

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OS EMIGRANTES E SEUS DESCENDENTES

FERNANDA RAIS USHIJIMA

**A POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA PARA OS
EMIGRANTES E SEUS
DESCENDENTES**

Conselho Editorial Acadêmico
Responsável pela publicação desta obra

Prof. Dr. Marcos Tadeu Del Roio
Prof^ª Dr^ª Claude Lepine
Dr^ª Célia Aparecida Ferreira Tolentino
Dr. Francisco Luiz Corsi

FERNANDA RAIS USHIJIMA

**A POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA PARA OS
EMIGRANTES E SEUS
DESCENDENTES**

**CULTURA
ACADÊMICA**

Editora

© 2012 Editora UNESP

Cultura Acadêmica

Praça da Sé, 108

01001-900 – São Paulo – SP

Tel.: (0xx11) 3242-7171

Fax: (0xx11) 3242-7172

www.editoraunesp.com.br

feu@editora.unesp.br

CIP– Brasil. Catalogação na fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

U84p

Ushijima, Fernanda Rais

A política externa brasileira para os emigrantes e seus descendentes /
Fernanda Rais Ushijima. – São Paulo : Cultura Acadêmica, 2012.
251p. : il.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7983-294-9

1. Relações internacionais. 2. Política internacional. 3. Brasil – Relações
exteriores. I. Título.

12-7619

CDD: 327.81

CDU: 327(81)

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de
Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)



Asociación de Editoriales Universitarias
de América Latina y el Caribe



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias

Ao tio Omar Gabriel

SUMÁRIO

Lista de figuras	9
Lista de tabelas	11
Lista de abreviaturas e siglas	13
Apresentação	15
Introdução	17
1. A emigração e o Estado brasileiro	33
2. O desenvolvimento das políticas brasileiras para os emigrantes e seus descendentes	77
3. Limites da política nacional para os emigrantes e seus descendentes	165
Considerações finais	191
Referências bibliográficas	199
Apêndices	219
Anexos	243

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 Brasileiros que entraram ou saíram do Japão no período de 1950-2010 59
- Figura 2 Imigrantes brasileiros no Japão por *status* de residência (1994-2009) 64
- Figura 3 Estimativas de remessas por país de recebimento em 2010 (em US\$ bilhões) 150
- Figura 4 Fluxo de remessas para o Brasil (1975-2011) 152
- Figura 5 População de imigrantes brasileiros e eleitorado brasileiro no Japão (2000-2010) 188
- Figura A1 Estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 1990 222
- Figura A2 Estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 1995 224
- Figura A3 Estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 2000 226
- Figura A4 Estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 2004 228

Figura A5 Estrutura organizacional do Ministério das
Relações Exteriores em 2006 230

Figura A6 Estrutura organizacional do Ministério das
Relações Exteriores em 2010 232

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 A expansão da rede consular brasileira (1990-2010) **105**
- Tabela 2 Rede consular brasileira no Paraguai (2009) **109**
- Tabela 3 Rede consular brasileira na Guiana, Guiana Francesa e Suriname (2009) **112**
- Tabela 4 Rede consular brasileira no Japão (2009) **113**
- Tabela 5 Rede consular brasileira nos Estados Unidos (2009) **115**
- Tabela 6 Rede consular brasileira em Portugal e no Reino Unido (2009) **117**
- Tabela 7 Detentos brasileiros assistidos no exterior (2010) **130**
- Tabela 8 Estimativas de envio de remessas para o Brasil em 2010 (em US\$ milhões) **154**
- Tabela 9 Registro de nascimentos de brasileiros no exterior (2010) **158**
- Tabela 10 População de imigrantes brasileiros no Japão (1980-2010) **187**

Tabela B1	Estimativa de brasileiros na América do Norte	235
Tabela B2	Estimativa de brasileiros na América do Sul	236
Tabela B3	Estimativa de brasileiros na América Central	237
Tabela B4	Estimativa de brasileiros na Europa	238
Tabela B5	Estimativa de brasileiros na África	239
Tabela B6	Estimativa de brasileiros no Oriente Médio	240
Tabela B7	Estimativa de brasileiros na Ásia	241
Tabela B8	Estimativa de brasileiros na Oceania	242

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
CRBE	Conselhos de Representantes dos Brasileiros no Exterior
DAC	Divisão de Assistência Consular
DBR	Divisão das Comunidades Brasileiras no Exterior
DCB	Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior
DSN	Decreto Sem Número

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrícola
MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MPS	Ministério da Previdência Social
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSCJ	Manual do Serviço Consular e Jurídico
NAB	Núcleo de Assistência a Brasileiros
Oaci	Organização de Aviação Civil Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
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

APRESENTAÇÃO

O meu interesse pelas migrações internacionais vem desde a graduação, no curso de Relações Internacionais de Marília – FFC/UNESP, quando desenvolvi um trabalho de conclusão de curso sobre os imigrantes nos Estados Unidos e os direitos humanos, estimulada por minha experiência de intercâmbio nesse país. Ao investigar o tratamento dado aos imigrantes nos Estados Unidos, comecei a me indagar sobre as responsabilidades e a atuação dos países de origem também, e, mais especificamente, do Estado brasileiro. Naquele período, o tema da emigração vinha tendo grande evidência em nosso país: o destaque da mídia para a apreensão de um grande número de brasileiros na fronteira do México com os Estados Unidos em 2005, o início da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Emigração no mesmo ano, a realização da I Conferência Brasileiros no Mundo, em 2008.

Essa indagação gerou um projeto de mestrado, que foi financiado pela Fapesp e orientado pelo professor doutor Tullo Vigevani, além de ter contado com a colaboração e o incentivo de outros pesquisadores, com destaque para Elson Menegazzo. Não posso deixar de agradecer também ao Ministério das Relações Exteriores, pela disponibilização de informações.

Na pesquisa de mestrado, realizada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais de Marília – FFC/UNESP (2009-2012), procurei, então, compreender como vêm sendo desenvolvidas, por nosso país, as políticas para os brasileiros no exterior. O período abrangido foi de 1990, ano em que essas políticas se iniciam efetivamente, a 2010. Pudemos verificar que, no caso do Brasil, essas políticas são consideradas como política externa. De fato, elas envolvem relações com outros Estados – o que exige a participação do Ministério das Relações Exteriores.

Diferentemente da literatura que se foca na perda da soberania dos Estados, procuramos demonstrar que a política para os brasileiros no exterior representa uma tentativa de extensão da soberania para além do território contíguo, por meio da extensão de direitos, que implica também deveres, e da formalização das remessas, que as colocam sob controle fiscal. A política em questão tenta ainda promover interesses estatais. No entanto, os Estados de origem veem sua ação limitada pela soberania territorial dos Estados de residência. O espaço em que atuam, denominado extraterritorial, coloca importantes limites, mas abre, outrossim, possibilidades.

A pesquisa representa uma abordagem no âmbito da política sobre a adaptação do Estado brasileiro (1990-2010) diante do fenômeno emigratório. O seu foco foram as mudanças estruturais ocorridas no Ministério das Relações Exteriores, órgão responsável pela política para os brasileiros no exterior. Trataremos dessa política de forma geral, tendo como principal cenário de análise as mudanças ocorridas no país.

O estudo apresentado resultou neste livro sobre *A política externa brasileira para os emigrantes e seus descendentes*, tema ainda pouco pesquisado no Brasil. Esperamos que o trabalho possa ser uma contribuição para o desenvolvimento das políticas e para estudos a respeito do assunto.

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 as emigrações 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 – em países mais fechados ou abertos à imigração, mais ou menos influentes, vizinhos ou longínquos, 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, compostos 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 três milhões de brasileiros residindo no exterior¹ (Ministério das Relações Exteriores, 2009; 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 a cultura nacionais; ações nas áreas de educação, saúde, apoio jurídico, previdência, 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 sobretudo em pesquisa documental e consulta (a relatórios, balanços, organogramas, resoluções, atas, pareceres, mensagens, projetos, planos, leis, decretos, portarias, instruções normativas, dentre outros) a 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, observa-se uma quase com-

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).

pleta omissão ou insuficiente abordagem por parte dos autores no que se refere à atuação governamental voltada para as comunidades emigradas. Atualmente, embora haja uma crescente produção acadêmica nos estudos sobre migração, ainda é “bastante limitada a literatura especializada, no Brasil, sobre o tema de políticas públicas para comunidades emigradas” (Firmeza, 2007).

Se, numa base mundial, a “produção acadêmica sobre imigração é abundante, enquanto pouca atenção vem sendo dada à emigração [...]” (Barry, 2006, tradução nossa), 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 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 estudos sobre redes sociais e etnografias. As recentes mudanças têm sido pouco estudadas, 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, 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 en-

volvidos 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 essas 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 aplicadas de “cima para baixo” afeta os resultados, ou seja, o alcance entre os 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 facilidades 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 essas duas esferas (Vincent, 1995).

Essa maior preocupação com os emigrantes e suas comunidades por parte dos Estados de origem, entretanto, não é um fenômeno exatamente novo, pois países europeus de emigração nos séculos XIX e XX reconheciam a nacionalidade legal de um grande número de cidadãos que residiam 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 emigrante.² 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

2. Essa 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 1990 por Glick-Schiller, Basch & Szanton-Blanc (1992).

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 soberania³ e territorialidade⁴ na formação do Estado nacional. Ainda que existam argumentos consistentes com relação à manutenção dessa configuração, sobretudo 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 se definem 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).

3. A “soberania” é a “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). De uma perspectiva interna, a soberania popular do Estado moderno, una, 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. “Waltz ponderou que, entre Estados, ‘ninguém é designado para comandar; ninguém é obrigado a obedecer’. Jackson se refere a isso como soberania jurídica, e Krasner, como soberania internacional legal. Essa segunda face da soberania constitui a anarquia característica das relações entre os Estados” (Lake, 2003, tradução nossa).

4. Já a territorialidade – noção derivada, mas diferente, do território ou espaço geográfico que compõe o Estado –, deve ser entendida como “as molduras nacionais e internacionais a partir das quais o território nacional vem assumindo uma forma institucional” (Sassen, 2001, tradução nossa). Destarte, territorialidade pode ser, por exemplo, o princípio pelo qual membros de uma comunidade são definidos (Stanford, 2010).

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, para alguns, esta 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 céticos. Essa divisão, no entanto, “refere-se à 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 nem a globalista esgotam a complexidade ou as sutilezas das interpretações do fenômeno da globalização” (Held & McGrew, 2007).

Assim, a maior preocupação com os emigrantes e suas comunidades por parte dos Estados de origem, ocasionando certa “desterritorialização” (Glick-Schiller, Basch & Szanton-Blanc, 1994) nos países de destino, constituiria um acontecimento novo, fruto da nova fase da globalização, “em que aumentaram o volume e velocidade com que as pessoas, mercadorias e ideias atravessam as divisas internacionais”, pois defende-se que essas mudanças quantitativas estão operando grandes transformações, de ordem qualitativa, na territorialidade do poder político – representadas pelo “enfraquecimento da soberania do Estado-nação, pelo 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” – “desenlace entre residência em um território e o pertencimento a uma comunidade, ou o 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.

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, 2003). Em ambos os enfoques, ressalta-se “o significado diminuído das fronteiras territoriais – com a territorialidade constituindo, em grande parte da história humana, uma estratégia geográfica de controle” (White & Robertson, 2003).

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 a política, a economia e a 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 autoexclusão dessas diferentes esferas torna-se im-

5. Os modos excludentes de distinção “seguem a lógica do ‘ou-ou’. Eles delinham o mundo como uma coordenação e subordinação de mundos separados, nos quais identidades e pertencimentos são mutuamente exclusivos. Qualquer situação intermediária se torna um incidente passageiro” (Beck, 2000, tradução nossa).

6. “Distinções inclusivas, por outro lado, desenham uma figura bastante diferente de ‘ordem’. Ficar entre as categorias, aqui, não se trata de uma exceção, mas da regra. Uma vantagem das distinções inclusivas é que elas permitem um conceito de fronteira mais móvel e cooperativo. Aqui, fronteiras não nascem da exclusão, mas de formas particularmente sólidas de ‘dupla inclusão’. Alguém, por exemplo, é parte de um grande número de círculos e é,

possível, uma vez que os processos globais, simultaneamente, transcendem a territorialidade exclusiva do Estado nacional, e encontram-se implantados em território e instituições nacionais.⁷ Não se trataria de um deslocamento, para o 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 (Held & McGrew, 2007).

Mais do que um alargamento das relações sociais através das fronteiras, haveria uma verdadeira mudança do alcance espacial⁹ destas, com a geração de “espaços sociais transnacionais” (Pries, 2001). O fato de um processo acontecer dentro do território de um Estado soberano não o caracterizaria, necessariamente, como nacional. Essa localização do global e do não-nacional em territórios nacionais não procederia mais, na medida em que

as nações, como compartimentos socioespaciais, tornaram-se, cada vez mais, “perfuradas”. Por um lado, o Estado-nação e o elemento social nacional são enfraquecidos “de baixo”, como resultado do fortalecimento da autoridade local e microrregional. Por outro, nações são enfraquecidas “de cima”, por meio do desenvolvimento de redes e federações macrorregionais e globais. A sobreposição entre o espaço geográfico e o espaço social no conceito de sociedades como compartimentos nacionais é desafiado não so-

por eles, circunscrito. Na abordagem das distinções inclusivas, portanto, fronteiras são concebidas e destacadas como padrões móveis que facilitam uma sobreposição de lealdades” (Beck, 2000, tradução nossa).

7. 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, 2008).
9. Alguns autores acreditam, inclusive, numa aniquilação do espaço geográfico no que diz respeito às relações sociais (Pries, 2001).

mente no âmbito político, mas também pela globalização cultural e econômica. (Pries, 2001, tradução nossa)

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” estaria fazendo com que, cada vez menos, pudessem determinar seus próprios destinos.

O aprofundamento desse processo desafiaria os três elementos fundamentais do Estado moderno, a saber: a exclusiva territorialidade, com a desnacionalização parcial do território ou da criação de espaços plurilocais 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, teria sido 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 contribuiriam para a quebra da exclusiva territorialidade ou da vinculação entre território e poder político, com o

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

surgimento 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 céticos, torna-se tão amplo que a sua operacionalização é impossível, e se configura 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 céticos acreditam que a conceituação das tendências atuais pode ser, mais validamente, capturada pelos termos “internacionalização” e “regionalização” (Held & McGrew, 2007).

A esfera internacional seria composta por Estados autônomos e soberanos. A conformação da “ordem” de Estados independentes teria acontecido 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 fim do século XVIII e começo do XIX, quando os seguintes princípios se tornaram 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 fim do século XX, quando essa ordem 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 regula-

tórios internacionais, como o regime de direitos humanos, não representariam um grande desafio para o poder do Estado. Eles teriam sido, aliás, apropriados, muitas vezes, como elementos de reforço e suporte ao sistema moderno de Estados-nação (Held & McGrew, 2007).

A “moldura” do Estado, assim, continuaria fundamental para entender importantes processos. Segundo Waldinger & Fitzgerald (2004), incluir-se-iam-se, nesses processos, as migrações internacionais. Eles propõem, portanto, 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, em vez de “desafiar a hegemonia dos Estados e do capitalismo global”, condicionaria 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, moldariam 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 (Waldinger & Fitzgerald, 2004).

Se, por um lado, as relações dos países de origem com seus emigrados mostram-se, em geral, positivas, por outro, nos países de imigração, esse conjunto de políticas desenvolvidas pelos países de origem, vinculadas a uma política externa, são, muitas vezes, malvistas. Um dos autores que apresenta esse descontentamento é Huntington (2005). Ele 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 esse 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 céticos, a incorporação de seus emigrantes por parte do Estado de origem estaria dentro da normalidade, não contribuindo, dessa 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, esse tipo de política encontra seus limites no próprio Estado, que, apesar

de possuir autonomia dentro de seu território, encontra-se limitado na projeção de 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 a escolha da perspectiva cética.¹¹

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 das políticas brasileiras para os emigrantes e seus descendentes”, apresenta uma análise das principais medidas que o Estado brasileiro adotou, no período de 1990 a 2010, para tentar ampliar e aprimorar as atividades consulares tradicionais, bem como estender aos emigrantes direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Serão apresentadas: 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 do capítulo, 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

11. 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).

emigrantes e 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”.

1

A EMIGRAÇÃO E O ESTADO BRASILEIRO

As migrações internacionais, com o seu constante crescimento, vêm se constituindo em 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 passou 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 que se destacava 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).

Não obstante um dos principais objetivos das migrações internacionais continuar sendo a busca por novos trabalhos (OIT, 2010), a tendência de estabelecimento, que antes era clara, 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 elas fazem parte do complexo fenômeno da globalização:

[...] a migração internacional já seguiu rotas mais estreitas e previsíveis – de uma colônia para a metrópole, dentro de um circuito linguístico, ou onde contratos bilaterais migratórios eram assinados. Agora, mudanças na tecnologia, a ubiquidade e a consciência do transporte de massa revelaram novas destinações para os migrantes [...]. Na era da globalização, pessoas inesperadas aparecem nos lugares mais inesperados. (Cohen, 1997, tradução nossa)

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 em 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, outros processos autônomos, de natureza diferente, o que lhe confere 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 que se impõem barreiras à en-

trada de migrantes menos qualificados nos países mais prósperos (Sassen, 1998). Os problemas mais significativos da globalização, relacionados com o seu déficit em matéria de governabilidade e com o seu caráter desigual quanto aos atores participantes (Cepal, 2002), seriam “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 à consequente perda do poder aquisitivo das pessoas” (Oliveira, 2008). Além dos 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 de seus emigrantes, facilitando a aquisição da cidadania, ou desenvolvendo políticas específicas para eles.¹

1.1 O Brasil das emigrações

O passado imigratório do Brasil deve ser levado em conta para entender 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.

1. 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.

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” (Patarra & Baeninger, 1995).

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” (Patarra & Baeninger, 1995).

Patarra & Baeninger (1995), ao citarem Sassen, atribuem a esse processo de reestruturação produtiva os resultados a seguir, os quais, segundo as autoras, 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 (1979) classifica como mercado secundário de trabalho, onde geralmente os imigrantes são absorvidos”;² e d) reorganização no funcionamento das empresas, com a terceirização de grande parte da produção (empresas enxutas).

