasileiros. Mais que isso, os dados permitem levantar a hipótese da circularidade, comprovada por depoimentos e pesquisas qualitativas e reforçada pela constatação da existência de redes consolidadas (...)

Tais esclarecimentos em relação à natureza da migração é importante para o estudo das políticas desenvolvidas pelo Brasil. Os nacionais no exterior, aos quais o país tem que garantir os direitos, constituem um grupo heterogêneo, formado majoritariamente por trabalhadores migrantes, mas no qual também se observa uma certa tendência à permanência em alguns países, e o crescimento no número de nascimentos no exterior. As múltiplas variáveis representam diversas situações, que precisam de direcionamentos específicos por parte do Estado brasileiro¹¹⁷.

Igualmente, no plano da política externa, a existência de uma diáspora brasileira não se evidencia. Aliás, vale mencionar que uma diáspora nem sempre age em favor do seu Estado de origem, havendo também a sua “versão antagonista”, como no caso dos cubanos nos Estados Unidos, que militam contra o regime autoritário em Cuba.

Na área econômica, o envio de remessas por parte dos brasileiros no exterior é significativo, e a “comunidade” pode constituir um “mercado para produtos brasileiros e uma plataforma para a promoção desses produtos no meio” (MAIA, 2008). No entanto, por mais que isto se coloque como uma possibilidade, é difícil afirmar que os brasileiros no exterior venham promovendo a difusão de produtos nacionais, do modo como se dá, por exemplo, no caso italiano.

Da mesma forma, no campo da participação política, diferentemente dos indianos e dos chineses no exterior, os emigrantes brasileiros não vêm formando *lobbies* com capacidade de influenciar a política dos Estados onde residem, em favor de interesses do Estado brasileiro.

117Os casos de nacionais no exterior englobam situações tão variadas como estrangeiros naturalizados brasileiros que agora estão no exterior; o nascimento de nacionais no exterior que podem ser filhos de emigrantes temporários ou permanentes; os migrantes permanentes; e a própria presença da circularidade, com a migração temporária e o turismo.

3.4. A fragmentação das políticas para os emigrantes e seus descendentes

À medida que o tema dos emigrantes brasileiros no exterior ganha maior importância, ele acirra disputas políticas internas. Assim, desde 2003, verificou-se a acentuação delas entre, principalmente, parlamentares, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), e o Ministério do Trabalho e Emprego. Essas disputas se fundamentaram na mudança para um governo com uma ampla gama de aliados políticos, e na promulgação do Decreto n. 10.683, de 28 de maio, -que abriu uma oportunidade para a expansão da “burocracia” estatal -, na imposição mais organizada de demandas pelos emigrantes, bem como num histórico de ascensão de remessas e de acirramento dos problemas enfrentados pelos brasileiros no exterior após o 11 de setembro. Vale observar que o interesse de outros atores públicos pela política externa com relação ao tema dos emigrantes brasileiros dá-se pela sua visibilidade pública e por suas características peculiares.

Foram casos que permitiram verificar com maior clareza as competições internas, a realização da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Emigração¹¹⁸, e o estabelecimento da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. Consistiu em demanda dos próprios emigrantes a “criação de uma Secretaria ou Departamento com poderes jurídicos no âmbito do Ministério da Justiça e do MRE para os assuntos de emigração”, constante no Documento de Lisboa de 2002. Uma Secretaria especificamente direcionada aos emigrantes é instituída no Ministério das Relações Exteriores no ano de 2007, não somente como decorrência desse demanda, mas também como reflexo de outras circunstâncias e de rivalidades políticas.

O Requerimento de instauração da CPMI da Emigração (RQ n. 2, de 2005-CN), datado de 5 de maio de 2005, é precedido por uma presença constante na mídia, desde 2004, de coberturas jornalísticas relacionadas, de um lado, ao crescimento do número de apreensões

¹¹⁸Tratou-se de iniciativa de grande repercussão do Congresso Nacional, a realização da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, da Emigração (CPMI da Emigração), cuja finalidade consistiu em “apurar os crimes e outros delitos penais e civis praticados com a emigração ilegal de brasileiros para os Estados Unidos e outros países, e assegurar os direitos de cidadania aos brasileiros que vivem no exterior”. Ao longo de seu trabalho, que durou cerca de um ano, a Comissão procurou levantar informações sobre os principais fluxos de brasileiros no exterior (EUA, Japão e Paraguai) e a realidade por eles vivida, -atividade que incluiu a realização de audiências, reuniões, entrevistas e missões no Brasil e no exterior-, bem como criar novos instrumentos para acompanhar as questões referentes a emigrantes brasileiros no exterior, fazer várias recomendações e propor legislações. Fruto da Comissão, foi a criação da “Frente Parlamentar Cidadania Sem Fronteiras”, para continuar a acompanhar as questões referentes a emigrantes brasileiros no exterior (FIRMEZA, 2007).

de brasileiros no exterior, e de outro, ao aumento de suas remessas financeiras; de missões parlamentares aos Estados Unidos; da exibição da novela “América”, em março de 2005, no horário de maior audiência da Rede Globo de Televisão; e, em maio de 2005, pela notícia veiculada na Folha de S. Paulo, sobre a multiplicação da captura de brasileiros nos EUA, que somente em abril, havia atingido o número de 4.802 - uma incrível média de 160 casos diários (SALES, 2005).

Sob um outro ângulo, a realização da CPMI da Emigração fez frente à atuação do MRE, com relação aos emigrantes, no sentido de que, dentre as conclusões de seu relatório final, aponta-se a "insuficiência dos atuais esforços ministeriais, ainda que bem intencionados, em fazer face ao grave problema da vulnerabilidade dos brasileiros residentes no exterior". Aliás, a Comissão foi além, ao propor a criação da Secretaria Especial de Políticas ao Emigrante, "que integre a Presidência da República, como os órgãos mencionados no § 3º do art. 1º da Lei nº 10.683/2003"¹¹⁹.

Na ocasião, a CPMI somente fez a indicação, sem apresentar nenhum projeto de lei, uma vez que entendia se tratar de competência privativa do Presidente da República prevista no art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição. No mesmo ano, entretanto, o Senador Valdir Raupp, do PMDB-RO, quem participou como vice-presidente da Comissão, propôs o Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 47, para a criação da Secretaria de Apoio aos Brasileiros no Exterior (SEABE). Diante do limite de competência mencionado, a tramitação do Projeto vem prosseguindo sob a argumentação de que, como lei autorizativa, pretende sugerir ao Poder Executivo, como forma de colaboração, a prática de um ato de sua competência.

Ora, a partir de uma análise política, essa atuação do parlamentar reflete interesses, relacionados à sua repercussão política, e às oportunidades que a criação de uma Secretaria traz, sob o governo de um partido aliado. Por outro lado, o MRE cuidou logo de criar a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, para tentar inviabilizar a nova proposta, ou se fortalecer diante dela, pois sua eventual concretização, poderia gerar interferências em sua condução da política externa.

O Congresso Nacional, tem participado das políticas para os emigrantes, não

¹¹⁹Os emigrantes também estão na luta pela ampliação da sua representação política e para ocupar espaços de poder. Um grupo deles, que promove o “Estado emigrante”, vem reiterando que não somente deve ser criada uma secretaria dirigida por emigrantes, mas também uma circunscrição eleitoral no exterior. O estabelecimento de uma secretaria para os emigrantes ainda representa uma ameaça para a autonomia do MRE.

somente como instância legisladora, mas também por meio do comparecimento e do apoio a encontros de brasileiros no exterior; de visitas e missões “in loco”; bem como de reuniões, audiências temáticas e do envio de requerimentos. Antes da CPMI da Emigração, uma outra atuação mais destacada do Congresso foi a realização de visita por uma comissão bicameral à Portugal, a pedido da Casa do Brasil em Lisboa. Essa iniciativa resultou na visita do presidente Lula da Silva àquele país para a assinatura do Tratado de Contratação Recíproca de Nacionais em 2003 (PADILLA, 2008). As comissões do Congresso, atuantes na questão emigratória, são: a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado que, desde 2003, também age a partir da Subcomissão Permanente de Proteção dos Cidadãos Brasileiros no Exterior, criada por sugestão do Documento de Lisboa; e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, que, “criada em 1995, recebe denúncias sobre a ameaça ou violação de direitos humanos, tanto de imigrantes como de nacionais” (no Brasil ou no exterior) (COENTRO, 2011). Foi de sua co-iniciativa, “a organização dos Encontros de Brasileiros e Brasileiras no Exterior (os eventos de Lisboa, em 2002, e de Bruxelas, em 2007)” (COENTRO, 2011).

Demonstrou também sinais de que queria ganhar mais espaço dentro do contexto, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que, como vimos, abriga o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão a ele vinculado que lida com questões relacionadas à imigração. O marco inicial de sua “campanha” foi a emissão da Portaria 254, de 28 de maio de 2004, que criou um Grupo de Trabalho para a elaboração de proposta de política nacional de imigração e emigração. A partir de então, a atuação e a “campanha” do Ministério, por meio, em grande medida, do CNIg, foram se intensificando. O seu objetivo mais recentemente tem sido ficar responsável pela política emigratória; e seu âmbito de ação, fazer políticas na área trabalhista para os emigrantes.

A participação de outros atores não somente se dá por causa de disputas, mas também pela limitação da competência do Ministério das Relações Exteriores, pois uma política para os emigrantes, envolve ações em várias áreas. Isso tem feito com que a política para os emigrantes não faça parte

of a unitary, coordinated state strategy. Rather, they form a constellation of institutional and legislative arrangements and programmes that come into being at different times, for different reasons, and operate across different timescales at different levels within home-states. The term ‘policy’ is therefore applied somewhat hesitantly. This general conclusion about the nature of diaspora engagement policies would seem to lend support to David Fitzgerald’s (2006) approach to analyzing state

emigration control from a “neopluralist” perspective, “disaggregating ‘the state’ into a multi-level organization of distinct component units in which state incumbents and other actors compete for their interests” (GAMLEN, 2006).