2. As autoras se referem à obra de Piore, 1979.

Os setores e os serviços avançados tendem a se localizar nas “cidades globais”. É 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, 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 diante do 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 no período do pós-Segunda Guerra Mundial, 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).

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, os seguintes fatores 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, com destaque para a Organização das Nações Unidas (ONU); e o desenvolvimento acelerado dos meios de comunicação (Sales, 1992).

De uma perspectiva mais ampla, não somente o novo contexto da globalização apresentado explica a complexidade dos fluxos migratórios, mas os vários tipos e graus de “intervenções” ou relações econômicas, políticas e culturais, passadas e presentes (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, diretamente ou não, em maior ou menor grau, a construir os fluxos. Quanto às diferenças de contexto, cabe observar que as “influências”, no cenário mais recente, dão-se a partir de uma nova configuração assimétrica no pós-Guerra Fria, tanto do ponto de vista do capital quanto do ponto de vista 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).

A revolução 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 que as pessoas tomassem consciência das disparidades existentes, de como seria a vida em outras partes do mundo, e ao permitir que elas ficassem sabendo de oportunidades para se mudar e trabalhar fora de seu país. Por outro, a revolução nos meios de transporte tornou a migração uma experiência mais viável (Koser, 2007).

Na presente fase da globalização, verificamos, por um lado, um “espaço” mais “institucionalizado”, integrado no âmbito regional, aberto e propício às “intervensões” ou relações; e, por outro, uma tentativa de controle de algumas de suas conseqüências, dentre elas, as migrações. À liberalização dos fluxos financeiros, bens e informações, os quais cruzam as fronteiras nacionais em volumes nunca antes verificados, contrapõem-se as barreiras impostas pelas economias mais desenvolvidas aos fluxos migratórios provenientes, especialmente, dos países menos desenvolvidos.

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 de 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 uma série de conseqüências sociais”. Dentre essas conseqüências, 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 (1997), 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”.

O desemprego, crises econômicas cíclicas, a estagnação, a desigualdade e a pobreza, além da história colonial, 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, isso não se dá exclusivamente durante uma conjuntura econômica desfavorável. Os fluxos podem provir ainda dos lugares mais longínquos e aparecer mesmo em momentos em que se constata crescimento demográfico (Sales, 1996). É nesse sentido e na medida em que os movimentos migratórios não se dão de maneira natural, mas são construídos socialmente (Sassen, 1998), que afirmações como aquela mencionada anteriormente nos auxiliam na compreensão das dinâmicas.

Fatores conjunturais agem com os estruturais e podem ter maior ou menor peso, dependendo da situação. Verificamos o peso da questão geográfica pela existência de migração fronteiriça ou entre vizinhos.³ Vale ressaltar que a proximidade física, no entanto, vem se tornando menos importante, mas não em todos os casos. Enquanto a Espanha tem-se transformado, cada vez mais, num destino para os fluxos da América Latina e o destino dos migrantes do Leste Asiático e do Pacífico são os países distantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), os migrantes do Sul Asiático deslocam-se sobretudo dentro de sua própria região (Salama, 2010).

3. Em outras palavras: “muitos fatores explicam a distribuição por região de origem. A proximidade geográfica é especialmente importante quando existem diferenças significativas de renda entre países vizinhos, de origem e de residência” (OECD, 2010).

Análises sobre a migração e as políticas migratórias vêm tendendo a ignorar a existência dos Estados, sem prestar a adequada atenção “para a necessidade de Estados territoriais de distinguir entre diferentes populações, ou para o modo como as atividades dos Estados, especialmente a guerra e ou a construção do Estado (*state-building*), resultam em movimentação populacional” (Torpey, 2003, tradução nossa). Assim, por mais que possam estar 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 ser compreendidos sem a atuação dos Estados. Afinal de contas, como Sassen (1998) colocou, ainda lhes é atribuído papel importante na regulação migratória.

Exemplos da influência dos Estados no fluxo seriam os impactos dos programas semelhantes aos Guest Work Programs ou ao Bracero Program. Vale observar ainda que outras políticas, também conduzidas pelos Estados, mesmo não sendo políticas migratórias *stricto sensu*, podem repercutir na dinâmica da migração internacional: a política cambial, ao intervir na convertibilidade da moeda nacional; a trabalhista, ao exercer influência sobre as condições de contratação da força de trabalho; a de direitos humanos, ao influir no tratamento de minorias e grupos desfavorecidos, para citar as principais (Sprandel & Neto, 2009).

Estritas restrições por parte dos Estados com relação à entrada de imigrantes não têm evitado por completo os fluxos, mas têm feito com que surjam “agentes intermediários”. Esses agentes operam na ilegalidade e são, em regra, familiares, amigos ou conhecidos que se estabeleceram antes no país para o qual se deseja migrar. Entretanto, eles podem também operar na legalidade, como se verifica na migração de *nikkeis* (ou *nikkeijin*)⁴ brasileiros para o Japão. Os agentes intermediários, no último caso, constituem empresas e empreiteiras que providenciam os recursos e as infor-

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

mações necessárias “para a travessia da fronteira e a adaptação na destinação” (Higuchi & Tanno, 2003, tradução nossa). 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.

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 brasileiro, 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, apesar de não podermos desconsiderá-los, 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-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 1950” (Sales, 1996).

As reflexões anteriores 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 de residência.

Na metade da década de 1980, em meio a uma crise econômica, os brasileiros começaram a emigrar em grande número (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 milhão de emigrantes.

Precedida pelo “milagre econômico” dos anos 1970 e caracterizada por um período de desilusões ante as 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, 2005):

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, em particular 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, conseguiu-se controlar 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 (29,2%) na Europa; 29 mil (0,92%) na África; 40,5 mil (1,3%) no Oriente Médio; 241,6 mil (7,74%) na Ásia; e 53 mil (1,7%) 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 (2008, 2011). Os fluxos para essas principais áreas de assentamento possuem características diferen-

ciadas, 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 (29,2%) e no Japão (7,38%).⁵

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-los como parte das “novas dinâmicas”. As diferenças básicas entre seus deslocamentos populacionais e aqueles “realizados para os Estados Unidos, 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 in-

5. Mais de 80% dos brasileiros no exterior se encontram em países mais desenvolvidos.

diretamente, de um maior esforço de coordenação entre os países da América Latina e de integração na América do Sul, quanto, sobretudo, 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, deu-se início a uma maior cooperação com o Brasil, em detrimento da Argentina. No período, o Paraguai buscava maior autonomia ante a tradicional dependência política e econômica com relação ao governo da Casa Rosada. Nesse contexto, a intensificação das relações com o Brasil 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, 1996), e estão relacionados a uma política migratória mais favorável do regime do general Stroessner (1954-1989), como parte de uma aproximação de índole geopolítica com o Brasil, e de um plano colonizador 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 na agricultura. Com a existência de extensas áreas improdutivas, era necessário, em primeiro lugar, viabilizar o seu cultivo (Congresso

Nacional, 2006). Os migrantes que prepararam as terras para a efetiva penetração do capital foram, posteriormente, alijados do processo produtivo paraguaio, e passaram a engrossar o movimento de retorno nos anos 1980 e “as filas” do Movimento Sem Terra (MST) (Sales, 1996).

Paralelamente ao incentivo à imigração, foram adotadas medidas estruturantes – derivadas de uma noção mais integradora de fronteira, e da opção do Paraguai por uma aproximação 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; e c) a edificação, em 1965, da Ponte da Amizade, entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Verificamos, ainda, por parte do Brasil: 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).

A mudança de postura do Brasil e do Paraguai, além da efetiva aproximação dos países, contribuiu, de 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 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 deixam de ser “trabalhadores emigrantes braçais sem tradição como proprietários no Brasil e acostumados com agricultura não mecanizada”. 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 fronteira (Congresso Nacional, 2006). O objetivo do general Stroessner era desenvolver a fronteira oriental, região de baixa densidade populacional (Souchaud, 2011).

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 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”, atravessassem as fronteiras nacionais rumo ao país vizinho (Sales, 1996).

Podemos afirmar que, recentemente, mesmo na ausência de uma política migratória do Paraguai para atrair brasileiros e até diante de dificuldades relacionadas à sua permanência, o fluxo de brasileiros persiste, em virtude da fundação,

nos países de recepção, de verdadeiras subpopulações com lógicas próprias de reprodução, que, por sua vez, podem transformar-se em focos de emigração com destino principal ao país de origem. A bipolarização do fluxo é, neste caso, estrutural e permite intercâmbios entre países fronteiriços que podem ultrapassar os eventuais obstáculos institucionais (políticas migratórias restritivas) e as conjunturas econômicas (períodos de recessão). (Picouet, 1995, tradução nossa)

É de se observar, também, que a emigração brasileira se encontra diversificada. Numa “franja considerável do território paraguaio, compreendida entre os rios Paraná e Caaguazú”, chegou a se instituir “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, existiram 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 binacional⁶ (Sales, 1996).

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 – relacionada 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, resultaram 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,

6. Antes, praticamente concentrados nos departamentos do leste (Alto Paraná, Canindeyú, Amambay e Concepción), os brasileiros, com a expansão do desenvolvimento urbano no Paraguai, foram se fixando em Caaguazú, Caazapá, Central e até setores do Chaco periférico e central. A composição original – de trabalhadores rurais, grandes e pequenos proprietários de terra –, também veio se diversificando, de modo que é possível encontrar empresários, empregadas domésticas, operários da construção civil, jovens funcionários do setor comercial, técnicos, etc. (Souchaud, 2011). Devemos mencionar que, passados mais de trinta anos do início da migração, parcela dos brasileiros e de seus descendentes reivindica seu pertencimento ao Estado paraguaio.

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)

1.1.2 Os fluxos para os Estados Unidos

Diferentemente do caso do Paraguai, o fluxo de brasileiros para os Estados Unidos é prioritariamente urbano; possui um grau de escolaridade mais elevado;⁷ inicia-se na conjuntura da crise econômica da década de 1980;⁸ 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 Estados Unidos são a nação mais rica do mundo; em segundo, possuem uma tradição em imigração (daí ser chamado muitas vezes de “nação de imigrantes”), sendo o país que mais recebe imigrantes;⁹ e, terceiro, ocupam uma posição hegemônica no cenário interna-

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

8. Até 1980, a maioria dos brasileiros que chegava aos Estados Unidos era turista. 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).

9. Seriam 42,8 milhões ou 13,5% da população, segundo dados de 2010 do Banco Mundial (World Bank, 2011).

cional. O último fator está relacionado também ao fato de os Estados Unidos serem o “grande centro do poder simbólico mundial”, a partir de sua megaindústria 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, os Estados Unidos vêm adotando políticas migratórias bastante restritivas no que diz respeito à entrada de trabalhadores pouco ou nada qualificados em seu território. Tais políticas, que tomaram 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, 1997; Reis, 2006; Oliveira, 2007). Entretanto, elas não vêm se demonstrando totalmente eficazes.¹⁰ Recentemente, cerca de 64% da migração de brasileiros no país é administrativamente irregular (Marinucci, 2007).

A restrição interna na sociedade americana aumentou “a partir, sobretudo, do afluxo em massa do imigrante mexicano”, estimulado pelo estabelecimento do Bracero Program durante a Segunda

10. Reflexo da política migratória mais fechada, a contingência na concessão de vistos não impede que as tentativas de entrada clandestina nos Estados Unidos deem-se de outras formas: por meio de vistos falsos e pela fronteira com o México, sob o auxílio de atravessadores, conhecidos como “coiotes” (Sales, 1996; Goza, 1992). Vale observar que, até 2002, a entrada de brasileiros nos Estados Unidos era facilitada pelo acordo entre Brasil e México sobre a dispensa de visto. No entanto, o acordo, vigente no México no fim de 2000, encontra-se suspenso desde 2005. Embora em 2010 os vistos para turismo e negócios, entre o Brasil e os Estados Unidos, tenham passado a ter validade máxima de dez anos, para os emigrantes tal mudança tem pouco impacto, uma vez que o problema, como já vimos, encontra-se mais em sua concessão; e o visto de turismo não permite que se trabalhe, fazendo que a situação de irregularidade persista.

Guerra Mundial. Esse programa “continuou, em diferentes formas, até 1984, trazendo cerca de 400 mil trabalhadores por ano para os Estados Unidos”. Já no início de sua institucionalização, nos anos 1950, “houve um enorme crescimento das imigrações ilegais”. Mais tardiamente, juntaram-se à persistente migração mexicana irregular, correntes migratórias provenientes de países asiáticos, cujas características, todavia, são mais relacionadas às migrações de refugiados; e fluxos de outros países da América Latina, nos quais se inserem os brasileiros (Sales, 1992).

Os fluxos do Brasil para os Estados Unidos partem de vários estados brasileiros e se destinam a diferentes estados norte-americanos. Os estados de origem são 16, com destaque para Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Paraná e Santa Catarina. Já com relação aos estados de destino, 11 concentram 86% do total de migrantes, sendo eles: Flórida, Massachusetts, Califórnia, Nova York, Nova Jersey, Connecticut, Texas, Geórgia, Maryland, Illinois e Pensilvânia (Lima, 2009).

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 apresentados. É preciso também considerar fatos fortuitos,¹¹ além do estabelecimento e a expansão dos contatos

11. Principalmente no desencadear dos fluxos, como seria o caso da cidade de Governador Valadares (Minas Gerais) para Boston. 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 Mundial até a década de 1960 e segundo consta em relatório da CPMI da Emigração (2006), houve 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 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.

entre aqueles que conseguem se estabelecer no país de residência, com amigos, parentes ou conhecidos que permanecem no Brasil.¹²

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” (Sales, 1999). Para a primeira geração, em particular, isso não tem significado, necessariamente, uma quebra brusca do contato no Brasil.¹³

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

12. Tais contatos exercem influência na decisão de imigrar e “contribuem para a acomodação inicial do imigrante e sua inserção no mercado de trabalho” (Sales, 2005a). Segundo Sales (1995), as remessas dos imigrantes aos seus parentes contribuiriam “para solidificar mais ainda” os contatos, “na medida em que essas remessas são fatores decisivos” para a ida de novos migrantes (Sales, 1995).

13. Segundo Waterbury (2010), a assimilação, que se torna uma ameaça com o próprio processo de amadurecimento dos fluxos, mas também em casos e conjunturas específicos, provoca, por parte dos Estados, uma reação para tentar impedir que os emigrantes percam seu vínculo. A preservação da identidade cultural por parte dos emigrantes vem oferecendo, outrossim, aos países “uma defesa contra o medo da diluição cultural e uma fonte de orgulho nacional”.

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. Voltada para o setor de serviços do mercado dual, a demanda por migrantes decorre tanto de problemas demográficos de crescimento vegetativo negativo e envelhecimento da população, quanto de 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 Estados Unidos 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 isso, 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 modo mais específico, a maior fiscalização da fronteira no norte do México e a exigência de visto para ingresso nesse país; e, de outro, a valorização do euro, além da possibilidade aberta aos brasileiros de ingressar sem visto e permanecer por alguns meses em determinados países da Europa.

No caso específico da migração para esse continente, 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)” (Bógus, 1995), também

constitui uma dimensão importante na decisão de emigrar (Patarra, 2008). Em alguns casos, emigrantes brasileiros, em razão da sua ascendência europeia, já partem com a cidadania de países como a Itália ou Portugal, ou a adquirem em momento posterior à sua chegada.¹⁴ Uma outra diferença entre os fluxos europeus e norte-americanos seria a maior presença de mulheres nos primeiros (Patarra, 2008).

No demais aspectos, a presença de brasileiros na Europa se assemelha àquela nos Estados Unidos, por ser composta majoritariamente por trabalhadores em situação irregular que se empregam no mercado secundário, e se caracterizar pela urbanidade, temporalidade e maior grau de instrução relativo.

A porcentagem de imigrantes na “Europa dos quinze”¹⁵ também é próxima à dos Estados Unidos: 9,4% da população ou 36,082 milhões, de um total de 384,866 milhões de habitantes. Afora o crescimento em termos absolutos, houve uma diversificação da origem dos fluxos. No início da segunda metade do século XX, “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 comunitá-

14. Países como a Itália (Lei nº 91/1992), Espanha (Lei nº 36/2002 e Lei nº 52/2007) e Portugal (introdução, pela Lei Orgânica nº 2/2006, de alterações na Lei nº 37/1981) vem estendendo a sua nacionalidade para os descendentes de seus nacionais no exterior.

15. 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.

rios; e os migrantes de várias partes do mundo e da América Latina, na qual se inserem os brasileiros. Os fluxos de brasileiros, comparativamente, são pequenos, mas, em alguns países, ele possui maior visibilidade.¹⁶

Em 2010, os principais países de residência dos brasileiros eram: 1) Reino Unido, com cerca de 180 mil; 2) Espanha, com 159 mil; 3) Portugal, com 136 mil; 4) Alemanha, com 91 mil; e 5) Itália, com 85 mil brasileiros (Ministério das Relações Exteriores, 2011).¹⁷

Portugal, até grande parte do século XX, era um país de índole predominantemente emigratória. Essa situação altera-se com a implantação do regime democrático, a subsequente independência dos atuais países africanos de língua portuguesa e a entrada do país na União Europeia. Desde 1990, quando o crescimento da presença de estrangeiros no país se consolida efetivamente, os fluxos de brasileiros¹⁸ vêm se destacando, juntamente com outros pertencentes a comunidades oriundas de países africanos de expressão portuguesa (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2008).

A Espanha abriga um percentual de imigrantes de 15,2% (cerca de 7 milhões), o mais elevado dentro do universo dos países europeus considerados (World Bank, 2011). O número de brasi-

16. Deve-se observar que o fenômeno da migração latino-americana para a Europa é mais um fenômeno da América do Sul e de alguns países das Caraíbas (de Cuba e da República Dominicana). Os cidadãos da América Central e do México dirigem-se sobretudo para os Estados Unidos, 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, a brasileira aparece em terceiro lugar, precedida, respectivamente, pela equatoriana e pela boliviana (Padilla, 2009).

17. No Apêndice B, apresentamos as estimativas do Ministério das Relações Exteriores para a população brasileira residente em todos os países da Europa. Vale mencionar que, até 2002, Portugal era o primeiro destino de brasileiros para aquele continente, seguido da Itália (Marinucci, 2007).