A tentativa, no Brasil, de concentrar o desenvolvimento e a gestão das políticas em uma única instância federal, é dificultada também pelos efeitos muitas vezes localizados da emigração. A Constituição dispõe que a emigração é assunto que compete ao âmbito federal, no qual, acredita-se, deve ser elaborada uma política nacional a respeito. O Ministério das Relações Exteriores, vem conduzindo uma política para os brasileiros no exterior, no escopo da política externa.

O caso do Brasil é diferente daquele do México, em que os estados e os municípios são solicitados, como parte da estratégia da diplomacia federal e de programas, como o Programa para as Comunidades Mexicanas no Exterior (PCME), a implementar uma política externa própria e “alcançar” os grupos dos migrantes (paradiplomacia) (YRIZAR BARBOSA; ALARCÓN, 2010).

No entanto, diante dos impactos e dinâmicas proporcionados, localmente, pelas migrações, estados e municípios têm tomado iniciativas próprias. Vale colocar que, na esfera local, interesses econômicos, relacionados às remessas, e de cunho político, tais como o voto e o financiamento de campanhas, bem como certas preocupações com a preservação “do prestígio nacional e da reprodução da comunidade cultural” (FITZGERALD, 2009), podem ganhar maiores proporções.

É nesse sentido que, diante da demora do Estado brasileiro, no que tange à criação de programas para atrair fundos, os governos estaduais e municipais tomaram a iniciativa (LEVITT; DEHESA, 2003). Também se podem encontrar, em municípios e estados, outros tipos de ações e tentativas de manutenção do vínculo dos emigrantes com o seu local de origem. Algumas delas, como as voltadas para as remessas, começaram primeiramente nesse âmbito, enquanto outras, somente se dão nele, tal como a lei municipal que autoriza o prefeito de Governador Valadares-Minas Gerais, a auxiliar financeiramente no traslado de corpos para o Brasil¹²⁰.

120Lei n. 5.388, de 10 de novembro de 2004. Acesso: <<http://www.camaragv.mg.gov.br/upload/legislacao/%7B90817EE4-A014-4E9C-8E36-F8C78350A100%7D.pdf>>.

3.5. Tempo de resposta ao fenômeno da emigração

Como pudemos observar no capítulo anterior, uma série de políticas vêm sendo desenvolvidas para os brasileiros no exterior. Elas representam uma resposta do Estado às diferentes demandas desse grupo. O atendimento a essas demandas, no entanto, vem sendo dificultado pelos limites das políticas, as quais, ademais de serem fragmentárias, somente podem ser executadas por meio de tratativas com outros Estados, e envolvem vários procedimentos burocráticos. Pelos motivos apresentados, o tempo de implementação dessas políticas, tem sido mais longo.

Analisemos o tempo de resposta do Estado brasileiro à consolidação do fenômeno da migração de brasileiros para o Japão¹²¹. Pela Tabela 10, podemos observar que houve um crescimento repentino e bastante grande do número de emigrantes naquele país, de 1989 a 1991. Em 1989, em relação ao ano anterior, o crescimento foi de 249,31%, passando para 14.528, o número de brasileiros no Japão. Já no ano seguinte, 1990, o aumento deu-se em 288,42%, subindo esse número para 56.429. Com uma taxa de crescimento de 111,47%, o número de brasileiros no ano de 1991, ultrapassa os 100.000. Depois desse período, a ampliação do fenômeno foi se dando mais gradualmente, chegando aos 200.000 em 1996, e 300.000 somente em 2005.

¹²¹Os dados sobre a imigração brasileira no Japão são mais precisos em relação aos outros países, em decorrência da regularidade do fluxo. Aliás, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil tem-se utilizado de estatísticas do Ministério da Justiça do Japão em suas estimativas de brasileiros no exterior (Apêndice B).

Tabela 10
População de imigrantes brasileiros no Japão (1980-2010)

Ano	Imigrantes Brasileiros	Crescimento em relação ao ano anterior (%)
1980	1.492	7,11
1981	1.652	10,72
1982	1.643	-0,54
1983	1.796	9,31
1984	1.953	8,74
1985	1.955	0,10
1986	2.135	9,21
1987	2.250	5,39
1988	4.159	84,84
1989	14.528	249,31
1990	56.429	288,42
1991	119.333	111,47
1992	147.803	23,86
1993	154.650	4,63
1994	159.619	3,21
1995	176.440	10,54
1996	201.795	14,37
1997	233.254	15,59
1998	222.217	-4,73
1999	224.299	0,94
2000	254.394	13,42
2001	265.962	4,55
2002	268.332	0,89
2003	274.700	2,37
2004	286.557	4,32
2005	302.080	5,42
2006	312.979	3,61
2007	316.967	1,27
2008	312.582	-1,38
2009	267.456	-14,44
2010	230.552	-13,80

Fonte: Compilação sobre dados do Judicial System and Research Department,
Minister's Secretariat and Immigration Bureau

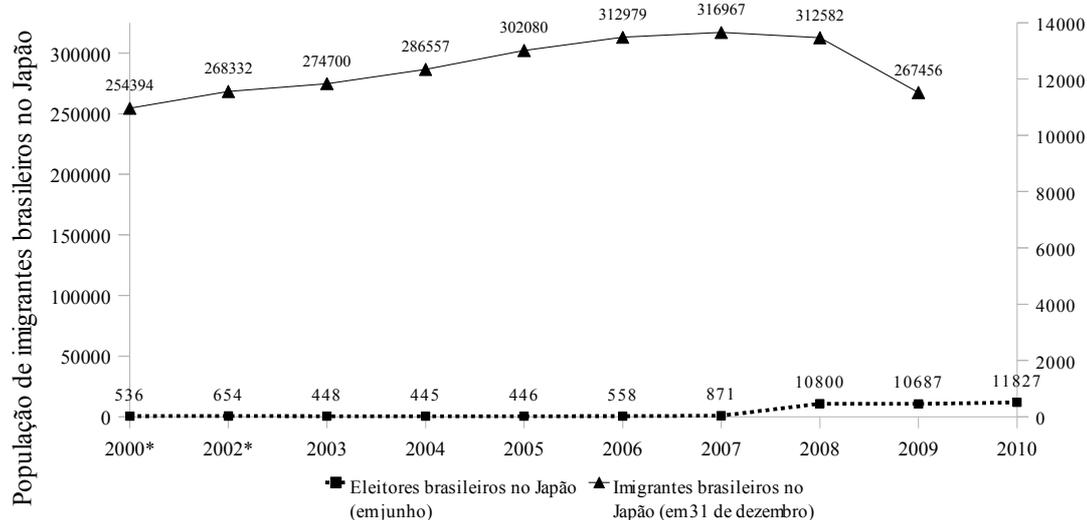
Até o ano de 2007, não existia, no Ministério das Relações Exteriores, um espaço hierarquicamente superior especificamente voltado para atender à dinâmica migratória brasileira¹²². Além do mais, a criação de um consulado envolve a realização, em um curto

¹²²Uma verba voltada especificamente para a assistência consular somente foi criada pela primeira vez com o Plano Plurianual de 2000-2003. A atribuição de maior competência administrativa para a Divisão de Assistência Consular, ocorrida nos últimos anos, permitiu também um atendimento mais rápido aos brasileiros no exterior. Como podemos observar, então, o tempo de resposta não está somente relacionado às dificuldades quanto às relações com outros Estados.

espaço de tempo, de uma série de ações, tais como a nomeação de funcionários de carreira, o deslocamento de funcionários, a contratação de novos funcionários, a adaptação orçamentária. Ainda, a utilização do espaço extraterritorial exige uma constante negociação e interação com o “Estado receptor”, que implicam a realização de procedimentos burocráticos em ambos países envolvidos. Por tudo isso, torna-se difícil a resposta imediata ao fenômeno de um ano para o outro, ou até mesmo em poucos anos, como no período analisado acima (1989-1991).

Por outro lado, apesar das dificuldades acima, a demanda populacional no exterior exige uma resposta por parte do Estado brasileiro no desenvolvimento de políticas e no acesso aos direitos dessa população. No caso do Japão, por exemplo, dois consulados-gerais foram criados entre 1992 e 1995, pouco tempo depois do rápido crescimento do número de emigrantes brasileiros naquele país, mas não foram instalados nos principais locais de residência destes. Foi somente depois de 19 anos, com o estabelecimento de um Consulado-Geral em Hamamatsu, que se possibilitou a uma grande parte dessa população, um acesso mais efetivo aos serviços consulares, como por exemplo, o registro eleitoral, que permite o exercício do direito de voto no exterior. Segundo Menegazzo (2011), a criação do Consulado-Geral em Hamamatsu, juntamente com a ampliação das missões consulares itinerantes, fez com que o número de eleitores brasileiros, entre 2006 e 2008, crescesse 1.835%, passando de 558 para 10.800 (Figura 05).

Figura 05
População de imigrantes brasileiros e eleitorado brasileiro no Japão (2000-2010)



Fonte: Menegazzo (2011). * dados do eleitorado referentes ao mês de outubro.

A fragmentação das políticas para os brasileiros no exterior, e a falta de integração interna também têm impactado negativamente no tempo de resposta do Estado às demandas dos brasileiros no exterior. A incorporação de alguns ministérios nessa ação deu-se mais recentemente, sendo o caso, de grande impacto, o do Ministério da Previdência Social¹²³.