18. Segundo o Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (Rifa) do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) de Portugal do ano de 2009, 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).

leiros, apesar de significativo, não figura entre os mais expressivos dentro da população estrangeira no país, ficando atrás de marroquinos, romenos e demais latino-americanos, principalmente argentinos, colombianos e bolivianos (World Bank, 2011). O número de brasileiros irregulares no país, em 2006, era de, aproximadamente, 75 mil pessoas (Marinucci, 2007).

A porcentagem de imigrantes na Itália é de 7,4% (4,5 milhões), dentro da qual as maiores parcelas não seriam de brasileiros. A quantidade destes em situação de irregularidade atingia a proporção de 55 mil no ano de 2006 (Marinucci, 2007).

O número de imigrantes no Reino Unido é de 11,2% (World Bank, 2011), sendo que aqueles provenientes das ex-colônias do antigo Império e dos países que compõem a Commonwealth of Nations “ocupam posições bem definidas diante do governo e da população britânica” (Torresan, 1995). Apesar de não se caracterizar como uma das mais representativas no Reino Unido, é para lá que a imigração de brasileiros para a Europa vem se destinando em primeiro lugar nos últimos anos. O Reino Unido se caracteriza também por possuir a maior quantidade de imigrantes brasileiros em situação de irregularidade. No ano de 2006, esse número era próximo de 120 mil (Marinucci, 2007). Uma diferença entre os fluxos de brasileiros para o Reino Unido e os demais países europeus mencionados é que eles são compostos por uma ligeira maioria de homens (51,5%) (Fernandes & Rigotti, 2008).

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, 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, 2007). Essa população *nikkei* con-

centra-se em São Paulo e no Paraná, estados de onde provém quase a totalidade dos emigrantes brasileiros que se dirigem ao Japão¹⁹ (IBGE, 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).

Além da predominância do caráter étnico, constituem outras características do fluxo proveniente do Brasil, a presença de influências culturais nipônicas²⁰ (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 condição cíclica (Figura 1) – em que se verificam retornos e reentradas –, que alguns estudiosos preferem classificar tais fluxos como movimento populacional, em vez de migração. Essas particularidades dos fluxos de brasileiros para o Japão, no decorrer do processo migratório, foram se flexibilizando.

19. 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).

20. 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.

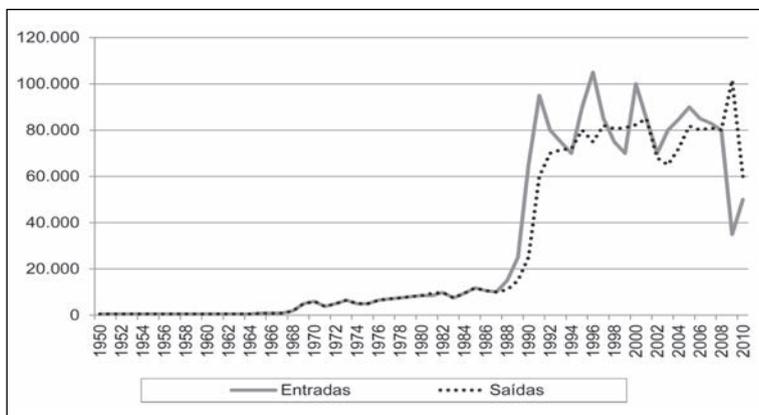


Figura 1 – Brasileiros que entraram ou saíram do Japão no período 1950-2010

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

Como podemos observar na Figura 1, apesar de o fluxo de brasileiros para o Japão ter mostrado um crescimento desde o fim da década de 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” – Kitanai (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 ideia 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, sobretudo de recursos humanos 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, na medida em 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).

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 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 *dekasegui* 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 *dekaseguis*, 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, começaram a germinar as primeiras “redes” sociais migratórias, entrando em cena os atores sociais, como os candidatos a *dekasegui*, 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 fim da década de 1980 e especialmente no início dos anos 1990 – 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 1).

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 *sanseis*, terceira geração, recebem visto de um ano. A quarta geração (*yonseis*) não tem assegurado visto de trabalho. Os cônjuges não-*nikkeis* são contemplados com o visto de um ano, independentemente se o companheiro é *nisei* 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 brasilei-

ros.²¹ Foi um governo marcado pela instabilidade econômica e política, o que foi mais um fator para reforçar a emigração de brasileiros (Sasaki, 1998).

O aumento dos fluxos de brasileiros foi acompanhado da criação e/ou da expansão das agências intermediárias, de turismo, além das de informação, orientação e apoio aos trabalhadores migrantes estrangeiros no Japão,²² 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 prolongada 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

21. O bloqueio se deu por meio da Medida Provisória nº 168, de 15/3/1990, 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.

22. 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 japonesas aos *nikkeis*, seus cônjuges e filhos que pretendam ir para o Japão trabalhar, ou de lá, retornam.

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 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 à questão da nacionalidade, integração e re-integração, discriminação, escolaridade, exploração, seguridade e previdência.

Pela Figura 1, 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 em particular o setor de manufatura (Awad, 2009), o que causou uma dispensa de 40% na mão de obra latina (Higuchi, 2009).

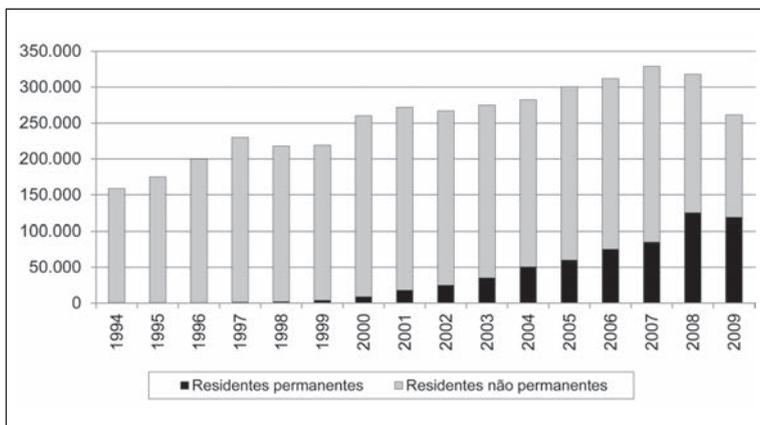


Figura 2 – Imigrantes brasileiros no Japão por *status* de residência (1994-2009)

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

Por outro lado, a Figura 2 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 a presença dos residentes permanentes continuou quase 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; aprimoramento dos serviços consulares de apoio e cidadania; bem como algumas políticas de vinculação e de transferência de recursos.

Ações assim 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 aparecendo na mídia; 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 fim 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 (Fitzge-

rald, 2009). No caso do Brasil, se, por um lado, desde o início 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.

Sobretudo depois da queda da Cortina de Ferro (1989-1990), proibir a saída de cidadãos do território tornou-se inaceitável.²³ 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 1948²⁴ (Fitzgerald, 2009).

Essa constitui a explicação tradicional para o fim do controle da emigração e ela é baseada na experiência europeia. No caso do Brasil, os fluxos de nacionais para o exterior começaram a ganhar força concomitantemente com a crescente internacionalização do país depois da Guerra Fria, e com processos de construção democrática, desregulamentação, abertura comercial e privatizações.²⁵ Assim, tal contexto, incluindo uma condenação internacional mais forte com relação à proibição de sair do país, fez com que o Brasil não adotasse uma política baseada no controle dos fluxos.²⁶

23. Deve-se mencionar que, no caso de Cuba, persiste a proibição da saída dos cidadãos de seu território.

24. 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.

25. Esses processos mais econômicos, na medida em que foram desenvolvendo a infraestrutura aérea brasileira, também ajudam a explicar o aumento do número de viajantes, que, como veremos, teve impacto na política consular.

26. Waterbury (2010) aponta que pode servir de estímulo também à realização de políticas para nacionais no exterior o fato de estes servirem de válvula de escape (em situação de altas taxas de desemprego e natalidade) e proporcionarem uma redução dos custos sociais para o Estado.

Simbolicamente, 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), sendo restaurado pela Constituição de 1946, e mantido 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 nº 13/1969; eliminado pela Emenda Constitucional nº 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 (sem caráter vinculante), 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 tornassem viáveis aos seus nacionais (item 10.3 do Programa)

a opção de se manterem em seu próprio país. Para essa finalidade, devem ser fortalecidos os esforços para se atingir um desenvolvimento econômico e social sustentáveis, garantindo um maior equilíbrio entre países desenvolvidos, em desenvolvimento ou com suas economias em transição. É preciso também aumentar os esforços para acabar com conflitos internos e internacionais antes

que eles ganhem maiores proporções; assegurar que sejam respeitados os direitos dos indígenas e das pessoas pertencentes a minorias étnicas, religiosas ou linguísticas; e respeitar o governo da lei, promover boa governança, fortalecer a democracia e promover os direitos humanos. Além do mais, um maior apoio deve ser providenciado para que haja segurança alimentar, educação, nutrição, saúde [...]. Tais esforços devem requerer assistência financeira nacional e internacional, uma revisão das relações tarifárias e comerciais, um aumento do acesso aos mercados mundiais [...]. (Tradução nossa)

Apesar da participação do Brasil nessa 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 2002.²⁷ 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, criando as condições para que, os que assim o desejassem, pudessem voltar e viver dignamente.²⁸

27. Como veremos, um dos motivos de os governos se dirigirem a seus nacionais no exterior encontra-se na tentativa de “criar ou manter legitimidade política interna e internacional”, “principalmente depois da abertura para a competição política após décadas de autoritarismo, o que desencadeia a busca por novos meios de apoio e legitimidade política mediante novos atores políticos em cena” (Waterbury, 2010, tradução nossa).

28. 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”.

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 “um maior equilíbrio entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento [...]”, por meio de “assistência financeira nacional e internacional, uma revisão das relações tarifárias e comerciais, um aumento do acesso aos mercados mundiais [...]” (tradução nossa).

A perspectiva apresentada, no entanto, vem sendo obscurecida pela posição de organizações financeiras internacionais, as quais defendem que “remessas podem se tornar uma importante força motriz para o desenvolvimento em países de origem” (tradução nossa), 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 vez mais evidente, “a relação entre migração e desenvolvimento ainda é muito incipiente” (Newland, 2007 apud Castles & Wise, 2007, tradução nossa).

A predominância dessa visão é reflexo do domínio da “visão do Norte” nas discussões sobre migração e desenvolvimento, o que tem ocasionado “uma distorção da ideia de desenvolvimento, ao deixar de lado dimensões cruciais e potenciais das migrações para as sociedades mais profundamente envolvidas” (tradução nossa), e desconsiderado

a reciprocidade dos históricos processos de desenvolvimento do Norte e subdesenvolvimento do Sul, em que a mobilização coercitiva da mão de obra sulina e de outros recursos foi uma pré-condição crucial para a acumulação de capital e para a industrialização do Norte. (Castles & Wise, 2007, tradução nossa)

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 na saída, também não se instituem políticas voltadas para o retorno do nacional no exterior, ou para sua inserção, caso isso aconteça.

Tanto o Brasil não desempenha ações mais interventivas no campo da política emigratória, que, não obstante 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 projeto.²⁹ A falta de previsão legal e a inexistência de ações mais voltadas para a saída e o retorno representam o foco do interesse na presença dos brasileiros no exterior, a ausência da emigração na agenda migratória do país, além do desinteresse parlamentar (Coentro, 2011) e o pouco apoio doméstico (Padilla, 2011). Também como reflexo dessa realidade, um censo que possibilitará identificar o local de origem dos emigrantes foi realizado pela primeira vez somente em 2010.

Não é possível afirmar, no entanto, que não haja nenhum tipo de ação associada à saída e ao retorno. Elas existem, mas são de cunho mais informativo e assistencial. Desde o exterior, as repartições brasileiras vêm ajudando os nacionais que desejam regressar ao Brasil, por meio de informações, de ajuda com a documentação e do custeamento do retorno em caso de desvalidamento. Em 2009, ficou a cargo do MTE, no III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), combater os índices de desemprego nos locais da origem dos emigrantes. Em 2007, publicou-se a cartilha *Brasileiras e brasileiros no exterior: informações úteis*, elaborada por uma co-

29. A principal lei que rege a política de migrações é a de nº 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 nº 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.

missão interministerial (Ministério do Trabalho e Emprego, 2007). Em 2009, ficou a cargo do MTE, no III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), combater os índices de desemprego nos locais de origem dos emigrantes. Em decorrência da crise econômica de 2008 e da acentuação do retorno de brasileiros do exterior, no ano de 2010 o MTE criou, em São Paulo, o Núcleo de Informação e Apoio aos Trabalhadores Regressados do Exterior (Niatre), e o MRE editou um guia de regresso ao Brasil. Além do mais, nas atas do CNIg, verificou-se a intenção de se criarem meios para fiscalizar as agências de recrutamento.³⁰

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-se no fim 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, o fim “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, as quais são promovidas como imprescindíveis, interdependentes e universais.

30. Há um ou outro acordo que acaba se aplicando à situação de retorno, bem como outras ações mais pontuais, tal como o reconhecimento de escolas no Japão, de modo a facilitar a aceitação em escolas brasileiras. A ausência de uma política nacional de retorno ficará clara ao longo do livro. No âmbito estadual, há o Projeto Kaeru, criado em 2008 pelo Estado de São Paulo. O projeto se destina, especialmente, a atender os filhos de brasileiros que voltam do Japão.

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 nossa Carta Magna.

À menção no preâmbulo de se tratarem os direitos humanos de um comprometimento internacional do Brasil – consistindo a sua prevalência, de acordo com o artigo 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 Políticos³¹ (PIDCP, 1966) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³² (Pidesc, 1966).

Desse modo, e a partir da ascensão também do tema das migrações internacionais a um dos principais temas da agenda internacional³³ (Domenech, 2008), a emigração de brasileiros para o exterior passa a ser vista como questão de direitos humanos e de política externa. Isso tornou-se claro quando a “proteção e a assis-

31. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

32. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

33. Desde então, as migrações continuaram a fazer parte não somente da agenda internacional, mas regional também e, cada vez mais, sob o enfoque do desenvolvimento e das contribuições que elas poderiam trazer aos Estados (Domenech, 2008).

tência aos brasileiros no exterior” foi citada como uma das prioridades da ação externa na Mensagem ao Congresso Nacional do ano de 1995; e, o tema passou a fazer parte do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH),^{34,35} iniciado em 1995, por reco-

-
34. Esse programa se propôs a permitir uma maior participação da sociedade civil na elaboração e execução de políticas em direitos humanos. Participaram do programa, estados e municípios, organizações da sociedade brasileira e até mesmo organizações internacionais. 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 estes como interdependentes e indivisíveis –, 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 2009. Vale observar que o teor da meta, entretanto, muda no III Programa. Ao passo que, no I e II Programas, as ações previstas para esses grupos de brasileiros eram direcionadas à sua proteção exterior e ao MRE, no terceiro, o foco se volta ao combate, pelo MTE, aos índices de desemprego nos locais de origem dos emigrantes. Interessante observar que o sistema de conferências constituiu-se, no governo Fernando Henrique Cardoso, em parte, em torno do PNDH. Ao longo dos dois governos Lula da Silva, essas conferências foram multiplicadas. Em 2008, como veremos, surge uma nova conferência para os brasileiros no exterior.
35. O PNDH possui grande visibilidade internacional, assim como a política de combate ao tráfico de pessoas, ambos criados a partir de propostas internacionais. Trata-se de exemplos de políticas internas que são verdadeira política externa em direitos humanos (o que não significa que elas não decorram, por outro lado, de pressões da sociedade civil no novo contexto de construção democrática). No campo dos direitos humanos e no cenário atual, fica cada vez mais difícil classificar uma política como meramente interna. Mudanças estruturais internas mais amplas, aliás, vêm ocorrendo, com a adesão do país a tratados internacionais e o aumento do comprometimento com os direitos humanos, relacionadas ao desejo de maior influência no cenário internacional e conquista de seus interesses (tais como a obtenção de cargos importantes em organizações internacionais, com destaque para uma vaga no Conselho Permanente da Organização das Nações Unidas). Especificamente no governo Lula da Silva, a Cooperação Sul-Sul, o exercício mais incisivo da liderança regional (Vigevani & Cepaluni, 2007) e incentivos na área social têm intensificado ações no âmbito da política externa em direitos humanos. Notamos também, no cenário mais recente, a ampliação de “exportação” de políticas públicas por parte do Brasil.

mendação contida na Declaração e Programa de Ação de Viena, adotadas na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em 25 de junho de 1993.

No mesmo contexto, 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 de portaria de 20 de novembro do então ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso.

É a partir da Caopa que a necessidade de adaptação do Ministério das Relações Exteriores diante do novo fenômeno emigratório foi de fato considerada pela primeira vez. O relatório dessa comissão informa que a problemática foi levantada nos contatos do MRE com “representantes da sociedade nos seminários do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (Ipri)”, quando esses representantes 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 Caopa, 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 atuar 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 uma maior proteção dos brasileiros no exterior e pela extensão de direitos civis, políticos, econômicos, 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 ao desenvolvimento³⁶ (Reis, 2011) e a outros interesses econômicos e políticos no cenário internacional³⁷ (tais como a obtenção de cargos importantes dentro de organizações internacionais) e representa um esforço para zelar pela imagem do país.³⁸

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.

36. Posição bem retratada na Declaração da Conferência de Cairo de 1994. No entanto, nos últimos anos, de fato, verificamos um movimento de mudança de postura na região da América do Sul, por parte dos países de origem, no sentido de se pronunciarem mais firmemente contra o desrespeito aos direitos dos seus nacionais no exterior. Como exemplo, podemos citar o estímulo à adoção do princípio da reciprocidade (Padilla, 2011).

37. Por meio também, como veremos, de uma política de vinculação.

38. A política consular, por lidar com públicos (incluindo estrangeiros), está muito ligada à questão da imagem do país.

2

O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS PARA OS EMIGRANTES E SEUS DESCENDENTES

2.1 Reformas burocráticas no Ministério das Relações Exteriores

As migrações internacionais, como questão populacional e internacional, envolvem não somente relações exteriores, mas as áreas trabalhista, da saúde, da educação, entre outras. Assim, além das reformas no Ministério das Relações Exteriores, a visão cada vez mais integrada dos compromissos, intensificada no governo Lula da Silva, com base sobretudo no Decreto nº 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 formação de grupos de trabalho interministeriais, de comissões, da realização de oficinas, de seminários e de conferências.

No entanto, cabe observar que o Ministério das Relações Exteriores tem um papel de destaque, o que é natural, por possuir unidades no exterior, contato privilegiado com os emigrantes e pelo fato de a política em questão demandar negociação com outro Es-

tado; além disso, no caso brasileiro, esse papel lhe é atribuído, pois, desde o início, como vimos, essa política foi considerada parte da política externa. Posto isso, vamos nos focar 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 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 especialmente, 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 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 nº 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 compete “assessorar o Secretário-geral das Relações Exteriores e, por intermédio deste, o Ministro de Estado, na direção e execução da política exterior do Brasil” (artigo 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 nº 99.578, a qual durou até 1992. Na nova configuração, a Secretaria de Controle Interno, de órgão de assistência direta e imediata 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 (Apêndice A – Figura A1).

Por mais que ainda existisse 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 de departamentos. Em 1992, com a Lei nº 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, 2009).

Em que pese o “desvio” estrutural em 1990, verificam-se, a partir dessa data, elementos importantes de continuidade e aprofundamento. No período do 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 os ambientais, sociais e de direitos humanos, fazem 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, bem 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 al-

terações em questões ligadas “aos órgãos de planejamento, à coordenação, à avaliação da política exterior e aos servidores do serviço exterior” (Castro & Castro, 2009).

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 nº 8.829/1993. Ambas as 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, seja 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. Uma 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 (Decreto nº 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 de Relações Federativas, no ano de 2001 (Decreto nº 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. Como

vimos, a primeira vez que se considera a necessidade de adaptação do MRE ao novo fenômeno foi com a instalação da Caopa em 1992. No entanto, um setor mais especializado dentro do ministério somente foi criado em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assume a presidência. Na ocasião, o Departamento Consular e Jurídico transforma-se, com base no Decreto nº 1.756, na Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior (Apêndice A – Figura A2).

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 supervisão 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 nº 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) (Apêndice A – Figura A3).

Antes mesmo de alterações institucionais mais significativas, desde o começo dos fluxos, o MRE vinha providenciando, em maior medida, a prestação consular. Já podiam ser verificadas ações como a criação de alguns consulados em novas regiões de grande concentração de brasileiros, a criação de um programa de modernização relacionado à emissão de passaporte (1994), a implementação de um sistema de digitalização de dados para o controle das atividades consulares (1994) e a criação de novas carreiras técnicas e administrativas para ajudar na execução da política externa (1993).

No entanto, a partir da criação da Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e Assistência a Brasileiros no Exterior em 1995, passaram a existir ações mais específicas, como: a criação do Núcleo de Assistência para os Brasileiros no exterior (NAB), com-

posto por técnicos treinados para lidar com situações de emergência (1995); a criação de conselhos de cidadãos, um canal local de comunicação entre os nacionais e os postos consulares (1996); o início das missões consulares móveis, que envolvem o deslocamento de serviços para locais longe da sede, onde se concentra número significativo de brasileiros (1996); a reforma do manual consular (1998); o início da edição de apostilas consulares; e o início do levamento sobre os brasileiros no exterior.

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 nº 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.¹ O primeiro departamento de direitos humanos foi criado no governo Fernando Henrique Cardoso, e era compartilhado com os temas sociais (Castro & Castro, 2009).

Em 2003, sob o governo Lula da Silva e a gestão Celso Amorim, uma série de outras modificações ocorre com base no Decreto nº 4.759. Permanece, entretanto, a DCJ, com as mesmas funções,

1. Esses setores na Sere também estão envolvidos em ações voltadas para os brasileiros no exterior: a Coordenação, principalmente por ser responsável em propor diretrizes da política externa e coordenar internamente as atividades de cooperação internacional (por exemplo, para combater o “tráfico” de pessoas); e a divisão de direitos humanos e a de temas sociais, responsáveis pela preparação e coordenação interna da posição do Brasil para a participação do país nos foros regionais e multilaterais sobre agendas de direitos humanos e social internacional que tenham as migrações como um dos temas tratados.

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.²

No ano de 2004, da união das diretorias-gerais, pelo Decreto nº 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 (Apêndice A – Figura A4). Apesar de interdisciplinar, as ações da subsecretaria não se referiam a

uma política específica para os emigrantes, senão que se diluía numa política global de promoção do país no exterior e de cooperação internacional. Somente existia o Departamento das Comunidades Brasileiras, o qual se encarregava dos assuntos consulares [...]. O restante pertencia ao âmbito geral da cooperação internacional. (Vilhena, 2006, tradução nossa)

Uma subsecretaria-geral se encontra em uma posição mais alta e é mais bem equipada do que uma direção. As seguintes medidas, relacionadas ao âmbito consular, foram desenvolvidas depois dessa mudança: a intensificação da modernização consular por meio da idealização de um projeto mais amplo, ainda em execução, o qual, além de digitalizar e melhorar o processo de controle das atividades consulares, pretende promover uma constante informatização, integração e padronização delas (2004); e a expansão de postos consulares para países onde se concentram os brasileiros.

2. Sobre a maior atenção concedida aos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), ver: Miyamoto (2009). Ao final do capítulo, serão abordadas também ações da política de promoção cultural do Brasil.

No final de 2006, a estrutura do MRE muda novamente, por meio do Decreto nº 5.979. A Subsecretaria-Geral Política subdivide-se nas subsecretarias-gerais 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 criadas na segunda subsecretaria, em virtude da continuidade da política de coalizão 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 Audiovisual.

Sobretudo com a repercussão da publicação do relatório final da CPMI da Emigração, apresentado em julho, é criada, pelo mesmo decreto, uma subsecretaria-geral, a das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), especialmente para cuidar de assuntos relacionados aos brasileiros no exterior (residentes e viajantes), a estrangeiros que desejam vir ao Brasil e à cooperação judiciária internacional (Apêndice A – Figura A5).

Dentro dessa subsecretaria passaram 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 artigo 126 (Portaria nº 212, de abril de 2008), além das funções consulares tradicionais,³ passou a coordenar “os assuntos referentes às comunidades brasileiras no exterior”.

A criação dessa subsecretaria-geral representou um *turning point* nas políticas para os brasileiros. Ela permitiu: um avanço nos

3. 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.

levantamentos sobre brasileiros no exterior (eles passaram a cobrir um maior número de países e se tornaram mais frequentes) e na administração dos dados coletados pelos postos consulares; uma melhor coordenação com outras instituições públicas, necessária por causa da restrita competência do MRE;⁴ uma reforma mais ampla do manual consular, com a previsão de agências consulares; um processo mais especializado de criação de postos consulares, relacionado à localização e ao seu formato; um mapeamento dos veículos de mídia, associações e voluntários para promover a organização local, complementar e estender o alcance das políticas (forma de “transnacionalismo” político realizado pelo Estado); um aumento no número de conselhos de cidadãos; a criação da Conferência Brasileiros no Mundo (CBM) e do Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior (CRBE) (canais de comunicação entre o governo brasileiro); e o estabelecimento da Ouvidoria Consular, com a função de “processar os comentários, sugestões, elogios e críticas a qualquer serviço consular”.^{5, 6}

Parte das ações mencionadas foram primeiramente cogitadas no exercício de reflexão sobre o serviço consular brasileiro, insta-

-
4. Refiro-me à coordenação para a realização de tratados com outros países sobre seguridade social, para facilitar o acesso a serviços de saúde e para a aceitação recíproca e a troca de licenças para dirigir.
 5. 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 nº 4.785/2003, substituído pelo Decreto nº 5.683/2006), a Ouvidoria Consular têm como objetivo contribuir para o seu controle de qualidade, auxiliando na busca de soluções para os problemas existentes.
 6. 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). Processos de modernização do Estado vêm sendo importantes para aumentar o alcance de políticas, e para aprimorar a eficiência e a democracia de uma forma geral.

lado após a criação da SGEB. Esse exercício, 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,⁷ quanto legitimar, ampliar e garantir a competência com relação à política para os emigrantes.⁸ Conseqüentemente, em 2010, é lançado o Decreto Presidencial nº 7.214, que atribui ao Ministério das Relações Exteriores a coordenação da ação governamental integrada para as comunidades brasileiras no exterior.

Para consolidar as novas alterações, outras mudanças acontecem nos setores voltados para os brasileiros no exterior. Com base no Decreto nº 7.304/2010, a SGBE é mantida; 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 DCB aumentam, 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” (Apêndice A – Figura A6).

Apesar de não se tratar de uma reforma estrutural, mas representar também a maior importância que o tema 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 artigo 39, parágrafo 3º, da Lei nº 11.440/06, o ministro Affonso Emilio de Alencastro Massot para exercer a função de embaixador extraordinário para Assuntos Migratórios.

7. Tanto a política interna quanto a externa são importantes para compreender ações para os brasileiros no exterior.

8. É interessante observar como o MRE vem agindo como um *player* em vários níveis (interna e externamente).

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, especificamente, do sistema de distribuição de funções na organização do Ministério das Relações Exteriores, ocorreu uma mudança para melhorar a prestação dos serviços consulares: a SGEB ganhou maior autonomia administrativa com relação à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (SGEX),⁹ por meio da elevação da Divisão de Assistência Consular (DAC) à Unidade Gestora.¹⁰

A partir do histórico realizado é possível verificar que o tema dos brasileiros no exterior veio ganhando mais *status* dentro da estrutura do MRE, até se igualar a outros temas da agenda da política externa brasileira.

Como o desenvolvimento de políticas para os emigrantes e seus descendentes implica ações que, muitas vezes, envolvem várias áreas, o Ministério das Relações Exteriores tem tanto agido em conjunto com outros órgãos como feito parte de programas e planos integradores. Outras mudanças estruturais que abordamos resumidamente, não diretamente ligadas ao setor para os brasileiros no exterior, uma vez que representam direcionamentos da política externa, também vêm tendo impacto na política para esse grupo.

Desde 2004, verificam-se, na “política” para os emigrantes brasileiros e seus descendentes, além de importantes elementos de continuidade, a crescente intensificação e um aprofundamento das ações, bem como algumas inovações.

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

10. A previsão de uma verba para a assistência consular deu-se, pela primeira vez, em 2000, o que possibilitou uma prestação mais eficaz dos serviços consulares.

2.2 Conhecimento e participação dos brasileiros no exterior

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, por meio da criação e do 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 (Gradi-lone, 2008).

Levantamentos administrativos internos¹¹ de brasileiros no exterior começam a ser realizados pelo Ministério das Relações Exteriores em 1996 (Patarra, 2005). Desde então, eles vêm se tornando mais frequentes e mais abrangentes, sobretudo após a criação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior.

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

Outro meio que vem possibilitando o conhecimento dos brasileiros no exterior é o estabelecimento de cooperação na área migratória e consular. No caso de Portugal, criou-se 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 vêm 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 incluída no censo uma pergunta sobre a existência de parentes no exterior, possibilitando novas estimativas sobre o número de brasileiros residentes fora do país. 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 esses esforços 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, vêm-se verificando algumas tendências de mudança. Já no governo de Lula, 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.

Por outro lado, a própria organização de grupos de brasileiros no exterior – dentro do contexto de construção democrática, maior evidência do tema migratório e aumento da restritividade nos países de residência –, acabou também por permitir um maior acesso aos atores públicos.¹² Um marco nesse sentido é o I Simpósio Internacional sobre Emigração, organizado, em 1997, pela Casa do

-
12. Recentemente, foi desenvolvida uma pesquisa pelo Centro Escalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM). Dentre os principais apontamentos realizados a partir de um universo de 44 entidades em várias localidades, destacamos: a) a situação de irregularidade administrativa e a existência de estereótipos (como no caso da mulher brasileira) podem “significar e suscitar formas de resistência e, até mesmo de oposição da grande coletividade em relação às formas associativas informais, e, principalmente, as formais”; b) representa também “um dos pontos frágeis do associativismo étnico”, o “seu peso secundário quando entra como um dos critérios de escolha e investimento dos migrantes, respeito ao alcance do projeto migratório de seus membros, o que pode chegar a representar, até mesmo, o desaparecimento da associação”; c) uma tendência ao favorecimento “de processos de consolidação institucional e legitimação junto às instituições públicas, mais do que junto às próprias coletividades, que mudam no decorrer do tempo”; e d) “o associativismo brasileiro no exterior ainda está muito longe de ter alguma forma eficiente de transnacionalismo incisivo nas realidades de origem, e não se sabe se é isso que se quer ou que vai acontecer”. A pesquisa ainda aponta o perfil predominante das associações em alguns locais no exterior onde se concentram os brasileiros: no Japão, a principal atividade desempenhada seria a saúde pública; em Boston-Estados Unidos, no Reino Unido e no Alto Paraná-Paraguai, as relacionadas à informação e conscientização; já em Portugal, a de festas e confraternização; e na Espanha e na Itália, a de resgate cultural. Também o MRE realizou um mapeamento (2009) e um sistema de cadastramento voluntário de várias associações e veículos de imprensa e mídia no exterior. Essa relação encontra-se disponível no sítio “Brasileiros no Mundo”. Teriam realizado alguns estudos mais pontuais, sobretudo antropológicos, que abordam a temática em questão: Kawamura (2003), sobre os brasileiros no Japão; Margolis (1994), sobre os brasileiros em Nova York; Kubal, Bakewell & De Haas (2011), sobre os brasileiros no Reino Unido; e Sales (1999 e 2006), sobre brasileiros na região de Boston. Seriam alguns estudos mais gerais: Sprandel (2001), sobre associações, ONGs e sindicalismo; Milesi et al. (2001), sobre entidades confessionais; Levitt & Dehesa (2003), sobre núcleos do Partido dos Trabalhadores (PT) no exterior; e Menegazzo (2010), sobre a participação política dos brasileiros no exterior.

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.¹³

No ano de 2005, foi a vez de brasileiros residentes nos Estados Unidos, com a realização do I Brazilian Summit, em Boston, que contou com a participação de trezentas pessoas, dentre pesquisadores e especialistas em migrações, parlamentares, integrantes da CPMI da Emigração, diplomatas brasileiros e autoridades norte-americanas. O encontro durou três dias e resultou na Carta de Boston¹⁴ (Milesi & Fantazini, 2008).

13. Como apresentam Milesi & Fantazini (2008), as demandas direcionadas ao Estado brasileiro giraram em torno da representação política dos brasileiros no exterior, da elaboração do Estatuto do Brasileiro no Exterior, da atuação dos consulados e embaixadas brasileiras, dos serviços bancários, dos acordos e negociações diplomáticas, das questões criminais, da realização de censo e registros civis, do acesso à informação, entre outros.

14. Seriam as reivindicações ao governo brasileiro, realizadas nesse encontro: “abertura de novos consulados brasileiros nos Estados Unidos, consulados itinerantes, ampliação da atuação e reestruturação do corpo funcional dos consulados, adoção de uma política de Estados para lidar com os interesses e necessidades dos brasileiros no exterior, apoio às organizações não governamentais representativas das comunidades brasileiras residentes nos Estados Unidos, debate e negociação com o Governo dos Estados Unidos sobre vistos de entrada naquele país e reunificação familiar, intensificação dos esforços do Governo brasileiro na defesa dos direitos humanos e cidadania dos brasileiros emigrados aos Estados Unidos” (Milesi & Fantazini, 2008).

Antes da I Conferência Brasileiros no Mundo, ocorreu ainda o II Encontro de Comunidades de Brasileiros no Exterior, ocorrida em 2007, com a promoção do Instituto Universitas, da Fundação Alexandre de Gusmão, da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara de Deputados, do IMDH, da Pastoral dos Brasileiros no Exterior (PBE/CNBB), Associazione Internazionale Scalabriniana al 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)”;¹⁵ 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 conseguidos a partir do Documento de Lisboa (2002), por representante do Ministério das 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

15. O Documento de Bruxelas pleiteou: “encontros periódicos com o Ministério de Relações Exteriores para discutir as reivindicações dos brasileiros e brasileiras no exterior; redução de custos e simplificação da burocracia para obtenção documentos; política permanente do Estado brasileiro em defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros; acordos multilaterais e bilaterais para implementação de políticas públicas em matéria de trabalho, educação, ensino, cultura, saúde, seguridade social; criação do Conselho Nacional de Migração; normatização de nova lei de migrações no Brasil; aperfeiçoamento dos serviços e maiores recursos nos consulados; implementação de serviços jurídicos através de Embaixadas e de associações ligadas às comunidades brasileiras no exterior; avanço em questões e benefícios previdenciários, entre outros” (Milesi & Fantazini, 2008). De se perceber que parte dos pleitos que encontramos nesse tipo de evento parece nascer de “campanhas” de atores políticos públicos, os quais aproveitam o espaço para legitimar interesses próprios.

para aprovação de documento final. Do encontro, surgiram o Documento de Bruxelas e a constituição provisória de uma rede de brasileiros e brasileiras na Europa.¹⁶

No governo Lula da Silva, a abertura à participação social, de forma geral, amplia-se. Isso se dá por meio da multiplicação de canais de diálogos com a sociedade civil – estabelecidos a partir da criação e reformulação de conselhos nacionais, conferências nacionais, fóruns, ouvidorias, grupos de trabalho – no processo de construção de políticas públicas (Brasil, 2010).

No caso dos brasileiros no exterior, iniciou-se um sistema de conferências, criou-se uma Ouvidoria na Sere¹⁷ 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,¹⁸ a inspiração se deu também nos modelos dos encontros em outros

16. A mencionada rede de brasileiros vem se consolidando e os encontros na Europa continuam ocorrendo. Em 2009, houve o III Encontro em Barcelona-Espanha, que resultou no Documento de Barcelona. Tal documento foi adicionado ao acervo de contribuições dos grupos de brasileiros no exterior, para a II Conferência Brasileiros no Mundo.

17. Já tratamos da Ouvidoria Consular no tópico anterior. Nessa concepção política, as ouvidorias representariam uma forma de participação política mais individualizada.

18. 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 exte-

países, tendo ela surgido para, de certo modo, 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. 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 a alguns especialistas, com base em temas selecionados, de trabalhos 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 Bruxelas; a compilação

rior”. 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).

de referências de vídeos, estudos e pesquisas existentes sobre os brasileiros no exterior; e de textos enviados por líderes e membros das “comunidades”, ou de contribuição independente.¹⁹ 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 real²⁰ e vídeo sobre ela pode ser acessado pela Internet.²¹ 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: Estados Unidos, 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”.