Com isso, por exemplo, um acordo de previdência entre o Brasil e o Japão somente entrou em vigor no dia primeiro de março de 2012, ou seja, vinte e três anos após o início mais significativo do fluxo de brasileiros para aquele país (em 1989). Certamente, a dificuldade nas negociações, das quais tratamos anteriormente, causa atrasos na realização de acordos com outros países. Isso, no entanto, não justifica uma demora tão longa, como a de 23 anos, relacionada ao acordo de previdência entre o Brasil e o Japão. Sabendo que o acordo não terá efeito retroativo, tanto para aqueles brasileiros que ainda residem no Japão quanto para aqueles que retornaram, houve certo prejuízo, pois não terão o tempo de trabalho no exterior computados para a sua aposentadoria. Além disso, foram desprovidos da seguridade social, para casos como invalidez e acidentes de trabalho durante sua permanência no exterior.

¹²³Uma tentativa de integração dos demais ministérios e órgãos público se deu com a criação da Conferência “Brasileiros no Mundo”, em 2008.

Até o momento do acordo, o Brasil havia realizado tratados com países cuja presença de brasileiros não era muito significativa, com exceção de Portugal e Espanha¹²⁴. Mais recentemente, vêm-se expandindo os acordos na área.

¹²⁴O acordo com a Espanha se deu em 1991, ou seja, antes do aumento do volume de brasileiros no país nos anos 2000. Já o acordo com Portugal existe também em decorrência do significativo número de cidadãos portugueses no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fluxos emigratórios do Brasil começaram a ganhar corpo e constância na década de 1980, e passaram a constituir para o Estado brasileiro uma nova equação demográfica em âmbito internacional, a que ele vem se adaptando. O início dos fluxos não foi seguido pela adoção de uma política emigratória, por exemplo, com o controle da saída ou do retorno, mas por uma política para os brasileiros residentes no exterior. Esta política surge como uma política externa. No nosso entendimento, isso se dá por ela depender da relação entre os Estados.

O crescimento da população brasileira no exterior foi acompanhado por significativas mudanças na estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores no período analisado (1990-2010). Isso reflete a importância da questão emigratória, quando a elevação do tema emigração passa a ter um papel de destaque na hierarquia do Ministério, possibilitando que ações externas relacionadas à emigração fossem aumentando seu espaço na política externa brasileira.

Em 1992, pela primeira vez, o tema ganhou espaço dentro da discussão sobre a necessidade de uma reforma administrativa, com a Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas (CAOPA). Em 1995, ocorreu a primeira mudança estrutural, quando foi criada a Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior, a qual permitiu um tratamento mais específico ao tema. No ano de 2004, a organização interna direcionada aos brasileiros no exterior passou a dividir uma instância hierarquicamente superior, com assuntos relacionados à promoção comercial, até que, em 2007, foi criada a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. A elevação da questão dentro da hierarquia do Ministério das Relações Exteriores mostrou-se sempre contínua, sem que houvessem recuos no período 1990-2010.

Antes do fenômeno da emigração brasileira, a configuração de missões diplomáticas permanentes e repartições consulares no exterior era guiada pela criação de novas nações, pela diversificação das relações, e pela política de promoção comercial e

cultural. Acreditamos que, assim como as reformas burocráticas, a expansão da rede consular brasileira, veio sendo direcionada também por uma maior presença de nacionais brasileiros no exterior. Isso pode ser observado nos casos de instalações no Japão e nos Estados Unidos, onde o aumento no número de repartições consulares foi determinado pelo crescimento da população brasileira naqueles países. A presença de repartições consulares tem sido o principal meio pelo qual políticas têm alcançado nacionais no exterior.

A expansão da rede consular constitui, principalmente, o estabelecimento de qualquer tipo de repartição consular prevista na Convenção de Viena de 1963, seja ela um Consulado-Geral, um Consulado, um Vice-Consulado, um Consulado Honorário, ou uma Agência Consular. Verificamos que o tipo Agência Consular somente passou a ser previsto no Manual do Serviço Consular e Jurídico do Brasil, a partir de 2010, após vários anos de adoção de uma política de criação de consulados honorários, que se demonstrou insuficiente, especialmente nos últimos anos.

A criação de novas políticas e a sua promoção por meio das repartições, vêm fazendo parte, no conjunto, de uma política de Estado que busca, além de proporcionar direitos, levar a soberania estatal sobre os emigrantes e os seus descendentes. Isso vem se dando, de forma limitada, por meio da ligação de direitos, a deveres e ao “controle pelo conhecimento”, bem como do desenvolvimento de políticas simbólicas e de vinculação. Com isso, busca-se atrair os nacionais com objetivos relacionados ao desenvolvimento, tais como a recuperação, e o estímulo à contribuição a partir do exterior, da mão-de-obra qualificada; o envio de remessas; e a promoção do país no exterior.

A exemplo disso, verificamos no período analisado uma relação entre o desenvolvimento de algumas das principais políticas para os brasileiros no exterior, e o envio de remessas. Essa relação pode ser verificada a partir da coincidência entre os picos de recebimento de remessas do exterior, e alguns marcos da ação do Estado brasileiro para seus nacionais no exterior. Em 1992 (US\$ 1,8 bilhão), a necessidade de dar mais atenção a essa “comunidade” foi ressaltada na Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas (CAOPA). Foi instituída, no ano de 1995 (US\$ 3,3 bilhões), a Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior. Em 2008 (US\$ 5,1 bilhões), foi criada a Conferência “Brasileiros no Mundo”.

No ano de 2007, as políticas desenvolvidas para a população brasileira no exterior passaram a ter um novo sentido. Com a possibilidade de extensão da nacionalidade aos filhos

de brasileiros nascidos no exterior, a relação do Estado com os “seus” nacionais no exterior transita de uma “cidadania emigrante” para a construção de uma “cidadania extraterritorial”, quando as políticas deixam de se destinar somente a pessoas que saíam do país, e passa a se voltar também para aquelas nascidas no exterior. Ademais, com a extensão da nacionalidade brasileira pela adoção do critério do *jus sanguini*, a presença de nacionais no exterior passa a não depender somente da saída do país. Por isso, tratamos no trabalho o desenvolvimento de uma política externa brasileira para os emigrantes e seus descendentes.

As políticas que tem por objetivo estabelecer uma maior vinculação entre o Estado brasileiro e nacionais no exterior, aquelas de promoção de interesses econômicos e políticos no cenário internacional, e as ações para a extensão de direitos e da cobrança de deveres-, ficam comprometidas por várias razões. Em primeiro lugar, pelo espaço onde essas políticas podem se dar no exterior, ou seja, numa “ilha de soberania”, -também denominada espaço extraterritorial-, encrustada no território de outros Estados. Dentro do espaço extraterritorial, é restringida a capacidade do Estado, de fazer um cidadão cumprir com suas obrigações, uma vez que deixa o seu país. Com isso, os Estados de origem vêm tentando estender sua influência aos “cidadãos” que se encontram no exterior, por meio de uma forma de cidadania, denominada *à la carte*, que se baseia no voluntarismo, nas múltiplas afiliações, e que oferece mais direitos do que impõe obrigações (FITZGERALD, 2008).

O Brasil vem promovendo a cidadania extraterritorial por meio do desenvolvimento de uma série de políticas que pretendem estender direitos aos emigrantes e aos seus descendentes, da extensão da nacionalidade e da permissão da dupla nacionalidade, bem como da flexibilização dos deveres. Quanto a esta, vale mencionar que não há, diferentemente do caso do cidadão residente, nenhuma imposição coercitiva quanto à coleta de débitos aos emigrantes. Além do mais, enquanto se impõe ao nacional trabalhador que reside no território do Estado, a contribuição à previdência, ao emigrante é simplesmente oferecida à opção de participação como contribuinte individual. Mais recentemente, também permitiu-se o retorno ao Brasil por meio do cartão de matrícula consular, e vem-se verificando a possibilidade de se desconsiderar o descumprimento de obrigação militar para a emissão de documentos para aquele que está fora do território (BRASIL, 2010a).

A tentativa de promoção dos direitos e do alcance das políticas é restringida pelo número limitado de repartições dentro do território de outro Estado. Além do mais, as políticas sociais desenvolvidas, dentro dos limites permitidos, acabam se reduzindo a ações de

cunho mais assistencialistas, tais como assistência jurídica, fornecimento de uma variada gama de informações sobre direitos, associações e voluntários. Ações mais efetivas, -que promovam a regularização ou a inclusão dos imigrantes nos benefícios do *Welfare State*-, ficam, em geral, dependendo da “disponibilidade” para negociações que recaem nas decisões do Estado de residência. Nesse aspecto, as políticas para os emigrantes são, necessariamente, política externa, pois sempre envolvem relações e tratativas entre os Estados para que essas políticas possam ter alcance para além do território do país de origem.

Constitui um outro tipo de limite à política nacional para os emigrantes e os seus descendentes, a heterogeneidade da composição da população brasileira no exterior, a qual não pode ser tratada simplesmente como uma “diáspora”, que promova, em grande escala, interesses econômicos e políticos da política externa brasileira. Na área econômica, o envio de remessas por parte dos brasileiros no exterior é significativo, e a “comunidade” pode constituir um “mercado para produtos brasileiros e uma plataforma para a promoção desses produtos no meio” (MAIA, 2008). No entanto, por mais que isto se coloque como uma possibilidade, é difícil afirmar que os brasileiros no exterior venham promovendo a difusão de produtos nacionais, do modo como se dá, por exemplo, no caso italiano. Da mesma forma, no campo da participação política, diferentemente dos indianos e dos chineses no exterior, os emigrantes brasileiros não vêm formando *lobbies* com capacidade de influenciar a política dos Estados onde residem, em favor de interesses do Estado brasileiro.