Ao final da conferência, para dar continuidade ao diálogo, criou-se um conselho formado por membros das “comunidades”. Ficou decidido que a conferência se tornaria um canal 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 (cinco, sendo duas dos Estados Unidos) foram automaticamente transformados em membros e en-

19. Além dos grandes encontros abordados, uma participação mais difusa de grupos de brasileiros no exterior pode ser percebida a partir da compilação de contribuições às Conferências Brasileiros no Mundo.

20. É possível encontrar uma versão de registro mais completa da conferência nos arquivos da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag).

21. 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>>.

carregados 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 12.

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 I, na II 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: a) 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.

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 nº 7.214 é sancionado em 15 de junho de 2010.

De acordo com o artigo 5º 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 nº 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 as “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” (artigo 1º, Portaria nº 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 votaram.²²

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 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.

Vale observar que, após a III Conferência, a Ata ficou aberta a intervenções em página da Internet,²³ por um período de trinta dias; e os membros do CRBE foram convidados a fazer sugestões com relação ao plano de reforma do Manual do Serviço Consular e Jurídico.

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 mais tradicionais, em decorrência do cresci-

22. 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 o sistema eletrônicos de votação foram concebidos pelo próprio Ministério das Relações Exteriores.

23. No sítio do Ministério das Relações Exteriores “Brasileiros no Mundo”: <<http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br>>.

mento do número de brasileiros que viajam para o exterior e residem fora do país, houve a extensão de alguns direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais para o segundo grupo de brasileiros²⁴ (Anexo 1).

2.3.1 A expansão e a reforma da rede consular

Desde o início da década de 1990, o Brasil vem expandindo seus órgãos no exterior. Foram elementos propulsores, a criação de novas nações, sobretudo 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.

24. Dentre os principais serviços consulares mais tradicionais prestados pelas repartições brasileiras encontram-se: emissão de documentos de viagem e encaminhamento de pedido do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); atestados de residência e de vida; realização de atos do registro civil (registros de casamento, nascimento e óbito), celebração de casamento (Decreto nº 4.657/1942, também conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) e providências (com exceção das financeiras) para o traslado do corpo; legalizações (carta de doação, documentos escolares e sentença estrangeira); perda e reaquisição de nacionalidade; serviço eleitoral (alistamento, transferência de domicílio eleitoral, revisão eleitoral, segunda via do título de eleitor, justificção eleitoral); serviço militar (alistamento, certificado de dispensa); repatriação, orientação e assistência. A prestação desses serviços no exterior veio sendo facilitada pela previsão de verbas específicas (2000), pelas reformas burocráticas, pelo constante aprimoramento tecnológico e pela realização de convênios entre o MRE e outros órgãos públicos. A tais serviços consulares que são mais tradicionais, adicionou-se recentemente, como veremos, o recebimento de pedidos de saque do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Há ainda projetos de leis – com destaque para o Projeto de Lei nº 791/2007 (autoriza as autoridade consulares a celebrarem a separação e o divórcio consensuais) – que preveem a ampliação da competência cartorial das repartições. Vale destacar que a atuação do MRE não se resume à prestação desse tipo de serviço, mas também à realização de coordenação, de cooperação e de acordos internacionais.

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 a uma tentativa de reconcepção e de reforma na gestão dos serviços consulares nos últimos anos.

Essa tentativa se deu principalmente por meio de um exercício de reflexão sobre o serviço consular e de apoio a comunidades brasileiras no exterior. Tal exercício ocorreu em 2007, a partir da Circular Telegráfica nº 65.473. Nele, 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 prática.²⁵ Hoje, ele se encontra “institucionalizado” na forma de um Plano Diretor de Reforma Consular,²⁶ “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, além das 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 Estados Unidos e na Europa, experiências de outros países e de consulados considerados “modelos”, e diretrizes traçadas com base em dados relativos à área consular e a recursos orçamentários disponíveis na Sere²⁷ (Brasil, 2010a).

25. Hoje, esse exercício é constantemente alimentado, especialmente, pela adoção 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.

26. A proposta de criação de um plano diretor surgiu do consulado brasileiro em Frankfurt (Brasil, 2010a).

27. 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.

Com o levantamento, ficaram claros tanto os limites das mudanças realizadas até então pelo ministério quanto a importância da mobilização e da predisposição individual e local tanto dos migrantes quanto dos funcionários. 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 estes, os mais gerais são: a) a necessidade de se desenvolver um estudo profundo e uma estratégia sólida para a reimplantação e remodelação 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; g) a necessidade de mais treinamento, agravada pela rotatividade dos funcionários; e h) a necessidade de se aumentar o alcance das ações dos consulados, por meio da ampliação da associação com 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 aconselha-

mento 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 consulares;²⁸ e a criação de repartições consulares. Consulados itinerantes e os conselhos de cidadãos também vêm sendo expandidos.

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 a UG, a interação entre a SGEB e os postos no exterior cresceu, no entanto, o aumento dos serviços na Sere não foi acompanhado por um adicional adequado de funcionários, como consta em 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 adotado,²⁹ ou pelas restrições financeiras para a concretização dos planos.³⁰

28. Foi assim prevista 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” (Ministério das Relações Exteriores, 2010). As agências consulares, por serem mais específicas e menos custosas, podem facilitar a expansão do Ministério das Relações Exteriores a locais onde existe e se constitui número considerável de brasileiros.

29. 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 ao que consideram prioritário.

30. 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 organizações de/para os emigrantes e a grupos mais privilegiados.

Em 2009, a rede consular era composta por 112 setores consulares de embaixadas, 51 consulados-gerais, 5 consulados, 15 vice-consulados, e 177 consulados honorários^{31,32} (Ministério das Relações Exteriores, 2008). Na década de 1990, pelo que nos permite observar da Tabela 1, houve mais extinção de repartições consulares do que criação ou elevação. No entanto, nesse período, destaca-se a criação do Consulado-Geral de Nagoya (1992), de Boston (1993) e de Orlando (1997), além da elevação do Consulado de Houston à categoria de Consulado-Geral (1995). A partir do ano de 2005, o número de repartições consulares passou a crescer por variados motivos, nem sempre ligados à presença de brasileiros na região.

A maior presença consular em localidades de concentração de brasileiros deve-se: a interesses da política externa; ao surgimento de novas demandas;³³ ao aumento no número e à diversificação da

31. 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).

32. 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.

33. Relacionadas, por exemplo, a momentos críticos, tais como o 11 de setembro de 2001 e as crises econômicas recentes, que podem resultar numa aproximação com os consulados pelo aumento das dificuldades enfrentadas.

localização dos brasileiros no exterior; à ascensão hierárquica no MRE, de setor responsável;³⁴ e ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e da arrecadação do Estado.

Tabela 1 – A expansão da rede consular brasileira (1990-2010)

Local*	Ano	Decreto
Extinção do Consulado-Geral em Atlanta (Estados Unidos)	1990	Decreto nº 99.585
Extinção do Vice-Consulado em Guayaquil (República do Equador)	1990	Decreto nº 99.562
Extinção do Vice-Consulado do Brasil em Melo (República Oriental do Uruguai)	1990	Decreto nº 99.563
Extinção do Vice-Consulado em Iocoama (Japão)	1990	Decreto nº 99.564
Extinção do Vice-Consulado do Brasil em Milagro (República da Venezuela)	1990	Decreto nº 99.565
Extinção do Vice-Consulado do Brasil em Nassau (Comunidade das Bahamas)	1990	Decreto nº 99.566
Elevação da categoria do Vice-Consulado do Brasil em Rivera para Consulado (Uruguai)	1990	Decreto nº 99.567
Elevação da categoria do Vice-Consulado do Brasil em Ciudad Guayana para Consulado (Venezuela)	1990	Decreto nº 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

(cont.)

34. Com a criação da Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (2004) e a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (2006).

(cont.)

Local*	Ano	Decreto
Cria o Vice-Consulado do Brasil em Puerto Ayacucho (Venezuela)	1992	DSN, de 21 de maio
Extinção do Consulado do Brasil em Dallas (Estados Unidos)	1993	DSN, de 14 de dezembro
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Boston (Estados Unidos)	1993	DSN, de 14 de dezembro
Extinção do Consulado-Geral do Brasil em Nova Orleans (Estados Unidos)	1993	DSN, de 14 de dezembro
Eleva a categoria do Consulado-Geral o Consulado em Sydney (Comunidade da Austrália)	1994	Decreto nº 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 (Estados Unidos)	1995	Decreto nº 1.557
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Atlanta (Estados Unidos)	1996	DSN, de 10 de maio
Criação do Consulado do Brasil em Orlando (Estados Unidos); inativo	1997	DSN, de 9 setembro
Extinção do Consulado-Geral do Brasil em Atlanta (Estados Unidos)	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
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

(cont.)

(cont.)

Local*	Ano	Decreto
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 nº 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 nº 5.422
Criação do Consulado do Brasil em Iquitos (República do Peru)	2005	Decreto nº 5.461
Elevação à categoria de 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 nº 5.599
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Paris (República Francesa)	2005	Decreto nº 5.615

(cont.)

(cont.)

Local*	Ano	Decreto
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Madri (Reino da Espanha)	2006	Decreto nº 5.787
Criação do Consulado-Geral em Mumbai (Índia)	2006	Decreto nº 5.808
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Mendoza (República Argentina)	2006	Decreto nº 5.809
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Vancouver (Canadá)	2007	Decreto nº 6.113
Criação do Vice-Consulado do Brasil em Lethem (Guiana)	2007	Decreto nº 6.153
Criação do Consulado-Geral do Brasil na Cidade do México (Estados Unidos Mexicanos)	2008	Decreto nº 6.342
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Caracas (República Bolivariana da Venezuela)	2008	Decreto nº 6.343
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Washington, D. C. (Estados Unidos)	2008	Decreto nº 6.435
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Hartford (Estados Unidos)	2008	Decreto nº 6.436
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Hamamatsu (Japão)	2008	Decreto nº 5.461
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Cantão (República Popular da China)	2009	Decreto nº 6.839
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Istambul (República da Turquia)	2009	Decreto nº 6.989
Criação do Consulado-Geral do Brasil em Bruxelas (Reino da Bélgica)	2010	Decreto nº 7.181
Criação do Consulado do Brasil em Saint Georges de L'Oyapock (Guiana Francesa)	2010	Decreto nº 7.198

Fonte: Castro & Castro (2009) e consulta a decretos na Câmara dos Deputados <<http://www.camara.gov.br>>.

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

No caso do Paraguai, a rede consular, até 2009, possuía a configuração mostrada na Tabela 2:³⁵

Tabela 2 – Rede consular brasileira no Paraguai (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	Decreto nº 53.968/1946	Departamentos de Amambay, Concepción e Alto Paraguay
	Elevação para Consulado	DSN, de 4 de maio de 2000	
Assunção	Consulado-Geral	Decreto nº 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 nº 77.398/1976	Departamento de Canindeyú
Ciudad del Este	Consulado-Geral	Decreto nº 83.719/1970, substituído pelo Decreto nº 98.128/1989*	Departamentos do Alto Paraná, Canindeyú e Itapua

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (2009) e sítio da Câmara dos Deputados <www.camara.gov.br>.

(*) Substituição do nome da cidade de Ciudad Presidente Stroessner para Ciudad del Este.

35. A data da emissão do decreto pode não condizer com a de efetiva implantação da unidade consular.

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 Itaipu³⁶ 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 concentrando,³⁷ 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 12 missões consulares itinerantes, em 12 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 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 brasileiras;³⁸ 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

36. Sobre impasses e controvérsias do ponto de vista social, decorrentes da implantação e operação dos empreendimentos hidrelétricos, ver Bermann (2007).

37. 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).

38. Segundo informação concedida pelo Consulado-Geral do Brasil em Ciudad del Este, em visita realizada no dia 7 de outubro de 2011, o número de brasileiros residentes no Paraguai cadastrados no SUS era de 13.585 naquela data.

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 cidadania³⁹ (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 campesinos paraguaios”; e a inadequação das instalações físicas e a insuficiência de pessoal capacitado no Vice-Consulado de 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 (Tabela 3).⁴⁰ 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 na subseção 2.35 o episódio de violência contra brasileiros no Suriname).

39. No sítio “Brasileiros no Mundo”, foram divulgados e compartilhados, em 2011, as “boas práticas” e os materiais desenvolvidos por várias unidades consulares. Em <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/cartilhas/boas-praticas>>.

40. Sobre o assunto, conferir Lissardy, 2011; e Spuldar, 2011.

Tabela 3 – 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 nº 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 nº 7.198/2010	–
Lethem (Guiana)	Vice-Consulado	Decreto nº 6.153/2007	Regiões 8 e 9
Paramaribo (Suriname)	Setor Consular em Embaixada	–	–

Fonte: Ministério da Relações Exteriores (2009) e sítio da Câmara dos Deputados <www.camara.gov.br>.

A configuração da rede no Japão, como podemos ver na Tabela 4, é relativamente recente. Ela ainda é composta por sete consulados honorários: Sapporo, Hiroshima, Kobe, Kyoto, Nagasaki, Naha e Tosu⁴¹ (Ministério das Relações Exteriores, 2008). Com o auxílio da extensão da jurisdição dos consulados-gerais e das missões consulares itinerantes,⁴² a rede no Japão vem abarcando os principais locais de residência dos brasileiros no Japão.⁴³ Porém,

41. Os consulados honorários de Sapporo, Hiroshima e Nagasaki, em 2009, encontravam-se sem titular.

42. 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 11 cidades diferentes, somando no total 3.114 e 7.200 atendimentos.

43. É possível encontrar brasileiros em todas as localidades, mas eles se concentram, especialmente, na região central da Ilha Principal (Honshu) do Japão,

somente após 11 anos de reivindicação um consulado-geral foi efetivamente criado em Hamamatsu. A necessidade de descentralização da prestação de serviços consulares realizados pelo Consulado-Geral de Tóquio também vem sendo sinalizada.⁴⁴

Tabela 4 – Rede consular brasileira no Japão (2009)

Local	Tipo de repartição	Decreto/Ano	Jurisdição em 2009
Nagoya	Consulado-Geral	Decreto nº 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 nº 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 nº 6.599/2008	Prefeitura de Shizuoka, região de Chubu

Fonte: Ministério da Relações Exteriores (2009) e sítio da Câmara dos Deputados <www.camara.gov.br>.

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).

44. Na cidade de Tóquio propriamente, residiam em 2006, pouco mais de quatro mil brasileiros, ao passo 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 (Brasil, 2010a).

A configuração da rede consular nos Estados Unidos (Tabela 5) é também relativamente recente, e complementada por 14 consulados honorários: em Cincinnati (Ohio), Norfolk (Virgínia), Nova Orleans (Louisiana), Phoenix (Arizona), Honolulu (Havaí), Salt Lake City (Utah), San Diego (Califórnia), Birmingham (Alabama), Boca Raton (Flórida), Jackson (Mississippi), Memphis (Tennessee), Montgomery (Alabama), Savannah (Geórgia) e Hamilton (Bermudas) (Ministério das Relações Exteriores, 2008). A jurisdição dos consulados e as missões consulares itinerantes⁴⁵ cobrem os principais locais de residência dos brasileiros nos Estados Unidos.⁴⁶ Uma das sugestões de mudança quanto à rede brasileira nos Estados Unidos, seria a criação de um consulado em Newark (Nova Jersey) e em Orlando (Flórida). Somente nessas duas cidades, sob as jurisdições, respectivamente, dos consulados-gerais de 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.

A rede consular na Europa, em geral, é mais antiga, tendo ocorrido uma 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.

45. 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, 7 mil atendimentos; Consulado-Geral em Los Angeles: 5 cidades, 10 missões, 2.997 atendimentos; Consulado-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.

46. Onze estados concentram cerca de 86% dos brasileiros nos Estados Unidos, sendo eles: Flórida; Massachusetts, Califórnia, Nova York, Nova Jersey, Connecticut, Texas, Geórgia, Maryland, Illinois e Pensilvânia (Lima, 2009).

Tabela 5 – Rede consular brasileira nos Estados Unidos (2009)

Local	Tipo de repartição	Decreto/ Ano*	Jurisdição em 2009
São Francisco (Califórnia)	Consulado – Elevação à categoria de Consulado-Geral	Decreto nº 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 nº 1.557/1995	Estados de Arkansas, Colorado, Kansas, Louisiana, Novo México, Oklahoma e Texas
Chicago (Illinois)	Elevação à categoria de Consulado-Geral	Decreto nº 68.088/1971	Estados de Illinois, Indiana, Iowa, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, Dakota do Norte, Dakota do Sul e Wisconsin
Los Angeles (Califórnia)	Elevação à categoria de Consulado-Geral	Decreto nº 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)

(cont.)

(cont.)

Local	Tipo de repartição	Decreto/Ano*	Jurisdição em 2009
Miami (Flórida)	Consulado	Decreto nº 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
Washington, D. C.	Consulado-Geral	Decreto nº 6.436/2008	Distrito de Colúmbia, Estados de Kentucky, Maryland, Ohio, Virgínia, West Virgínia 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 nº 5.307/2004 (recriação)	Estados da Geórgia, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Alabama, Tennessee e Mississippi
Hartford (Connecticut)	Consulado-Geral	Decreto nº 6.436/2008	Estado de Connecticut
Nova York (Nova York)	Consulado-Geral		Estados de Connecticut (até a ativação do Consulado-Geral de Hartford), Delaware, Nova Jersey, Nova York, Pensilvânia e o Arquipélago das Bermudas (protetorado britânico)

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (2009) e sítio da Câmara dos Deputados <www.camara.gov.br>.

(*) Não há menção do Decreto quando a criação da unidade consular deu-se antes da década de 1970.

Tabela 6 – Rede consular brasileira em Portugal e no Reino Unido (2009)

Local	Tipo de repartição	Decreto/Ano*	Jurisdição em 2009
Lisboa (Portugal)	Consuladão-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)	Consuladão-Geral		Distritos de Aveiro, Braga, Bragança, Coimbra, Guarda, Porto, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu
Faro (Portugal)	Consuladão-Geral	Decreto nº 7.399/2010	
Londres (Reino Unido)	Consuladão-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 Consuladão-Geral em Buenos Aires; Ilhas Bermudas (Hamilton) sob a jurisdição do Consuladão-Geral em Nova York e as Ilhas Pitcairn sob a jurisdição do Consuladão-Geral em Sydney, além das Ilhas Jersey e das Ilhas Channel

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (2009) e sítio da Câmara dos Deputados <www.camara.gov.br>.