Uma série de políticas vem sendo desenvolvidas para os brasileiros no exterior. Entretanto, no que se refere ao surgimento da demanda por parte desse grupo, tais políticas ainda vêm se dando de forma lenta. Assim, por exemplo, com relação à resposta do Estado brasileiro à consolidação do fenômeno da migração de brasileiros para o Japão, a partir de 1989, verificamos que dois consulados-gerais foram criados entre 1992 e 1995, pouco tempo depois do rápido crescimento do número de emigrantes brasileiros naquele país, mas não foram instalados nos principais locais de residência destes. Foi somente depois de 19 anos, com o estabelecimento de um Consulado-Geral em Hamamatsu, em 2008, que se possibilitou a uma grande parte dessa população, um acesso mais efetivo aos serviços consulares. Também, a falta de integração entre os ministérios e demais órgãos públicos, provocou um atraso de 23 anos para a entrada em vigor do acordo previdenciário entre o Brasil e o Japão, em 2012. Isso acabou por deixar muitos brasileiros que trabalharam no Japão ou lá residem sem computar períodos de trabalho para a sua aposentadoria, ou desprovidos do abrigo da

seguridade social, para casos de acidente de trabalho e invalidez durante sua permanência no exterior.

Com uma população no exterior estimada em três milhões de brasileiros, e passadas mais de duas décadas desde o início da emigração, as demandas cada vez mais diversificadas exigem uma resposta mais rápida por parte do Estado brasileiro no desenvolvimento de políticas, e no acesso aos direitos desses nacionais no exterior. Assim, torna-se cada vez mais necessário que essas demandas tenham maior espaço em outros Ministérios, além do Ministério das Relações Exteriores, para que o desenvolvimento de políticas destinadas a essa população se tornem mais efetivas.

REFERÊNCIAS

ADACHI, N. Japones: A Marker of Social Class or a Key Term in the Discourse of Race? **Latin American Perspectives**, v. 31, n. 3 (May 2004), pp. 48-76.

AWAD, I. **The global Economic crisis and migrant workers: impact and response**. Geneve: International Labour Office, 2009.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Diez años de innovación en remesas: Lecciones aprendidas y modelos para el futuro**. Washington D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones, 2010.

BARRY, K. Home and Away: The Construction of Citizenship in an Emigration Context. **New York University Law Review**, v.81, n.1, p.11-59, April 2006.

BASSANEZI, M. S. B. Imigrações Internacionais no Brasil. In: PATARRA, N. L. (Coord.). **Emigração e Imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FNUAP, 1995.

BECK, U. **What is globalization?** Cambridge: Polity Press, 2000.

BELTRÃO, K.I.; SUGAHARA, S. Permanentemente Temporário: Dekasseguis brasileiros no Japão. **Revista Brasileira de Estatística e população**, v.23, n.1, jan/jun, 2006, p. 61-85.

BÓGUS, L. M. Migrantes brasileiros na Europa Ocidental: uma abordagem preliminar. In: PATARRA, N. L.(Coord.) **Emigração e Imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FNUAP, 1995.

BRASIL. **Brasil: 2003 a 2010**. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma Consular** – documentos de base. Brasília-DF: Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior), 2010a.

BRASILEIROS NO EXTERIOR - BRASILEIROS NO MUNDO, 1a., 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Brasília-DF: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em: <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em: 17 set 2008.

CALLEGARI, C. Atuação governamental em relação às comunidades brasileiras no exterior na área educacional. In: CONFERÊNCIA DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR BRASILEIROS NO MUNDO, 1a., 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Brasília-DF: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades

Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em: <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em: 17 set 2008.

CANO, G. Organizing Immigrant Communities in American Cities: Is this Transnationalism, or what? **Center for Comparative Immigration Studies** (University of California, San Diego), working paper n. 103, Aug. 2004.

CASTLES, S.; WISE, R. D. **Migration and Development: perspectives from the South**. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2007.

CASTLES, S.; MILLER, M. J. **The age of migration – international population movements in the modern world**. London: Macmillan Press, 1998.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **1808-2008: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty**. V. II. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CERVO, A. L. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

CHANDER, A. Homeward Bound. **New York University Law Review**, v.81, n.1, p.60-89, April 2006.

COENTRO, L. U. **Políticas Públicas e Gestão das Migrações Internacionais no Brasil: Uma Reflexão sobre os Migrantes Qualificados**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresa de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011.

COHEN, R. **Global Diasporas: an introduction**. Seattle: University of Washington Press, 1997.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Globalización y Desarrollo**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2002.

CONGRESSO NACIONAL. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**. Brasília: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração, 2006.

Consulado dos EUA concede a partir de amanhã vistos com validade de 10 anos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27/05/2010.

OLIVEIRA, A. C. **Japoneses no Brasil ou Brasileiros no Japao: a trajetoria de uma identidade em um contexto migratorio**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas. Campinas, 1997.

OLIVEIRA, Adriana Capuano. Direito à mobilidade individual e a soberania dos Estados. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, Dez. 2007.

OLIVEIRA, M. D. **Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs.** Brasília-DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 1999.

OLIVEIRA, M. M. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, maio/agosto 2006.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). Latin-American Economic Outlook. Paris: Development Centre, 2010.

VILHENA, D. V. **Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origem: transnacionalismo y políticas públicas.** Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELAD) / División de Población de la CEPAL, 2006.

ESCOBAR, C. Extraterritorial Political Rights and Dual Citizenship in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 42, n. 3, p. 43-75, October 2007.

EUROPEAN COMMISSION. Economic Crisis in Europe: causes, consequences and responses. **European Economy**, n. 7, 2009.

EVANS, Y. et al. **Brazilians in London: a Report for the Strangers into Citizens Campaign.** Department of Geography, Queen Mary University of London, September 2007.

FERNANDES, D.; RIGOTTI, J. I. Brasileiros na Europa. In: CONFERÊNCIA DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR - BRASILEIROS NO MUNDO, 1a., 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Brasília-DF: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em: <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em: 17 set 2008.

FIGUEIREDO, J. M. **Fluxos migratórios e cooperação para o desenvolvimento: realidades compatíveis no contexto europeu?** Porto: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), 2002.

Fila para ter cidadania italiana tem 380 mil. **A Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20/09/2008.

FIRMEZA, G. T. **Brasileiros no exterior.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

FITZGERALD, D. Rethinking Emigrant Citizenship. **New York University Law Review**, v.81, n.1, p.90-116, April 2006.

FITZGERALD, D. Rethinking the “local” and “transnational”: Cross-Border Politics and Hometown Politics in an Immigrant Union. **The center for comparative immigration studies** (University of California), working paper n. 58, August 2002.

FITZGERALD, David. Citizenship à la Carte. **Global Migration and Transnational Politics**, n. 3, pg. 1-11, March 2008.

GALLARDO, G. Migración, Desarrollo Humano y Ciudadanía. **Cuadernos de Desarrollo**

Humano, n.3, 2009.

GLICK SCHILLER, N.; LEVITT, P. Haven't we heard this somewhere before? A substantive view of transnational migration studies by way of a reply to Waldinger and Fitzgerald. The Center for Migration and Development (Princeton University) **Working Paper**, jan. 2006.

GLOBAL COMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION. **Migration in an interconnected world: new directions for action**. Geneva: Global Comission on International Migration, 2005.

GOZA, F. A imigração brasileira na América do Norte. **Revista brasileira de estudos populacionais**, campinas 9(1), 1992.

GRADILONE, E. Proposta de Política Governamental para Comunidades Brasileiras no Exterior. In: CONFERÊNCIA DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR BRASILEIROS NO MUNDO, 1a., 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Brasília-DF: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em: <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em: 17 set 2008.

GRADILONE, E. A Política Consular e de Apoio a Brasileiros como fator de credibilidade e afirmação externa do Brasil. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, 5a., 2010, Brasília-DF. **Anais eletrônicos...** Brasília-DF: Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=67:v-cnpepi&catid=43:videoteca&Itemid=2>. Acesso em: 4 set 2010.

GRAEME, H. Migrações internacionais não-documentadas: uma tendência global crescente. **Travessia**: revista do migrante, p. 5-12, janeiro-abril/98.

GUARNIZO, L. E.; PORTES, A; HALLER, W. Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants. **American Journal of Sociology**, v.108, n.6, p.1211-1248, May 2003.

HAESBAERT, R.; SILVEIRA, M. Migração brasileira no Mercosul. **Travessia**, ano XI, n. 33, Janeiro-Abril/1999.

HAMILTON, D. The transformation of consular affairs: the United States Experience. **Clingendael Discussion Papers in Diplomacy**, n.116, Dec. 2009.

HEISLER, B. S. Sending Countries and the Politics of Emigration and Destination. **International Migration Review**, v. 19, n. 3, Autumn 1985.

HELD, D.; MCGREW, A. Introduction: current controversies about the demise of globalization. In: HELD, D.; MCGREW, A. **Globalization/Anti-Globalization: beyond the great divide**. Cambridge: Polity Press, 2007.

HIGUCHI, N. Mass Unemployment of Japanese Latin Americans as a Disaster Made by Humans: The Consequences of Labour-Market Flexibilization During the Economic Crisis in

Japan. In: Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) Annual Conference - New Times? Economic Crisis, geo-political transformation and the emergent migration order, Oxford, 2009. **Anais eletrônicos...** Oxford: University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, 2009. Disponível em: <http://www.compas.ox.ac.uk/events/previous/events-2008-copy-1/annual-conference/>. Acesso em: 20 set 2008.

HIGUCHI, N.; TANNO, K. What's driving Brazil-Japan Migration? The making and Remaking of the Brazilian Niche in Japan. **International Journal of Japanese Sociology**, n. 12, 2003.

HIRANO, F.Y. O caminho para casa: o retorno dos dekasseguis. In: IV Encontro Nacional sobre Migrações, Rio de Janeiro, 2005. **Anais eletrônicos...** Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Núcleo de Estudos Populacionais da Universidade de Campinas (Unicamp), 2005. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/4EncNacSobreMigracao/ST1-2.pdf>. Acesso em: 25 fev 2009.

HUNTINGTON, Samuel. **Who are we? : The challenges to America national identity**. Nova Iorque: Simon & Schuster Paperbacks, 2005.

Imigrantes enviam menos dinheiro para o Brasil. **A Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14/03/2011.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **International labour migration: a rights-based approach**. Geneva: International Labour Organization, 2010.