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

A rede em Portugal, abarca os litorais norte (Consuladão-Geral na cidade do Porto), central (Consuladão-Geral em Lisboa) e, a partir de 2010, Sul (Consuladão-Geral em Faro). Além dos consulados-gerais, há também, no país, consulados honorários em Angra do Heroísmo (ST), Funchal, Loulé (ST), Ponta Delgada (ST) e Santarém.⁴⁷

47. Segundo dados de 2008, fornecidos pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), 70% do total da população estrangeira em Portugal reúne-se em

No Reino Unido, a “comunidade” de brasileiros ganhou corpo a partir dos anos 2000. No início, a menor concentração dos fluxos dava-se quase totalmente nos arredores de Londres. Hoje, segundo a OIM, “outras localidades onde brasileiros se aglomeram são: as Midlands (Birmingham), Norfolk, o norte da Inglaterra (Manchester) e a costa sul (Brighton)” (Kubal, Bakewell & De Haas, 2011, tradução nossa).

Além do Consulado-Geral de Londres, há alguns consulados honorários em Aberdeen, Cardiff, Edimburgo, Glasgow e Manchester (Ministério das Relações Exteriores, 2008). O problema da inadequação física do Consulado-Geral de Londres já estava sendo sanado em 2007, no entanto, o relacionado ao reduzido número de funcionários ainda suscitava reclamação, em 2008:⁴⁸

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 maior 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

Lisboa, Faro e Setúbal, “áreas onde se concentra também parte significativa da atividade econômica nacional”.

48. Não havia ocorrido ainda a modernização completa da prestação dos serviços do consulado.

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

Em conjunto com a criação de repartições consulares, a adoção de processos de modernização dos serviços consulares permitiu interligar dados governamentais e aumentar o controle, além de reduzir a pressão exercida sobre alguns postos no exterior decorrente do crescimento das demandas. A agilização da prestação dos serviços se daria por meio da diminuição da carga burocrática. Os processos de modernização também têm 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 nº 637/1992), com base no Programa Federal de Desregulamentação, instituído pelo Decreto nº 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 que sejam satisfatoriamente atendidos os usuários desses serviços.

Em 1996, por meio do Decreto nº 1.983, atualiza-se o regimento sobre o documento de viagem 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 atividades,⁴⁹ 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 pú-

49. O aprimoramento desse processo, suscitado no exercício de reflexão abordado anteriormente, 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.

blico 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”⁵⁰ (Firmeza, 2007). Em 2009, criou-se também o portal Brasileiros no Mundo, no qual podem ser encontrados informe periódico, documentos, notícias e publicações veiculados pela própria SGEB, por meio do 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),⁵¹ 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*).

50. O Portal Consular é bastante completo, mas um pouco desorganizado. Poderiam disponibilizar nele, o Manual Consular.

51. Foi criada, por meio do Decreto nº 6.055/2007, a delegação permanente do Brasil junto à Oaci.

Em 2009, também como uma 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, autoridades locais passaram a aceitar essa carteira.⁵² No ano de 2006, mediante o Decreto nº 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),⁵³ a qual prevê a emissão, no país, da permissão internacional para dirigir em outros Estados membros.⁵⁴

52. 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.

53. Decreto nº 86.714, de 10 de dezembro de 1981.

54. 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 Ale-

Mais recentemente, o MRE, em conjunto com o Ministério das Cidades e o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), tem 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 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.

Uma demanda dos brasileiros no exterior seria a adesão do Brasil à Convenção de Haia, “relativa à supressão da exigência de legalização dos atos públicos estrangeiros”, de 5 de outubro de 1961,⁵⁵ 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 Estados Unidos, o Japão, a Coreia 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 outros.⁵⁶

2.3.3 Assistência jurídica e intervenção diplomática

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 es-

manha, a Bélgica, o Canadá, a Argentina, Espanha, Estados Unidos, França, Reino Unido, Portugal, Paraguai, e outros.

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

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

trangeiros (somente quando há abuso ou discriminação); arcar com despesas judiciais; interferir em questões de direito privado;⁵⁷ 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, especialmente, 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 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

57. Com exceção dos casos de envolvimento de “sequestro” de menores, dentro do escopo da Convenção de Haia, sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, de 1980 (aderida pelo Brasil pelo Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000). Segundo informações disponibilizadas pelo Grupo Permanente de Estudos sobre a Convenção de Haia de 1980 (instituído pelo Superior Tribunal de Justiça), embora o Brasil tenha adotado a tradução da Convenção de Haia de 1980 para “sequestro internacional de crianças”, não se trata precisamente do sequestro 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. O setor envolvido no MRE com essa questão é a Divisão de Cooperação Jurídica Internacional. A convenção lida com dois grandes objetivos: o retorno da criança e o respeito ao direito de guarda e de visita. Na prática, o que prevalece na convenção é a garantia do restabelecimento da situação alterada pela ação do “sequestrador”. 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 nº 1.212, de 3 de agosto de 1994).

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 (mais 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 nº 6.086, de 19 de abril de 2007).

À semelhança disso, o Brasil realizou alguns acordos internacionais de cooperação judiciária em matéria civil (incluindo família), comercial e trabalhista, que, segundo o Departamento de Estrangeiros do Ministério de Justiça, 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 no 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:⁵⁸

- Convenção entre o Brasil e a Bélgica sobre Assistência Judiciária Gratuita (Decreto nº 41.908, de 29 de julho de 1957).
- Convenção sobre Assistência Judiciária Gratuita entre a República dos Estados Unidos do Brasil e a República de Portugal (Decreto Legislativo nº 26, de 25 de outubro de 1963).
- Convenção sobre Assistência Judiciária Gratuita entre o Brasil e o Reino dos Países Baixos (Holanda) (Decreto nº 53.923, de 20 de maio de 1964).

58. Pesquisa realizada no sítio do Ministério da Justiça, da Divisão de Atos Internacionais-MRE e da Câmara dos Deputados.

- Convenção sobre prestação de alimentos no estrangeiro⁵⁹ (Decreto nº 56.826, de 2 de setembro de 1965).
- Convênio de Cooperação Judiciária em Matéria Civil, entre o governo da República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha (Decreto nº 166, de 3 de julho de 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 nº 1.476, de 2 de maio de 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 nº 1.850, de 10 de abril de 1996).
- Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa – Mercosul (Decreto nº 2.067, de 12 de novembro de 1996).
- Convenção Interamericana sobre Obrigação Alimentar⁶⁰ (Decreto nº 2.428, de 17 de dezembro de 1997).

59. Participam dessa convenção: Alemanha, Argél, Argentina, Austrália, Áustria, Barbados, Bélgica, Bielorrússia, Bolívia, Bósnia Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Camboja, Chile, China, Chipre, Colômbia, Croácia, Cuba, Dinamarca, Equador, El Salvador, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Filipinas, Finlândia, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Iugoslávia, Luxemburgo, Macedônia, Marrocos, México, Mônaco, Níger, Noruega, Nova Zelândia, Paquistão, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Centro-Africana, República Dominicana, República Tcheca, Romênia, Santa Sé, Sri Lanka, Suécia, Suíça, Suriname, Tunísia, Turquia e Uruguai. A convenção é importante em virtude da separação de famílias durante o processo migratório. Há filhos de brasileiros residentes no país cujos pais são separados e um deles reside no exterior. Interessante observar que o Japão não se encontra nessa lista de países.

60. Em 2007, foram geradas, no âmbito da Conferência de 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.

- Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000).
- Acordo de Cooperação em Matéria Civil entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Francesa (Decreto nº 3.598, de 12 de setembro de 2000).
- Convenção sobre o Acesso Internacional à Justiça (Decreto nº 658, de 1º de setembro de 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 terra entre brasileiros e paraguaios fizeram que o governo brasileiro criasse mecanismos para facilitar negociações intergovernamentais. Em 2007, foram instituídos Grupos de Trabalho sobre Questões Migratórias e Fundiárias para o exame e apresentação de propostas, respectivamente, para a regularização dos imigrantes brasileiros e de títulos de domínio e de posse de terra. Dentro desses grupos, foi instituído foro bilateral especificamente incumbido de tratar de tensões fundiárias envolvendo brasileiros.

Nos conflitos com brasileiros na Bolívia, desencadeados em 2006, relacionados à proibição constitucional de ocupação das fronteiras por estrangeiros dentro de um raio de cinquenta 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 agrovilas na Bolívia para acolher 243 famílias das quinhentas estimadas.⁶¹ Segundo a ministra Maria Luiza Lopes da Silva,⁶² 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

61. O projeto é financiado pelo crédito extraordinário aprovado pelo Congresso Nacional (Medida Provisória nº 354, de 22 de janeiro de 2007).

62. Entrevista concedida pela ministra Maria Luiza Lopes da Silva, no Ministério das Relações Exteriores, no dia 5 de setembro de 2011.

Agrário. Até 2010, cem famílias haviam sido repatriadas e reasentadas.

Outro problema que vem exigindo, além da prestação de auxílio, a atuação da diplomacia, é o caso da crescente inadmissão de viajantes brasileiros em aeroportos na Europa, entre fins de 2006 e 2007, sobretudo em decorrência 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). Segundo o MRE, na ocasião, 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 a 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 imigratórias espanholas. Mais recentemente, de acordo com a ministra Maria Luiza Lopes da Silva,⁶³ o Itamaraty também vem trabalhando junto com o Ministério do Turismo, para tentar garantir que as agências de turismo prestem informação sobre as exigências impostas para admissão nos países.

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 nº 61.078, de 26 de julho de 1967), e de acordo com o MRE, os consulados brasileiros vêm sendo instruídos a: a) prestar assistência aos brasileiros que se acharem envolvidos em processos criminais; b) estabelecer con-

63. Entrevista concedida para o programa *Conexão Futura*, do canal Futura, em 28 de junho de 2011.

tatos 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 presídios⁶⁴ e assistiram a 3.991 detentos, como pode-se observar na Tabela 7.

Dentre algumas práticas locais de assistência aos detentos, ressaltadas pelo MRE, podemos citar o encaminhamento, pela Embaixada de Washington, em 2005, de uma sugestão de “carta” fornecendo informações em português sobre seus direitos (Firmeza, 2007); a distribuição, para brasileiros detidos no Paraguai, de *kit* com cobertor; e a realização de campanha, pelo Consulado-Geral de Nagoia, para arrecadar livros para doação a penitenciárias onde se encontravam brasileiros cumprindo pena.

Desde o fim da década de 1990, o Brasil vem negociando acordos de transferência de presos.⁶⁵ 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 à re-socialização, aproximação do condenado de seus familiares em seu ambiente social e cultural”.

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

65. A transferência, diferentemente do pedido de extradição por parte de algum Estado, constitui um direito do preso. Portanto, deve se dar de forma voluntária. A obrigação dos Estados é informá-lo desse seu direito.

Tabela 7 – 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 Nagoia	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 Montevidéu	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

(cont.)

(cont.)

Nome do posto		Número de detentos assistidos (N)	% N/T
29	Embaixada em Paramaribo	22	0,55
30	Consulado em Ciudad Guayana	18	0,45
	Outros	305	7,64
	Total (T)	3.991	100,00

Fonte: Compilação sobre dados da Divisão de Assistência Consular.

Foram negociados, até hoje, os seguintes acordos de transferência (em vigor):⁶⁶

- Promulgação do Tratado sobre Transferência de Presos, celebrado entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo do Canadá, celebrado em 15 de julho de 1992 (Decreto nº 2.547, de 14 de abril de 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 de abril de 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 de março de 1999).
- Tratado sobre a Transferência de Presos, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina (Decreto nº 3.875, de 23 de julho de 2001).
- Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do

66. Consulta ao sítio do Ministério da Justiça, da Divisão de Atos Internacionais-MRE e da Câmara dos Deputados.

Norte sobre Transferência de Presos (Decreto nº 4.107, de 28 de janeiro de 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 nº 4.443, de 28 de outubro de 2002).
- Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa sobre a transferência de pessoas condenadas (Decreto nº 5.767, de 2 de maio de 2006).
- Convenção Interamericana sobre o cumprimento de sentenças penais no exterior, celebrado em 26 de abril de 2001 (Decreto nº 5.919, de 3 de outubro de 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 de outubro de 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 de junho de 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 prisional. A falta de coordenação entre os dados da Tabela 7 e os tratados de transferência assinados pode se dar pelo desinteresse, em geral de Estados, em arcar com os custos adicionais em seus sistemas prisionais e pela ausência da emigração na agenda migratória do país.

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 artigo 37 da Convenção de Viena de 1963). Com o aumento da exposição a situações de crise, o NAB sofreu algumas melhoras, e a rede consular vem, mais recentemente, procurando se organizar para tentar privar os emigrantes e nacionais viajantes de riscos, remediar necessidades materiais ou prestar algum auxílio em momentos excepcionais.

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 Silva,⁶⁷ atual chefe do Departamento 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. Quando houver 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.

67. Entrevista concedida para o Programa *Brasileiros no Mundo*, do canal TV Brasil Internacional, em maio de 2011.

Não se dá somente em situações de crise, mas toda vez que houver comprovação de que o brasileiro se encontra em estado de desvalimento, 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 exterior.⁶⁸ O transporte do brasileiro somente se dá até o primeiro porto de entrada no Brasil. Em 2010, foram repatriados 4.181 brasileiros.⁶⁹

Em 2009, foi possível acompanhar a atividade do Ministério das Relações Exteriores em um episódio crítico.⁷⁰ 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, especialmente, 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 2009,⁷¹ teve início após uma briga de bar que resultou no assassinato de um quilombola surinamês por um brasileiro. Com armas de fogo, facões, paus, pedras e machados, um grupo de aproximadamente trezentos surinameses atacou cerca de duzentos brasileiros e ateou fogo, destruiu e saqueou o local onde estes se alojavam, carros, dentre outros pertences. Pelo que se sabe, 25 brasileiros foram feridos e entre dez a vinte brasileiras sofreram tentativas de

68. 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.

69. 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).

70. O episódio da violência contra brasileiros no Suriname teve grande repercussão na mídia nacional, conferir: Oliveira, 2009; Vallone, 2009; Lourenço, 2009; Giraldi, 2009a; 2009b; 2009c; 2010; Pimentel, 2010.

71. Vale mencionar o contexto da alta do ouro desde o início da crise financeira de 2008.

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, 14 foram colocados em um hospital militar. A maior parte do restante ficou hospedada 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 vítimas.⁷²

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

72. Informação concedida em entrevista realizada no MRE no dia 5 de setembro de 2011.

encontram no exterior. São três as principais regiões onde se concentram emigrantes 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, o migrante fica exposto a uma condição de maior vulnerabilidade.⁷³

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 rigorosa política de concessão de visto e os reforços no controle da fronteira, 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 períodos de tempo longos ou indeterminados, 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

73. A reciprocidade de isenção de visto existente com alguns países da União Europeia tem permitido que o migrante brasileiro que se encontra irregularmente em território europeu tenha entrado neste de forma regular. No caso dos Estados Unidos, diferentemente, sempre foi numerosa a tentativa de se entrar em seu território de forma irregular, sobretudo pela fronteira com o México.

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 cada vez mais 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 além e tentado interferir na própria origem do processo imigratório (em casos de assimetria de poder), dentre outras formas, por meio de pressões sobre os países de emigração para que estabeleçam controles de saída dos seus nacionais, ou mesmo que os autorizem a tomar a si tal tarefa.

No entanto, 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, ao mapeamento, à divulgação e aproveitamento de oportunidades de regularização.⁷⁴ Excep-

74. Essa medida vem sendo adotada por alguns países de origem para tentar ampliar a influência de seus nacionais no país de residência.

cionalmente, nos casos da América do Sul e de Portugal, o Brasil vem realizando negociações mais satisfatórias, respectivamente, em razão, sobretudo, de processos de integração e da relação histórica entre os países.

No contexto da América do Sul, o Brasil firmou acordo de regularização migratória, em 2004, com o Suriname (Decreto Legislativo nº 271 de 4 de outubro de 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 documentos e 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 de outubro de 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.⁷⁵

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 de outubro de 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 de agosto de 2006). Os acordos visam à 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, segundo o Ministério das Relações Exteriores, foram realizadas até 2010, no Paraguai – por intermédio da rede

75. Mais do que uma simples possibilidade de regularização aos Estados integrantes, o acordo, segundo Novick (2010a), “inicia uma trajetória rumo à livre circulação de pessoas e busca ampliar o conceito de direitos humanos”. Vale assinalar que o Mercosul adotou o formato de “tratado marco”, inspirado em modelos clássicos e em particular na Comunidade Econômica Europeia (Novick, 2010a). Acordos que aspiram criar “mercados comuns” contêm compromissos explícitos que propiciam a conformação de uma cidadania comunitária, exigindo políticas migratórias mais abertas e flexíveis (Novick apud Martínez Pizarro, 2010). Num contexto de expansão do processo de integração na América do Sul, de nova conjuntura (maior crítica quanto às políticas neoliberais) e de surgimento de novos atores e espaços de participação, devemos nos indagar sobre o reflexo concreto que tendências, especialmente no âmbito imigratório na região (por mais que, no caso do Brasil, o número de nacionais na região não seja tão grande e tenha, inclusive diminuído), podem ter na política de emigração dos países (espero que tenhamos conseguido dar neste trabalho, pelo menos, algum *insight*). Quanto a esta última, devemos observar ainda que espaços de integração, mais recentemente, vêm sendo usados também para discutir políticas de vinculação, trocar experiências (Vaccotti, 2010), encorajar posturas comuns e tentar articular posições conjuntas. Apesar do cenário geral mais otimista, Novick (2010a) alerta para o fato de que a “vacilação entre um processo libertador” na região e “um processo de expansão e consolidação de mercados dirigidos pelo poder econômico concentrado” têm resultado “no avanço que as questões industriais e de comercialização vêm tendo em detrimento em relação ao desenvolvimento mais lento dos aspectos sociais e culturais da integração idealizada”.

consular, e em parceria com a Organização Internacional para as Migrações e autoridades paraguaias –, dez “jornadas” de regularização migratória de brasileiros naquele país. No mesmo ano, cerca de dez mil brasileiros receberam o visto temporário que lhes permite residir, estudar e trabalhar, o qual poderá ser transformado em visto permanente após dois anos.

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 de abril de 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 fronteiroiro 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 fronteiroiro 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 Exteriores,⁷⁶ vem 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:⁷⁷

- 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 de novembro de 2007.

76. Segundo o MRE, o seu papel, 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.

77. Compilação realizada a partir do sítio do Ministério da Previdência Social.

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.

Os acordos internacionais de previdência social, mesmo nos países em que estão em vigência, abrangem os brasileiros em situação regular. Se, em solo nacional, a previdência social constitui não somente um direito, mas também, em regra, uma obrigação (artigo 4º da IN RFB nº 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 tornar 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 Imigração⁷⁸ (CNIg). Em 2008, o MTE criou

78. Originalmente, o Conselho Nacional para Imigração (CNIg), órgão colegiado vinculado ao MTE, lida com questões relacionadas à imigração (Portaria nº 634/1996). No entanto, desde 2004, verifica-se uma concentração cada vez

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 documentação, acesso à saúde e orientação específica a mulheres.⁷⁹

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 fim 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.

No mesmo ano, diante do retorno de brasileiros do Japão, em decorrência da crise econômica que atingiu o país em 2008, o MTE instala, em São Paulo, numa parceria com o Instituto de Solidariedade Educacional e Cultural (Isec),⁸⁰ 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 di-

maior de temas ligados à emigração nas reuniões desse conselho. Na proposta de reforma do estatuto do estrangeiro (Projeto de Lei nº 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).

79. Em 2009, o número de mulheres que procuraram o atendimento da Casa do Migrante foi superior ao de homens: 1.072 contra 717. Também, o número de paraguaios superou o de brasileiros: 974 contra 721 (MTE, 2010).

80. A principal tarefa do Isec 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*”.

reitos 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” (artigo 4º, Lei nº 8.336/1990) –, por meio da Circular Diretor da Caixa Econômica Federal (CEF) nº 521/2010, com base no Decreto nº 99.684/1990, 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) permanência da conta vinculada por três anos ininterruptos sem crédito de depósito, para afastamento ocorrido até 3 de julho de 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

O problema do acesso à saúde, pelos brasileiros no exterior, pode se dar: pela disponibilidade, cada vez mais restrita aos imigrantes, mormente àqueles em situação irregular (e em momentos de crise econômica), 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 Acordo para Acesso Recíproco aos Serviços de Saúde na

Fronteira, firmado em 2008 (Decreto nº 7.239, de 26 de julho de 2010), “ajuste complementar” ao Acordo de Residência, Trabalho e Emprego, assinado em 2002 (Decreto nº 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 20 km.

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 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 vizinhos, 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 5 de junho de 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 sobretudo 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 pro-

duto 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 Estados Unidos, da 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: criação de critérios para o reconhecimento de escolas brasileiras no exterior; aplicação de exames supletivos no Japão; extensão, também para esse país, do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB); tentativa, verificada em alguns consulados, de promoção do ensino do português, entre 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) nº 11, de 1999, por intermédio do Estado do Paraná e de grupos 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 nº 2, de 17 de fevereiro de 2004. Até 2010, haviam

sido reconhecidas, no Japão, cinquenta escolas. No país, o problema da educação dos brasileiros é mais latente em decorrência da dificuldade de adaptação e da aprendizagem 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 nº 5.800/2006), fez parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso e a Universidade de Tokai para o “oferecimento de curso de educação a distância, que inclui a organização e funcionamento de polos 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 a distância, para trezentos 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) (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 nº 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 Aca-

dêmicas nos Estados Partes do Mercosul (Decreto nº 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.

Em 2010, em virtude de um grande número de brasileiros que vão estudar medicina fora do país, por causa da concorrência e dos custos, foi elaborado, por iniciativa do MEC e do Ministério da Saúde, um projeto piloto para implantar um novo modelo de revalidação dos diplomas obtidos por estudantes em universidades estrangeiras. O objetivo do projeto, de acordo com o sítio do Ministério da Educação, é substituir o atual processo de revalidação, que é moroso e fica a critério de cada instituição, por um exame nacional unificado, com critérios técnicos e conceituais claros. Devemos mencionar que o reconhecimento de certificados pode ser prejudicado por diferenças culturais, mas sobretudo linguísticas e por barreiras existentes ao acesso ao mercado de trabalho dos países.

2.4 Políticas de vinculação e transferência de recursos: uma política para ou uma política voltada para os brasileiros no exterior?

Recentemente, alguns países de emigração têm 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):

Se considerarmos os Estados individualmente, encontraremos muitas diferenças no entendimento do que significa vinculação. Em meio a noções pouco claras do significado do termo, há visões utilitaristas pelas quais se justifica o interesse dos Estados por seus nacionais emigrados, ao passo que, em alguns países, são

promovidos enfoques mais integrais e atentos às reais necessidades e expectativas do conjunto da população emigrada em relação ao país de origem. Assim, o cenário que se observa na região é um reflexo muito claro do pouco conhecimento que existe entre os países, das características de seus emigrados, da maneira por meio da qual se conectam e de seus interesses em seus países de origem. (Tradução nossa)

No caso do Brasil, o processo de desenvolvimento de políticas de vinculação, que ainda se encontra em uma fase inicial e fragmentária, não se apresenta de forma explícita, como se dá em países como o Uruguai, com o Programa Departamento 20,⁸¹ e na Argentina, com o Programa Provincia 25.

A tentativa de levar a soberania do Estado brasileiro sobre os emigrantes e seus descendentes dá-se por meio da ligação de direitos a deveres e a formas de controle. Por exemplo, as facilidades 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 sentimento 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

Em 2010, estimou-se que os fluxos de remessas ultrapassaram US\$ 440 bilhões em todo o mundo. Desse montante, US\$ 325 bi-

81. 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.

lhões, 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 24ª 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 3). Nesse ano, segundo estimativas do Banco Mundial, o Brasil chegou a receber cerca de US\$ 4,3 bilhões em remessas (World Bank, 2011).

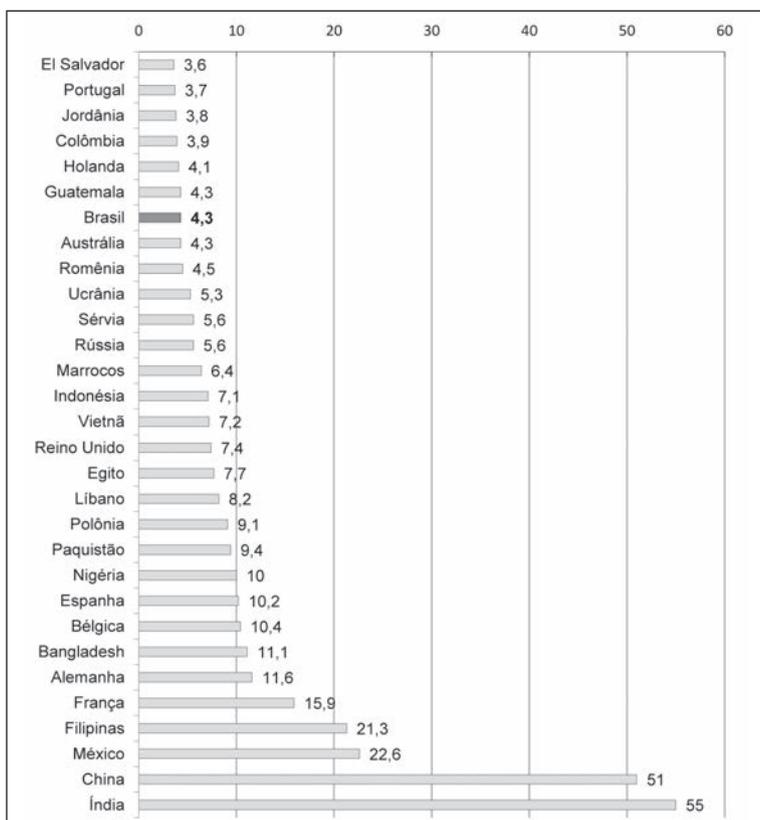


Figura 3 – Estimativas de remessas por país de recebimento em 2010 (em US\$ bilhões)

Fonte: World Bank, 2011.

Não obstante 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 (Schwarzer, 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, 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 bilhão. As remessas só passaram novamente a faixa dos três bilhões em 2004, quando foram registrados US\$ 3,6 bilhões. De toda a série de dados, o maior valor foi de US\$ 5,1 bilhões, em 2008 (Figura 4).

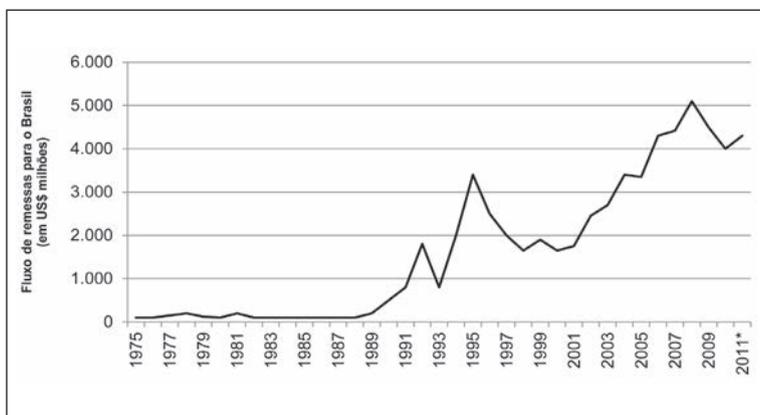


Figura 4 – Fluxo de remessas para o Brasil (1975-2011)

Fonte: World Bank, 2011b.

(*) Estimativa.

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.

No ano de 2010, como demonstra a Tabela 8, as remessas se originaram, especialmente, dos países mais desenvolvidos, com destaque para os Estados Unidos, em primeiro lugar, com US\$ 1,4 bilhão, seguidos, respectivamente, pelo 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 em 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, ao passo que, em outros países, demora-se mais para se instalar e cobrir as despesas relacionadas à migração.

Apesar de as remessas enviadas por brasileiros residentes nos Estados Unidos, Japão e Espanha representarem mais de 70% do total das remessas recebidas, não é possível afirmar que o Estado brasileiro tenha 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 à demanda populacional de nacionais no exterior. O certo é que os países que estão no topo da lista (Tabela 8) 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 é o 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 de 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 Gerais),⁸² e em Massachusetts (Estados Unidos).

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

Tabela 8 – 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.

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” (Schwarzer, 2008). Até 2009, de acordo com o relatório sobre remessas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os resultados alcançados com esse 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, em que podem 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 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

As políticas consulares de apoio e cidadania no exterior, desenvolvidas pelo Estado brasileiro, estão direcionadas aos nacionais brasileiros que se encontram fora do país. As políticas tanto constituem, de certo modo, 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 (sobretudo nos Estados Unidos),⁸³ é aprovada no Brasil a Emenda Constitucional nº 3, que permite a posse da dupla nacionalidade.⁸⁴ 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 nasceram no exterior correram o risco de se tornar apátridas (Anexo II).

O problema foi a bandeira do movimento Brasileirinhos Apátridas (Sprandel & Neto, 2009), e denunciado pela CPMI da Emigração. Só em 2007, ou seja, mais de dez anos depois, foi resgatada,

83. Além da participação parlamentar, pelo menos em alguns momentos mais cruciais, essa medida possui outro significado. A concessão da dupla nacionalidade veio acompanhando, em particular, “a onda anti-imigratória que se deu nos anos 1990 nos Estados Unidos”, a qual “foi progressivamente restringindo direitos exclusivamente aos cidadãos, criando enormes pressões para que os migrantes se nacionalizassem” (Escobar, 2006, tradução nossa). No caso, o movimento, verificado na América Latina (não somente no Brasil), em direção à permissão da dupla nacionalidade, representou, por parte dos Estados de origem, uma tentativa de impedir que os emigrantes perdessem vinculação.

84. 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. A emenda tem efeito retroativo e restaura a nacionalidade brasileira daqueles que a perderam pela aquisição de outra nacionalidade.

por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 54, a possibilidade de os descendentes de brasileiros nascidos no exterior adquirirem a nacionalidade pelo simples registro consular (Anexo II). 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 (Mene-gazzo, 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 exterior.⁸⁵

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 exterior⁸⁶ (Tabela 9).

A Tabela 9 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.

85. 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.

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

Tabela 9 – 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 Nagoia	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	100,00

Fonte: Compilação sobre dados da Divisão de Assistência Consular.

2.4.3 Deveres

A posse da nacionalidade, tanto garante o acesso a direitos como exige o cumprimento de deveres. Do mesmo modo que o nacional que deixa o país não perde o seu direito de nacionalidade, dele continuam 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 que vivem fora do país já em 1965, por meio da Lei nº 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 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 trinta eleitores registrados.

Os brasileiros que passam a residir em outro Estado – exceto no caso de continuarem percebendo renda e proventos provenientes de fontes situadas no país (artigo 682, Decreto nº 3.000/1999), quando se tornam sujeitos ao imposto na fonte (a não ser que exista 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 (artigo 16). A apresentação da Certidão de Quitação dos Tributos Federais e da Declaração impede que ele seja tributado, nos primeiros doze meses de ausência,⁸⁷ duas vezes – ou seja, tanto no Brasil como

87. Quem está há mais de 12 meses em país estrangeiro será automaticamente visto como não residente para a Receita Federal (artigo 16, § 3º, Decreto nº 3.000/1999).

no novo país de residência (§3^o) –, bem como o libera de preencher os formulários até a sua volta.⁸⁸

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 nº 1628/1983 (a não ser se existir tratado que preveja a dispensa, em caso de seu cumprimento em outro Estado). Quando convocado, o nacional precisa pedir 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 impede a obtenção ou suspende 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 “para controlar a migração e alcançar indivíduos por motivos de conscrição, tributação, por meio de um sistema de conhecimento e poder que permite à administração de uma população – um sistema que Michel Foucault denominou de ‘governamentalidade’”⁸⁹ (Fitzgerald, 2009, tradução nossa).

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 descen-

88. Desde a Instrução Normativa RFB nº 864/2008, o isento não precisa mais apresentar a declaração de imposto de renda.

89. O 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 ser interpretada como uma forma de imposição de barreira à saída de nacionais.

dentes, bem como funcionar como um meio de manutenção e criação de vínculo com o país.

As principais ações na área que podem ter esses efeitos seriam: a criação de pontos de cultura no exterior,⁹⁰ programas de promoção cultural no exterior,⁹¹ o início da transmissão da Televisão Educativa Brasil Internacional (TVE Brasil Internacional),⁹² a manutenção da Rede Brasileira de Ensino no Exterior (RBEx) e a promoção de atividades culturais pelas repartições consulares,⁹³ além do desenvolvimento de políticas específicas para estreitar os laços dos nacionais no exterior com o seu país de origem.

A RBEx, subordinada ao Departamento Cultural-MRE, tem como objetivo promover o ensino da língua portuguesa e contribuir para a difusão internacional da cultura brasileira no exterior. O seu principal instrumento de execução são os centros culturais,⁹⁴ mas

90. A 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. Hoje, há pontos nos Estados Unidos, na Áustria, no Paraguai e no Uruguai. Os pontos, por falta de recursos, não se encontram em funcionamento.

91. Esses programas promovem artistas com experiência no território nacional.

92. Os países africanos foram o alvo prioritário 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*. Para entendimento da maior inclusão da África na política externa brasileira, ver Miyamoto, 2011.

93. Seriam outras ações que vêm 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.

94. Os Centros Culturais Brasileiros (CCBs), de acordo com a página do Departamento Cultural-MRE, são instituições diretamente subordinadas ao chefe da missão diplomática ou repartição consular do Brasil em cada país. 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 coedição e distribuição de textos de autores nacionais; à difusão da

também é composta por alguns institutos culturais,⁹⁵ por leitorados e cursos de português junto a vice-consulados. A rede vem crescendo nos últimos anos, segundo informa o MRE, notadamente em decorrência da importância conferida à Cooperação Sul-Sul.

Num mundo onde vem crescendo a procura por produtos brasileiros no mercado de arte e entretenimento,⁹⁶ os brasileiros no exterior, apesar de não serem envolvidos na política externa brasileira de promoção cultural (que, como vimos, vem seguindo determinadas diretrizes), promovem, de certa forma, a cultura nacional em outros países.⁹⁷

Por outro lado, para manter ou criar o vínculo com os brasileiros no exterior e também com seus descendentes, o Estado brasileiro tem adotado algumas medidas: a) a atribuição de honorarias (Ordem do Rio Branco) ou o endosso a outras criadas pela iniciativa privada; b) a instituição do Dia da Comunidade Brasileira no Exterior (29/9/2005) (Firmeza, 2007); c) a elaboração de cartilha infantil sobre o Brasil, intitulada *Brazil for kids*; e d) o lançamento do concurso infantil de desenho Brasileirinhos no Mundo.⁹⁸ Essa última iniciativa é especialmente importante se considerarmos o contexto da permissão da aquisição automática da nacionalidade brasileira, bastando o registro no consulado, a filhos de brasileiros

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 21 unidades, assim distribuídas: 12 no continente americano, três no continente europeu e seis no continente africano.

95. Segundo o sítio do Departamento Cultural do MRE, os institutos culturais bilaterais são entidades sem fins lucrativos de direito privado e, embora autônomas, cumprem missão cultural em coordenação com as missões diplomáticas e consulares da jurisdição em que estão sediadas. O Brasil possui atualmente sete institutos, e eles estão situados na Colômbia, na Argentina, Venezuela, Uruguai, Equador, Costa Rica e Itália.

96. Ver Pinto, 2012.

97. O Estado brasileiro vem reconhecendo essa contribuição em seus discursos.

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

nascidos no exterior, a partir da Emenda nº 54 de 2007. Com isso, busca-se estabelecer vínculo da segunda geração, e de gerações futuras, com o Brasil.

Interessante observar que o envolvimento dos brasileiros no exterior na política externa de promoção cultural significaria considerá-los como representantes autênticos da cultura e de nossa nação (Waterbury, 2010).⁹⁹ Por fim, não se pode deixar de considerar a questão da integração nos países de residência.