IONESCU, D. Engaging Diasporas as development partners for home and destination countries: challenges for policymakers. **Migration Research Series**, n. 26. Geneve: International Organization for Migration, 2006.

JAPAN INTERNATIONAL CORPORATION AGENCY (JICA). **Os Nikkeis e a Sociedade brasileira nos próximos 20 anos**. São Paulo: Departamento para a América Latina da JICA, 2003.

JONES-CORREA, M. Under Two Flags: Dual Nationality in Latin America and Its Consequences for Naturalization in the United States. **International Migration Review**, v.35, n.4, p.997-1029, Winter 2001.

KAWAMURA, L. **Para onde vão os brasileiros? Imigrantes brasileiros no Japão**. Campinas: Editora da Unicamp, 2003.

KLAGSBRUNN, V. H. Globalização da economia mundial e mercado de trabalho: a emigração de brasileiros para os EUA e Japão. In: PATARRA, N. L. (Coord.). **Migrações Internacionais: herança XX, agenda XXI**. Campinas: FNUAP, 1996.

KOSER, K. **International Migration: a very short introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

LAKE, D. The new sovereignty in international relations. **International Studies Review**, n. 5, 2003.

LEVIT, P.; DEWIND, J.; VERTOVEC, S. International Perspectives on Transnational Migration: An Introduction. **International Migration Review**, v. 37, n. 3, p. 565-575, Fall 2003.

LEVITT, P.; DEHESA, R. Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations. **Ethnic and Racial Studies**, v. 26, n. 4, p.587-611, 2003.

LEVITT, P.; JAWORKSY, B. N. Transnational Migration Studies: Past Developments and Future Trends. **Annual Review of Sociology**, n. 33, p. 129-56, 2007.

LIMA, A. **Brasileiros na América**. São Paulo: sindicato dos editores de livros, 2009.

MACHADO, I. J. de R. Imigração em Portugal. **Estudos avançados**, v. 20, n. 57, maio/agosto 2006.

MAGUID, A. La migración internacional em el escenario del mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias. **Estudios Migratorios Latinoamericanos**, año 19, n. 57, 2005.

MAIA, O. A. Brasileiros no Mundo: o ambiente mundial das migrações e a ação governamental brasileira de assistência a seus nacionais no exterior. In: CONFERÊNCIA DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR - BRASILEIROS NO MUNDO, 1a., 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Brasília-DF: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em: <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em: 17 set 2008.

MALDONADO, R. *et al.* **Las remesas a América Latina y el Caribe durante el 2009**: los efectos de la crisis financiera global. Washington D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones (BID), 2010.

MALHEIROS, J. M. Jogos de relações internacionais: repensar a posição de Portugal no arquipélago migratório global. In: **Globalização e migrações**. BARRETO, A. (Org.). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

MANN, M. Neither nation-state nor globalism. In: WHITE, K. E.; ROBERTSON, R. (Eds.). **Globalization: critical concepts in sociology**, v. II. London: Routledge, 2003.

MARGOLIS, M. L. **A minoria invisível: imigrantes brasileiros em Nova York**. Travessia, ano VIII, n. 21, Janeiro-abril/95.

MARGOLIS, M. L. **Little Brazil: imigrantes brasileiros em Nova York**. Campinas: Papyrus, 1994.

MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. A Formulação da Política Externa Brasileira e as

novas lideranças políticas regionais. **Perspectivas**, São Paulo, v. 33, jan./jun. 2008.

MARINUCCI, R. **Brasileiros e brasileiras no exterior: apresentação de dados recentes do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília-DF: Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.csem.org.br/2008/roberto_marinucci_brasileiros_e_brasileiras_no_exteriorsegundo_dados_do_mre_junho2008.pdf>. Acesso em: 17 set 2008.

MARTIN, S. F. Remittances as a development tool. **Economic Perspectives**, v. 6, n. 3, Sept. 2001.

MASSEY, D. *et al.* Theories of international migration: review and appraisal. **Population and development review**, v. 19, n. 3, Nova Iorque, 1993.

MASSEY, D. *et al.* **Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millenium**. Clarendon: Press Oxford, 1993.

MCGREW, A.; HALL, S.; HELD, D. **Modernity and its futures**. Cambridge : Polity Press in association with the Open University, 1992.

MENEGAZZO, E. . **Construindo uma "cidadania extraterritorial": participação, representação e incorporação política dos emigrantes brasileiros e seus descendentes**. In: II Seminário Nacional Sociologia & Política, 2010, Curitiba. Anais do II Seminário Nacional Sociologia & Política. Curitiba, 2010. v. 4. p. 1-44.

MENEGAZZO, E. **A representação política dos emigrantes e seus descendentes: a "cidadania emigrante" e a "cidadania extraterritorial" na Argentina e no Brasil**. Ponencia preparada para el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Brasileiros no Mundo. Estimativas**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior e Divisão de Assistência Consular: Setembro de 2009.

MITCHELL, C. As recentes políticas de imigração dos Estados Unidos e seu provável impacto nos imigrantes brasileiros. In: **Políticas Migratórias: américa latina, Brasil e brasileiros no exterior**. SALES, T.; SALLES, M. do R. (Orgs.). São Carlos: EdUFSCar, 2002.

MONTEIRO, A. J. R. **Estados Unidos, um retrato político das migrações internacionais**. 1997. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas. Campinas, 1997.

MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo. **Privilégios e imunidades diplomáticos**. Brasília: Instituto Rio Branco: Fundação Alexandre Gusmão, 2002.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz**. Brasília:

Editora Universidade de Brasília / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo, 2003.

OKANO-HEIJMANS, M. Change in Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy. **Clingendael Discussion Papers in Diplomacy**, n.26, Feb. 2009.

ONG, A. **Flexible Citizenship: The cultural Logics of Transnationality**. Durham: University of North Carolina, 1999.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. Incorporación de la Migración en las agendas de políticas de desarrollo. **Diálogo internacional sobre la Migración**, n. 8. Geneve: Organización Internacional para las Migraciones, 2006.

ORGANIZACAO PARA A COOPERACAO E O DESENVOLVIMENTO ECONOMICO (OCDE). **International Migration Outlook**. Paris: Organizacao para a Cooperacao e o Desenvolvimento Economico, 2010.

OROZCO, M. (Ed.). Migrants' Use of Technology and Tech-Based Remittances. **Migrant Remittances**, v. 7, n. 2, oct. 2010.

PADILLA, B. As migrações latino-americanas para a Europa: uma análise retrospectiva para entender a mobilidade actual. In: PADILLA, B.; XAVIER, M. (Orgs.). **Migrações: Revista do Observatório da Imigração**, n. 5, out. 2009.

PADILLA, Beatriz. Migrações e diplomacia parlamentar. In: FRANCO, Giuliana e MELO, Graça. (Orgs.). **Diplomacia Parlamentar – Uma contribuição ao debate**. Brasília: Instituto Universitas e Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

PADILLA, B.; XAVIER, M. (Orgs.). Migrações entre Portugal e América Latina. **Migrações: Revista do Observatório da Imigração**, n. 5, Out. 2009.

PATARRA, N. L. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, São Paulo, maio/agosto 2006.

PATARRA, N. L.; BAENINGER, R. Migrações Internacionais recentes: o caso do Brasil. In: **Migración e Integración**. PELLEGRINO, A (org.). Montevideo: Ediciones Trilce, 1995.

PEREIRA, M. C. Processos migratórios na fronteira Brasil-Guiana. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, maio/agosto 2006.

PETERSON, V. S. **A critical Rewriting of Global Political Economy: integrating reproductive, productive and virtual economies**. New York: Routledge, 2003.

PHILPOTT, D. "Sovereignty". In: ZALTA, E. N. (Ed.). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**, Summer 2010 Edition. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/sovereignty/>>. Acesso em: 20 nov 2010.

PIZARRO, J. M. Tendencias recientes de la migración internacional en América Latina y el

Caribe. **Estudios migratorios latinoamericanos**, año 18, n. 54, agosto/2004.

PORTES, A. **Globalization from Below: The Rise of Transnational Communities**. WPTC-98-01, Princeton University, set. 1997.

PORTES, A. Introduction: the debate and significance of immigrant transnationalism. **Global Networks**, v. 1, n. 3, p. 181-193, 2001.

PRIES, L. The approach of transnational social spaces: responding to new configurations of the social and the spatial. In: PRIES, L (Ed.). **New Transnational Social Spaces. International migration and transnational companies in the early twenty-first century**. London: Routledge, 2001.

PURDY, R. S. História comparada e desafio do transnacionalismo. In: VII Congresso Internacional da Associação Nacional de pesquisadores e professores de História das Américas, Campinas, out. 2006. **Anais Eletrônicos...** Goiânia: Associação Nacional de pesquisadores e professores de História das Américas (ANPHLAC), 2006. Disponível em: <<http://www.anphlac.org/periodicos/anais/encontro7/purdy.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2010.

PURI, S.; RIZETMA, T. Migrant worker remittances, micro-finance and the informal economy: prospects and issues. **Social Finance Working Paper**, n. 21, 1999.

Reino Unido desiste de exigir visto para brasileiros. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 09/02/2009.

REIS, R. R. Migrações: casos norte - americano e francês. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, Aug. 2006.

REIS, R.R. A Política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, jan./jul. 2011.

ROBINSON, W. Saskia Sassen and the Sociology of Globalization: A critical Appraisal. **Sociological Analysis**, v. 3, n. 1, Spring 2009.

ROCHA-TRINDADE, M. B. Políticas de migrações: Portugal e Brasil. In: **Políticas migratórias: América Latina, Brasil e brasileiros no exterior**. SALES, T.; SALLES, M. do R. (orgs). São Carlos: EdUFSCar, 2002.

RODRIGUES, F. Migração transfronteiriça na Venezuela. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, maio/agosto 2006.