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 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, com o objetivo de integrar essa comunidade. A reunião de representantes desse grupo de emigrantes, e também de empresários brasileiros, deu-se, pela primeira vez, na II Conferência Brasil-Estados Unidos de Inovação (2010). Foi construído um espaço destinado aos cientistas brasileiros – denominado Diáspora Brasil – no Portal de Inovação,

99. Não somente o fato de se encontrarem em território de outro Estado (ameaça à soberania do Estado de origem), mas também a natureza dupla das migrações num sentido mais amplo (fatores de risco de uma forte associação da imagem do Estado aos nacionais no exterior), têm gerado debate sobre se os nacionais no exterior deveriam desempenhar esse papel (Waterbury, 2010). Adicionaríamos que, além de poder causar polêmica, a atribuição desse papel a eles depende também do tipo de política de promoção cultural adotado, e do interesse das elites econômicas e políticas.

gerenciado pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)^{100, 101}

Para citar o caso da Argentina, país onde a questão da saída de cérebros é mais evidente,¹⁰² 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 nº 26.421/2008) (Novick, 2010).

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

101. Segundo o MDIC, trata-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.

102. Somente 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 era de 3.232 (ou 2,9%).

3

LIMITES DA POLÍTICA NACIONAL PARA OS EMIGRANTES E SEUS DESCENDENTES

Neste capítulo, trataremos dos limites encontrados no alcance e na execução das políticas para os emigrantes e seus descendentes realizadas pelo Estado brasileiro no período de 1990 a 2010. As políticas para os emigrantes são uma forma de 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 alguns elementos de contrapeso aos efeitos 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 como 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 inte-

grada com outros ministérios e órgãos públicos. Ao fim 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 céticos, torna-se amplo demais, a ponto de tornar-se impossível a sua operacionalização e se configurar como um veículo enganoso para o entendimento do mundo contemporâneo (Held & McGrew, 2007).

A esfera internacional é composta por 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 fim 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 (Held & McGrew, 2007).

Ainda, a propagação de novas formas multilaterais de coordenação e cooperação internacionais, e novos mecanismos regulatórios internacionais, como o regime de direitos humanos, não representariam um grande desafio para o poder do Estado. Eles

teriam sido, aliás, apropriados, muitas vezes, como elementos de reforço e suporte ao sistema moderno de Estados-nação (Held & McGrew, 2007).

Os céticos 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 (Held & McGrew, 2007).

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 (Held & McGrew, 2007). Foi, de fato, somente no século XX que os Estados, num processo gradual, tornaram-se mais presentes:

[...] Estados, em muitas localidades, vêm, crescentemente, reivindicando um monopólio do uso legítimo da força e da regulação judicial, estabelecendo forças militares permanentes para reforçar a sua posição de Estado, bem como a segurança nacional, consolidando mecanismos de tributação e redistribuição, estabelecendo infraestruturas de comunicação abrangentes, procurando sistematizar uma língua nacional ou oficial, aumentando os índices de alfabetização e criando um sistema nacional de escolarização, promulgando uma identidade nacional e construindo uma ampla gama de instituições nacionais políticas, econômicas e culturais. Ademais, muitos Estados, ocidentais e orientais, vêm buscando criar instituições de bem-estar elaboradas, em parte como um meio de promover e reforçar a solidariedade nacional, envolvendo a provisão de saúde pública e da seguridade social. (Held & McGrew, 2007, tradução nossa)

Por mais que o sentimento de pertencimento seja tão antigo quanto a espécie humana, o conceito de nação somente é cunhado no fim do século XVIII, à medida que “construtores de Estados” (*state makers*) passaram a depender de formas cooperativas de re-

lações sociais para centralizar e reordenar o poder político num território circunscrito, e para assegurar e fortalecer sua base de poder (Held & McGrew, 2007).

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 da tecnologia da informação, como agentes que enfraquecem a unidade coletiva da identidade nacional. A corrente cética, por outro, afirma 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 (Held & McGrew, 2007).

Mesmo que haja produtos culturais estrangeiros, eles são constantemente lidos e interpretados, de formas novas, pelos espectadores nacionais. Enquanto 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 (Held & McGrew, 2007).

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. 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 (Held & McGrew, 2007).

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 teria reescrito 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, não faz parte da argumentação dos céticos que a economia mundial não mudou. Pelo contrário, 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 da OECD, que concentram a maior parte dos fluxos de comércio, capital e tecnologia (Held & McGrew, 2007).

Para os céticos, assim, a “moldura” do Estado é ainda fundamental para entender importantes processos, em que se incluem os relacionados às migrações internacionais (Waldinger & Fitzgerald, 2004). Esses autores, como representantes dessa corrente, 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, em vez de “desafiar a hegemonia dos Estados e do capitalismo global”, condiciona as ações dos migrantes (Waldinger & Fitzgerald, 2004).

Os Estados (de origem e de residência), suas relações com outros Estados, as políticas por eles conduzidas dentro de suas fron-

teiras, 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 (Waldinger & Fitzgerald, 2004).

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 na outra direção”. Igualmente, as lealdades com o país de origem podem constituir “um produto do momento” e não “uma característica permanente das democracias avançadas” (Waldinger & Fitzgerald, 2004).

Essas reflexões, por um lado, nos ajudam a compreender o cenário onde são realizadas, por parte do Estado brasileiro, as políticas para os brasileiros que residem no exterior. Por outro, chamam nossa atenção para o controle que os Estados buscam realizar de uma forma geral (Estados de origem e de residência). Não desconsiderando a importância de outros atores ao afirmarmos que os Estados são compartimentos totalmente fechados,¹ vamos nos focar, como já mencionamos anteriormente, na atuação de um Estado (o do Brasil por meio sobretudo do MRE) em solo de outros Estados. Uma vez que o desenvolvimento da política internacional para os emigrantes deve passar, necessariamente, pelas relações com os Estados de residência, sendo as relações interestatais, portanto, de grande relevância, analisaremos, a seguir, as principais regras – as quais ajudam a definir limites e possibilidades – envolvidas no processo.

Veremos que a incorporação dos emigrantes que vem se dando até o momento por parte do Estado brasileiro estaria dentro da normalidade, não contribuindo, dessa forma, para a “eliminação da territorialidade do poder”, uma vez que se dá dentro do espaço ex-

1. Totalmente centralizados ou que não existam situações que envolvam mais de uma esfera (transnacional, internacional, nacional ou local).

traterritorial, representado por embaixadas e consulados. Esse espaço, como “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 irredutivelmente transterritoriais por natureza” e contornar, com isso, o “paradoxo da absoluta individualização” (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).

3.2 Os limites do espaço “extraterritorial” e a atuação do Estado

Estabelecidas formações estatais territorialmente fixadas, acordado que elas seriam separadas e mutuamente exclusivas, 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 (Ruggie, 1993).

No começo, somente eram concedidas imunidades específicas para embaixadores residentes na 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 (Ruggie, 1993).

Como alternativa, a teoria da “extraterritorialidade” foi-se desenvolvendo.² Segundo ela, “o próprio local da missão diplomática

2. Supõe-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).

representaria uma extensão do Estado acreditante e não estaria, assim, sujeito à jurisdição do Estado acreditado” (Lima, 2002). Surgido provavelmente no século XVI, tal entendimento prevaleceu durante longo período, até ser questionado a partir de fins do século XX e rejeitado (Lima, 2002).

Atualmente, entende-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.³ (Lima, 2002).

Assim, a utilização dos termos “extraterritorialidade” e “jurisdição” deve se dar com ressalvas. Jurisdição significa um território dentro do qual um governo pode, propriamente, exercer seu poder. Diferentemente da jurisdição estatal – a diplomática⁴ e principalmente a consular –, 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 1963:⁵ a) o estabelecimento de repartições consulares (artigo 4º), a nomeação de seus chefes (artigo 10), a fixação do número de membros (artigo 20), precisam ser comunicados e aprovados pelo “Estado 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; d) os funcionários consulares somente podem praticar atos diplomáticos excepcionalmente; e) a autoridade consular está sujeita às leis e à

3. Interessante observar como esse princípio pode ajudar a explicar o caráter menos absoluto da jurisdição das repartições consulares, uma vez que estas estariam envolvidas com o que se considera *low politics*.

4. Regida, principalmente, pela Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961.

5. A Convenção de Viena sobre Relações Consulares foi assinada pelo Brasil em 24 de abril de 1963, entrando em vigor em 10 de junho de 1967 (Decreto nº 61.078).

jurisdição do Estado onde se exerçam as suas funções, ressalvados alguns casos de proteção e 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 de Viena. Apesar de ela ainda ditar os princípios e os limites vigentes nas relações entre os Estados, não podemos deixar de mencionar que, dentro do conjunto das funções consulares (Anexo I), a proteção do nacional no exterior vem ganhando maior importância no novo contexto. Além do mais, a ideia da ação internacional como meramente direito do Estado também vem se flexibilizando (haja vista, por exemplo, a expansão da possibilidade de transferência dos presos, e não somente a de extradição); novos direitos (como o de voto, por exemplo) vêm sendo estendidos aos emigrantes (o que, no exterior, não mudou a natureza da prestação consular,⁶ mas, mais basicamente, ampliou suas atividades); e se verifica certa ampliação da competência cartorial dos postos no exterior.⁷ Quanto à proibição de intervenção em questões de direito privado, verificamos uma certa flexibilização a partir da Convenção de Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, de 1980, em casos de envolvimento de “sequestro” de menores. Outro ponto que deve ser levantado é a questão da dupla nacionalidade, pois, se a Convenção de Haia de 1930 defendia o princípio de que a dupla nacionalidade deveria ser evitada, presenciamos a sua multipli-

6. Não se deve confundir a prestação consular com a negociação de tratados. Esta pode permitir uma extensão da política e de direitos do país de residência a nacionais de outro país. O problema é, muitas vezes, a escassa oportunidade para a realização de tratados desse tipo. Em geral, eles se dão mais no âmbito judiciário.

7. Alguns países, como é o caso do Brasil, vêm ampliando também a competência cartorial de seus postos no exterior. No entanto, devemos lembrar que a aplicação da legislação brasileira se dá exclusivamente para nacionais brasileiros, como é o caso da possibilidade de celebração de casamento na reparação consular.

cação e a atuação dos Estados com relação a seus nacionais em solo de outro Estado do qual o sujeito também é nacional.

Pela Convenção de Viena, podem ser desenvolvidas políticas no exterior de autoria dos Estados de origem, desde que estejam circunscritas ao “espaço extraterritorial”, o que significa, em primeiro lugar, a atuação mediante o estabelecimento autorizado (artigo 4º) de modalidades previstas de repartição consular (artigo 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 a extensão de direitos, por meio da realização de eleições “presenciais” nas repartições, e a promoção de políticas de cunho social.

Por outro lado, o difícil acesso às repartições, que são instaladas em número limitado dentro do território de outro Estado, pode impedir o acesso às políticas,⁸ pelas dificuldades de deslocamento relacionadas ao custo e ao tempo. Ademais, as políticas sociais desenvolvidas, dentro dos limites permitidos, acabam se reduzindo a ações de cunho mais assistencialista, tais como assistência jurídica, fornecimento de uma variada gama de informações sobre direitos, associações e voluntários.⁹ 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.

Devemos observar que, dentro desse quadro de limites e possibilidades, 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.

8. No sentido contrário, também se observam dificuldades em promover um maior alcance das políticas entre os nacionais no exterior.

9. Ações que vêm tendo por fim somente complementar aquelas já desempenhadas por associações de brasileiros no exterior, e ampliar o seu alcance.

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 elevação¹⁰ 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, 2008).

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 é 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 após deixar o seu país. Com isso, o Estado de origem e o emigrante vêm estabelecendo uma relação mais *voluntária* entre si. O sistema vestfaliano de soberania territorial, ao mesmo tempo 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 no exterior. No entanto, “essas combinações são muito tênues”. 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 país de imigração, ou da penalização da família do emigrante (Fitzgerald, 2008).

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

A cidadania emigrante ou a extraterritorial diferem, fundamentalmente, da “residencial”, porque, nesse caso, o Estado pode muito mais facilmente coagir os cidadãos residentes quando o poder ideológico demonstrar-se insuficiente. Consequentemente, enquanto cidadãos residentes possuem poucas alternativas quanto à porcentagem de seus recursos que gostariam de trocar por benefícios, emigrantes têm 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 cobrança 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 a opção de participação como contribuinte individual. Mais recentemente, também se permitiu o retorno ao Brasil por meio do cartão de matrícula consular, e vem-se verificando uma tendência a não considerar o descumprimento de obrigação militar para a emissão de documentos daquele que está fora do território (Brasil, 2010a).

Ao passo 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 atri-

buídos 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 à 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, aquelas que vivem em um lugar, mas estão tanto aqui como 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, compostas por ondas recentes de migração, cuja história ainda não permite determinar se vão ou não se tornar 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 são importantes 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 brasileiro.¹¹

Igualmente, no plano da política externa, a existência de uma diáspora brasileira não se evidencia. Aliás, vale mencionar que

11. Os 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.

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 isso 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.

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, na promulgação do Decreto nº 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.

Os casos que permitiram verificar com maior clareza as competências internas foram a realização da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Emigração¹² 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 dessa demanda, mas também como reflexo de outras circunstâncias e de rivalidades políticas.

O requerimento de instauração da CPMI da Emigração (RQ nº 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 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

12. Tratou-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 (Estados Unidos, 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 2005, pela notícia veiculada na *Folha de S. Paulo*, sobre a multiplicação da captura de brasileiros nos Estados Unidos, que somente em abril havia atingido o número de 4.802 – uma incrível média de 160 casos diários (Sales, 2005).

De 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 artigo 1º da Lei nº 10.683/2003”.

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 artigo 61, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição. No mesmo ano, entretanto, o senador Valdir Raupp, do PMDB-RO, que participou como vice-presidente da comissão, propôs o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 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 trazidas pela criação de uma secretaria sob o governo de um partido aliado. Os 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. 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 somente como instância legisladora, mas também por meio do comparecimento e do apoio a encontros de brasileiros no exterior; de visitas *in loco* e recebimento de denúncias; 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 a 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, que vêm atuando na questão emigratória, são: a Comissão de Direitos Humanos e de Legislação Participativa do Senado, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara, além das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado.

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 nº 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 que a política para os emigrantes não faça parte

de uma estratégia estatal unitária e coordenada. Antes, elas formam uma constelação de providências e programas que passam a existir em diferentes tempos, por razões diferentes, e operam em diferentes escalas temporais, em diferentes níveis, dentro dos Estados de origem. O termo “política”, portanto, somente deve ser aplicado com ressalvas. Esta conclusão geral sobre a natureza das políticas de engajamento (ou vinculação) parece dar apoio à abordagem “neopluralista” de David Fitzgerald (2006). Nela, o Estado é desagregado numa organização de vários níveis, composta por diferentes unidades, em que os incumbidos do Estado e outros atores competem pelos seus interesses. (Gamlen, 2006, tradução nossa)

Acreditamos que uma coordenação eficaz para a realização de políticas para os brasileiros no exterior por parte da SGEB – talvez reforçada pelo caráter da Conferência Brasileiros no Mundo – deve encontrar impedimentos não somente em relação a outros países, mas também aos demais órgãos públicos e até mesmo dentro do próprio MRE.

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 e divergências partidárias com o governo. 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 adotar uma política externa própria e “alcançar” os grupos dos migrantes (paradiplomacia)¹³ (Yrizar Barbosa & Alarcón, 2010).

13. Cita-se o México somente para demonstrar como alguns Estados também procuram estender o seu controle sob o fenômeno migratório para o âmbito

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, além de 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 também da demora do Estado brasileiro na criação de programas para atrair fundos, os governos estaduais e municipais tomaram a iniciativa (Levitt & Dehesa, 2003). Podem-se 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 Brasil.¹⁴

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 trata-

local, pois o seu caso é diferente do brasileiro. No primeiro, verificam-se milhões de mexicanos residindo em um país fronteiriço. A partir do censo de 2010, talvez possamos ter uma dimensão da concentração do fenômeno emigratório e de seus impactos no Brasil. A existência de ações relacionadas ao retorno envolveria uma maior atenção ao âmbito local.

14. Lei nº 5.388, de 10 de novembro de 2004.

tivas com outros Estados, e envolvem vários procedimentos burocráticos. Pelos motivos apresentados, o tempo de espera para aplicação dessas políticas tem sido mais longo.

Analiseemos o tempo de resposta do Estado brasileiro à consolidação do fenômeno da migração de brasileiros para o Japão.¹⁵ 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 mil. Depois desse período, a ampliação do fenômeno foi se dando mais gradualmente, chegando aos 200 mil em 1996 e 300 mil somente em 2005.

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

15. Os 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.

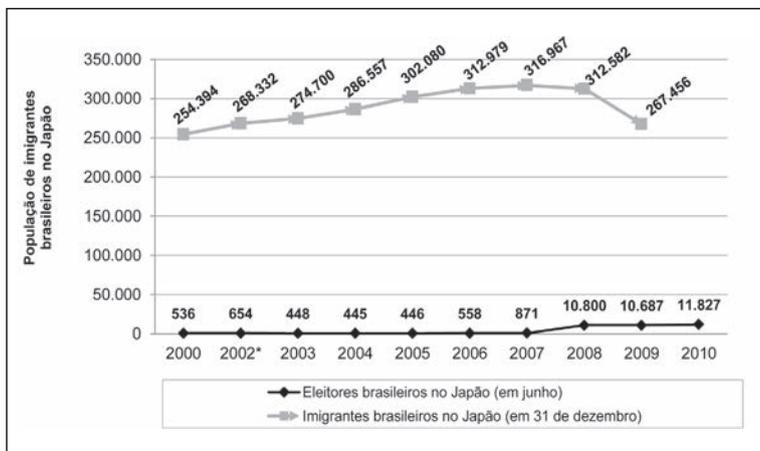


Figura 5 – População de imigrantes brasileiros e eleitorado brasileiro no Japão (2000-2010)

Fonte: Menegazzo (2011).

(*) Dados do eleitorado referentes ao mês de outubro.

Por outro lado, apesar das dificuldades citadas, a demanda populacional no exterior exige uma resposta por parte do Estado brasileiro no desenvolvimento de políticas e no acesso aos direitos dessa população.¹⁶ 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 quase vinte 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 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 nú-

16. No caso do Brasil, o voto é também um dever que, uma vez não cumprido, bloqueia