ROGALSKI, M. Les migrations internationales entre l'impossible et l'inévitable. **Recherches Internationales**, n. 90, avril-juin 2011, pp. 55-58.

ROJAS, J. M. B. Migrações Remessas e Reincorporação política na Colômbia. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas. Campinas, 2007.

RUGGIE, J. G. Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. **International Organization**, v.47, n.1, pg. 139-174, winter 1993.

SALAMA, P. **Viver juntos em igual dignidade: migrantes e a luta contra a discriminação na Europa**. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2010.

SALES, T. A organização dos imigrantes brasileiros em Boston. **São Paulo em Perspectiva**, vol.19, n.3, São Paulo, Jul./Set. 2005.

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

SALES, T. Hard-working newcomers. In: **Globalização e migrações**. BARRETO, A. (org.). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

SALES, T. Identidade étnica entre imigrantes brasileiros na região de Boston, EUA. In: **Cenas do Brasil migrante**. REIS, R. R.; SALES, T. (orgs.). São Paulo: boitempo editorial, 1999.

SALES, T. Imigrantes estrangeiros, imigrantes brasileiros: uma revisão bibliográfica e algumas anotações para pesquisa. **Revista brasileira de estudos populacionais**, Campinas 9(1), 1992.

SALES, T. Migrações de fronteira entre Brasil e os países do Mercosul. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Campinas, 13(1), 1996a.

SALES, T. O Brasil no contexto das novas migrações internacionais. **Travessia**, ano VIII, n. 21, Jan.-Abr./95.

SALES, T. O trabalhador brasileiro no contexto das novas migrações internacionais. In: **Emigração e Imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. Patarra, N. L. (Coord.). São Paulo: FNUAP, 1995.

SALES, T. Pensando a terceira idade da primeira geração de imigrantes brasileiros nos Estados Unidos. **Travessia**, ano XII, n. 35, setembro-dezembro/1999a.

SALES, T.; BAENINGER, R. Migrações Internas e Internacionais no Brasil: Panorama deste século. **Travessia**, n. 36, jan/00.

SALIM, C. A. A questão dos brasiguaios e o Mercosul. **Emigração e Imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. PATARRA, N. L. (Coord.). São Paulo: FNUAP, 1995.

SASAKI, E. M. **O jogo da diferença: A experiência identitária no movimento de kassegui**, Dissertação de Mestrado, IFCH/ UNICAMP, Campinas-SP, 1998, p. 219.

SASSEN, S. Cracked casings: notes towards an analytics for studying transnational processes. In: PRIES, L (Ed.). **New Transnational Social Spaces. International migration and transnational companies in the early twenty-first century**. London: Routledge, 2001.

SASSEN, S. **Globalization and its discontents: essays on the new mobility of people and**

money. Nova York: New Press, 1998.

SASSEN, S. **Loosing control? Sovereignty in the age of Globalization**. Nova York: Columbia University Press, 1996.

SCHWARZER, H. Atuação governamental em relação às comunidades brasileiras no exterior na área de previdência. In: CONFERÊNCIA DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR - BRASILEIROS NO MUNDO, 1a., 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Brasília-DF: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em: <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em: 17 set 2008.

SEIGEL, M. Beyond Compare: Comparative Method after the Transnational Turn. **Radical History Review**, n. 91, Winter 2005.

SERRANO, J. O. Acerca de las remesas de dinero que envían los migrantes: procesos de intercambio social em contextos migratorios internacionales. **Estudios migratorios latinoamericanos**, año 17, n. 51, p. 307-331, agosto/2003.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Dekassegui: Empreendedor e Cidadão**. Brasília-DF: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2004.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. **Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo**. Oeiras: Departamento de Planejamento e Formação, 2008.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. **Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo**. Oeiras: Departamento de Planejamento e Formação, 2009.

SMITH, M.P.; GUARNIZO, L. (Eds.). **Transnationalism from Below**. New Brunswick: Transaction Press, 1998.

SMITH, R. Migrant membership as an instituted process: comparative insights from the Mexican and Italian cases. **WPTC-01-03**, Princeton University, 2001.

SOUCHAUD, S. A visão do Paraguai no Brasil. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, Rio de Janeiro jan./jun. 2011.

SPRANDEL, M. A.; NETO, H. P. Os objetivos da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e a política migratória brasileira. In: Associação Brasileira de Estudos Populacionais. **Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo**. Campinas: FNUAP, 2009.

SPRANDEL, M.A. Brasileiros na Fronteira com o Paraguai. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, maio/agosto 2006.

TORPEY, J. Coming and going: on the state monopolization of the legitimate “means of movement”. In: WHITE, K. E.; ROBERTSON, R. (Eds.). **Globalization: critical concepts in**

sociology, v. II. London: Routledge, 2003.

TORRESAN, A. Ser brasileiro em Londres. **Travessia**: revista do migrante, ano VIII, n. 23, p. 35-38, setembro-dezembro/95.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **International Migration Chart**. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2010.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **International Migration Report: a Global Assessment**. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2009.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **World Economic and Social Survey: International Migration**. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2004.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. **Census 2010 Activities Update**, June 2009, v. 2, Issue 4.

VAINER, C. B. Estado e Migrações no Brasil: Anotações para uma história das Políticas Migratórias. **Travessia**, n. 36, jan/00.

VAN AMERSFOORT, H. Gabriel Sheffer and the Diaspora Experience. **Diaspora: a journal of transnational studies**, n. 13, p. 359-372, feb./march 2004.

VERTOVEC, S. Conceiving and researching transnationalism. **Ethnic and Racial Studies**, v. 22, n. 2, 1999.

VEZZOLI, S.; LACROIX, T. **Discussion paper on Building bonds for migration and development: Diaspora engagement policies of Ghana, India and Serbia**. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2010.

VIENA. Convenção (1961). Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 24 de abril de 1964. **United Nations electronic Treaty Collection**. Disponível em: <<http://treaties.un.org/Home.aspx>>.

VIENA. Convenção (1963). Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 19 de março de 1967. **United Nations electronic Treaty Collection**. Disponível em: <<http://treaties.un.org/Home.aspx>>.

WALDINGER, R.; FITZGERALD, D. Transnationalism in Question. **American Journal of Sociology**, v. 109, n. 5, March 2004.

WEINER, M.; HANAMI, T. **Temporary workers or future citizens? Japanese and U.S. migration policies**. Basingstoke: Macmillan Press, 1998.

WHITE, K. E.; ROBERTSON, R. Globalization: an Overview. In: WHITE, K. E.; ROBERTSON, R. (Eds.). **Globalization: critical concepts in sociology**, v. I. London: Routledge, 2003.

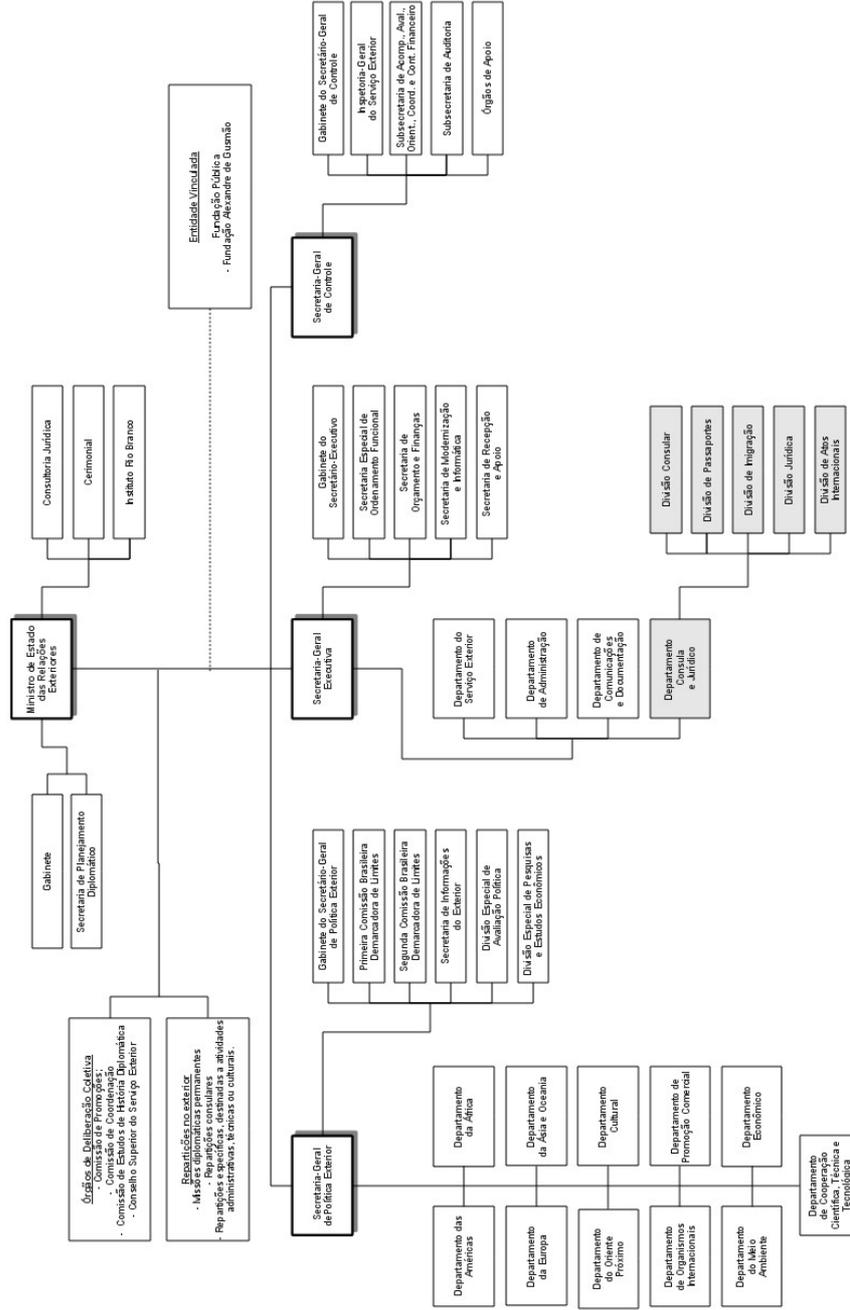
WORLD BANK. **Migration and Remittances**: Factbook 2011. Washington D.C.: World Bank, 2011.

WORLD BANK. **Migration & Remittances Data. Annual remittances data**. Washington, D.C.: World Bank, 2011. Disponível em: <http://go.worldbank.org/092X1CHHD0>. Acesso em: Jan. 2012.

YRIZAR BARBOSA, G.; ALARCÓN, R. Emigration Policy and State Governaments in Mexico. **Migraciones Internacionales**, v. 5, n. 4, Mexico jul./dic. 2010.

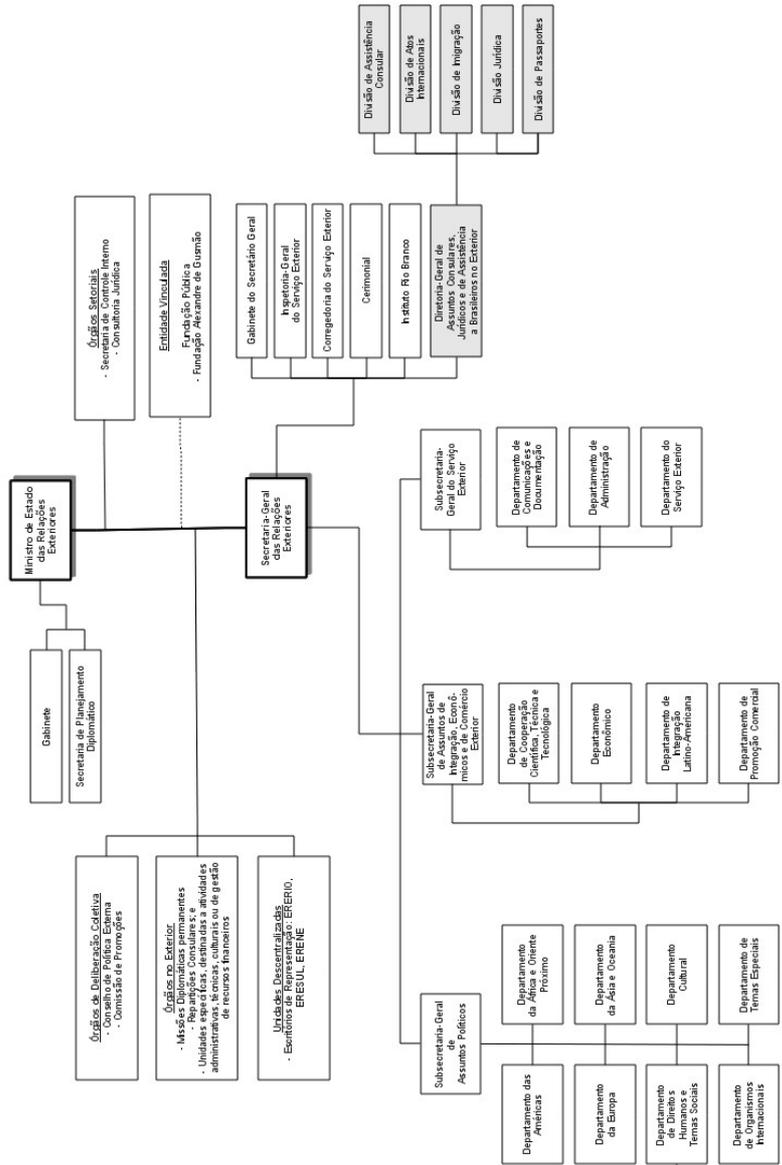
APÊNDICE A – Estrutura Organizacional do Ministério das Relações Exteriores (1990-2010)

Figura A-01 – Estrutura Organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 1990



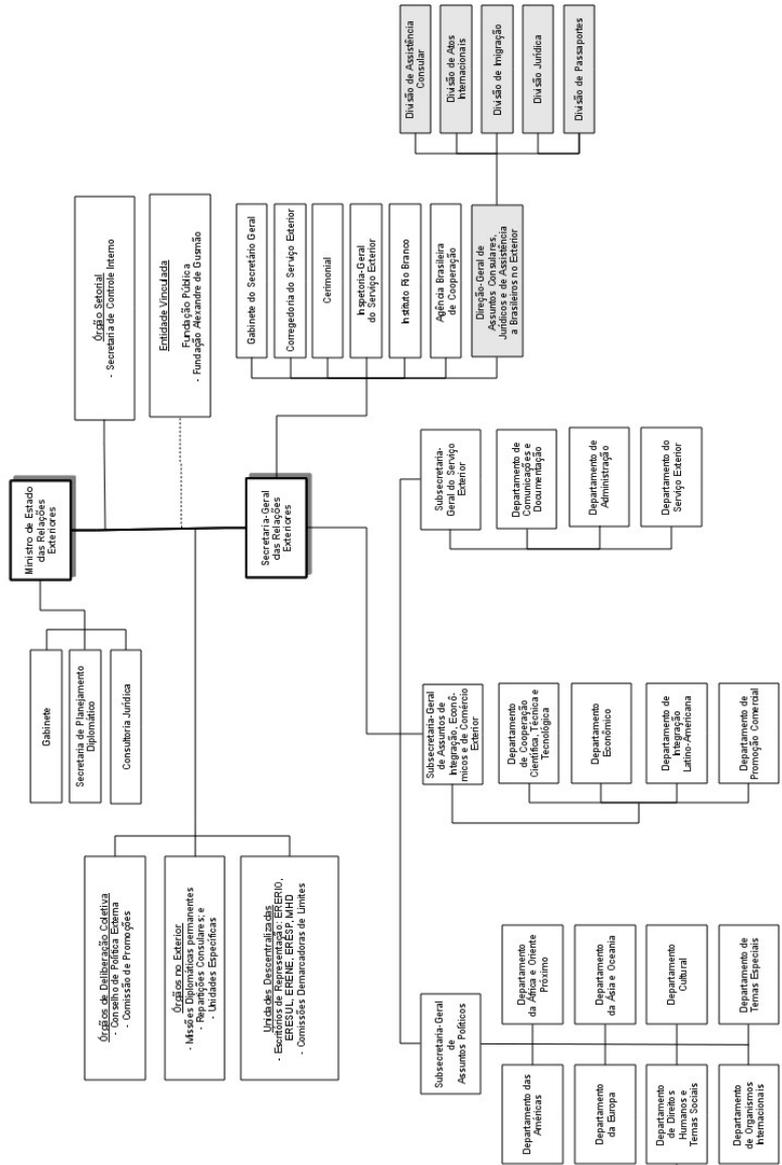
Fonte: Elaboração própria com base no Decreto No. 99.578, de 10 de outubro de 1990.

Figura A-02 – Estrutura Organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 1995



Fonte: Elaboração própria com base no Decreto No. 1.756, de 22 de dezembro de 1995.

Figura A-03 – Estrutura Organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 2000



Fonte: Elaboração própria com base no Decreto No. 3.414, de 14 de abril de 2000.

APÊNDICE B – Estimativas de Brasileiros no Exterior (2008-2010)

Tabela B-01
Estimativa de Brasileiros na América do Norte (2008 - 2010)

País/território	2008			2010			
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	% E1/E2
Canadá	26.300	1,98	0,86	30.146	2,10	0,97	14,62
Estados Unidos	1.280.000	96,60	42,09	1.388.000	96,85	44,45	8,44
México	18.800	1,42	0,62	15.000	1,05	0,48	-20,21
Total América do Norte (T)	1.325.100	100,00	43,57	1.433.146	100,00	45,89	8,15
Total Mundo (TT)	3.040.993	-	-	3.122.813	-	-	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009a; 2011)

Tabela B-02
Estimativa de Brasileiros na América do Sul (2008 - 2010)

País/território	2008			2010			
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	% E1/E2
Argentina	49.500	9,63	1,63	37.100	9,12	1,19	-25,05
Bolívia	23.800	4,63	0,78	50.100	12,31	1,60	110,50
Chile	9.200	1,79	0,30	10.600	2,60	0,34	15,22
Colômbia	1.800	0,35	0,06	2.168	0,53	0,07	20,44
Equador	800	0,16	0,03	1.800	0,44	0,06	125,00
Guiana	5.000	0,97	0,16	7.500	1,84	0,24	50,00
Guiana Francesa	19.000	3,70	0,62	18.000	4,42	0,58	-5,26
Paraguai	300.000	58,39	9,87	200.000	49,15	6,40	-33,33
Peru	4.500	0,88	0,15	3.520	0,87	0,11	-21,78
Suriname	20.000	3,89	0,66	20.000	4,91	0,64	0,00
Uruguai	32.200	6,27	1,06	30.135	7,41	0,96	-6,41
Venezuela	48.000	9,34	1,58	26.000	6,39	0,83	-45,83
Total América do Sul (T)	513.800	100,00	16,90	406.923	100,00	13,03	-20,80
Total Mundo (TT)	3.040.993	-	-	3.122.813	-	-	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009a; 2011)

Tabela B-03
Estimativa de Brasileiros na América Central (2008 - 2010)

País/território	2008			2010			
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	% E1/E2
Antígua e Barbuda	8	0,16	0,00	8	0,12	0,00	0,00
Bahamas	250	4,96	0,01	100	1,47	0,00	-60,00
Barbados	37	0,73	0,00	50	0,73	0,00	35,14
Belize	48	0,95	0,00	47	0,69	0,00	-2,08
Costa Rica	226	4,49	0,01	1.250	18,33	0,04	453,10
Cuba	1.000	19,85	0,03	750	11,00	0,02	-25,00
El Salvador	375	7,44	0,01	350	5,13	0,01	-6,67
Guatemala	380	7,54	0,01	425	6,23	0,01	11,84
Haiti	70	1,39	0,00	70	1,03	0,00	0,00
Honduras	500	9,93	0,02	396	5,81	0,01	-20,80
Jamaica e Ilhas Caimã	150	2,98	0,00	160	2,35	0,01	6,67
Nicarágua	220	4,37	0,01	284	4,16	0,01	29,09
Panamá	811	16,10	0,03	2.000	29,32	0,06	146,61
República Dominicana	750	14,89	0,02	820	12,02	0,03	9,33
Santa Lúcia	9	0,18	0,00	10	0,15	0,00	11,11
Trinidad e Tobago	203	4,03	0,01	101	1,48	0,00	-50,25
Total América Central (T)	5.037	100,00	0,17	6.821	100,00	0,22	35,42
Total Mundo (TT)	3.040.993	-	-	3.122.813	-	-	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009a; 2011)

Tabela B-04
Estimativa de Brasileiros na Europa (2008 - 2010)

País/território	2008			2010			
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	% E1/E2
Alemanha	89.000	10,90	2,93	91.087	9,99	2,92	2,34
Áustria	3.000	0,37	0,10	4.413	0,48	0,14	47,10
Bélgica	42.000	5,15	1,38	60.000	6,58	1,92	42,86
Bulgária	70	0,01	0,00	60	0,01	0,00	-14,29
Croácia	170	0,02	0,01	200	0,02	0,01	17,65
Dinamarca	3.000	0,37	0,10	2.500	0,27	0,08	-16,67
Eslovênia	32	0,00	0,00	72	0,01	0,00	125,00
Espanha	125.000	15,31	4,11	158.761	17,41	5,08	27,01
Finlândia	508	0,06	0,02	550	0,06	0,02	8,27
França	60.000	7,35	1,97	80.010	8,77	2,56	33,35
Grécia	5.100	0,62	0,17	3.000	0,33	0,10	-41,18
Holanda	17.600	2,16	0,58	20.426	2,24	0,65	16,06
Hungria	230	0,03	0,01	400	0,04	0,01	73,91
Irlanda	15.000	1,84	0,49	18.000	1,97	0,58	20,00
Itália	70.000	8,58	2,30	85.000	9,32	2,72	21,43
Noruega	4.100	0,50	0,13	5.542	0,61	0,18	35,17
Polônia	336	0,04	0,01	380	0,04	0,01	13,10
Portugal	137.600	16,86	4,52	136.220	14,94	4,36	-1,00
Reino Unido	180.000	22,05	5,92	180.000	19,74	5,76	0,00
República Tcheca	347	0,04	0,01	460	0,05	0,01	32,56
República da Eslováquia	-	-	-	102	0,01	0,00	-
Romênia	110	0,01	0,00	141	0,02	0,00	28,18
Rússia	400	0,05	0,01	400	0,04	0,01	0,00
Sérvia	60	0,01	0,00	108	0,01	0,00	80,00
Suécia	5.000	0,61	0,16	6.462	0,71	0,21	29,24
Suíça	57.500	7,04	1,89	57.500	6,31	1,84	0,00
Ucrânia	80	0,01	0,00	85	0,01	0,00	6,25
Vaticano	14	0,00	0,00	10	0,00	0,00	-28,57
Total Europa (T)	816.257	100,00	26,84	911.889	100,00	29,20	11,72
Total Mundo (TT)	3.040.993	-	-	3.122.813	-	-	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009a; 2011)

Tabela B-05
Estimativa de Brasileiros na África (2008 - 2010)

País/território	2008			2010			
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	% E1/E2
África do Sul	1.160	3,15	0,04	1.170	4,06	0,04	0,86
Angola	30.000	81,41	0,99	20.000	69,39	0,64	-33,33
Argélia	36	0,10	0,00	71	0,25	0,00	97,22
Benin	8	0,02	0,00	13	0,05	0,00	62,50
Botswana	26	0,07	0,00	29	0,10	0,00	11,54
Burkina Faso	-	-	-	30	0,10	0,00	-
Cabo Verde	350	0,95	0,01	350	1,21	0,01	0,00
Camarões	50	0,14	0,00	80	0,28	0,00	60,00
Costa do Marfim	180	0,49	0,01	12	0,04	0,00	-93,33
Egito	362	0,98	0,01	350	1,21	0,01	-3,31
Etiópia	26	0,07	0,00	19	0,07	0,00	-26,92
Gabão	65	0,18	0,00	70	0,24	0,00	7,69
Gana	20	0,05	0,00	28	0,10	0,00	40,00
Guiné	40	0,11	0,00	52	0,18	0,00	30,00
Guiné Bissau	300	0,81	0,01	354	1,23	0,01	18,00
Guiné Equatorial	100	0,27	0,00	228	0,79	0,01	128,00
Líbia	300	0,81	0,01	1	0,00	0,00	-99,67
Mali	-	-	-	28	0,10	0,00	-
Marrocos	110	0,30	0,00	151	0,52	0,00	37,27
Moçambique	2.700	7,33	0,09	3.500	12,14	0,11	29,63
Namíbia	51	0,14	0,00	115	0,40	0,00	125,49
Nigéria	312	0,85	0,01	1.212	4,20	0,04	288,46
Quênia	130	0,35	0,00	110	0,38	0,00	-15,38
República D. Congo	80	0,22	0,00	168	0,58	0,01	110,00
República do Congo	-	-	-	150	0,52	0,00	-
São Tomé e Príncipe	30	0,08	0,00	45	0,16	0,00	50,00
Senegal	220	0,60	0,01	270	0,94	0,01	22,73
Sudão	6	0,02	0,00	24	0,08	0,00	300,00
Tanzânia	30	0,08	0,00	70	0,24	0,00	133,33
Togo	15	0,04	0,00	25	0,09	0,00	66,67
Tunísia	47	0,13	0,00	50	0,17	0,00	6,38
Zâmbia	69	0,19	0,00	49	0,17	0,00	-28,99
Zimbábue	29	0,08	0,00	0	0,00	0,00	-100,00
Total África (T)	36.852	100,00	1,21	28.824	100,00	0,92	-21,78
Total Mundo (TT)	3.040.993	-	-	3.122.813	-	-	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009a; 2011)

Tabela B-06
Estimativa de Brasileiros no Oriente Médio (2008 - 2010)

País/território	2008			2010			
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	% E1/E2
Arábia Saudita	686	2,15	0,02	500	1,23	0,02	-27,11
Armênia	8	0,03	0,00	21	0,05	0,00	162,50
Catar	500	1,57	0,02	670	1,65	0,02	34,00
Emirados Árabes	1.200	3,76	0,04	2.300	5,67	0,07	91,67
Irã	86	0,27	0,00	190	0,47	0,01	120,93
Iraque	11	0,03	0,00	15	0,04	0,00	36,36
Israel	20.000	62,72	0,66	20.000	49,28	0,64	0,00
Jordânia	1.300	4,08	0,04	1.300	3,20	0,04	0,00
Kuaite	290	0,91	0,01	650	1,60	0,02	124,14
Líbano	5.000	15,68	0,16	7.300	17,99	0,23	46,00
Omã	-	-	-	150	0,37	0,00	-
Síria	2.480	7,78	0,08	3.090	7,61	0,10	24,60
Territórios Palestinos	-	-	-	4.000	9,86	0,13	-
Turquia	329	1,03	0,01	402	0,99	0,01	22,19
Total Oriente Médio (T)	31.890	100,00	1,05	40.588	100,00	1,30	27,28
Total Mundo (TT)	3.040.993	-	-	3.122.813	-	-	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009a; 2011)

Tabela B-07
Estimativa de Brasileiros na Ásia (2008 - 2010)

País/território	2008			2010			
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	% E1/E2
Azerbaijão	-	-	-	35	0,01	0,00	-
Cazaquistão	30	0,01	0,00	10	0,00	0,00	-66,67
China	5.700	1,97	0,19	6.303	2,61	0,20	10,58
Cingapura	640	0,22	0,02	900	0,37	0,03	40,63
Coréia do Sul	518	0,18	0,02	1.248	0,52	0,04	140,93
Filipinas	300	0,10	0,01	300	0,12	0,01	0,00
Índia	704	0,24	0,02	450	0,19	0,01	-36,08
Indonésia	220	0,08	0,01	150	0,06	0,00	-31,82
Japão	280.000	96,70	9,21	230.552	95,42	7,38	-17,66
Malásia e Brunei	200	0,07	0,01	202	0,08	0,01	1,00
Paquistão	15	0,01	0,00	18	0,01	0,00	20,00
Sri Lanka e Maldivas	26	0,01	0,00	0	0,00	0,00	-100,00
Tailândia	200	0,07	0,01	500	0,21	0,02	150,00
Taiwan (China)	650	0,22	0,02	600	0,25	0,02	-7,69
Timor-Leste	315	0,11	0,01	300	0,12	0,01	-4,76
Vietnã	39	0,01	0,00	40	0,02	0,00	2,56
Total Ásia (T)	289.557	100,00	9,52	241.608	100,00	7,74	-16,56
Total Mundo (TT)	3.040.993	-	-	3.122.813	-	-	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009a; 2011)

Tabela B-08
Estimativa de Brasileiros na Oceania (2008 - 2010)

País/território	2008			2010			
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	% E1/E2
Austrália	18.400	81,78	0,61	45.300	85,45	1,45	146,20
Nova Zelândia	4.100	18,22	0,13	7.714	14,55	0,25	88,15
Total Oceania (T)	22.500	100,00	0,74	53.014	100,00	1,70	135,62
Total Mundo (TT)	3.040.993	-	-	3.122.813	-	-	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009a; 2011)

ANEXO – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Artigo 12)

CAPÍTULO III DA NACIONALIDADE

Art. 12. São brasileiros:

I - natos:

- a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira;

[...]

§ 4º - Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:

I - tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;

II - adquirir outra nacionalidade, salvo no casos:

- a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;
- b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis;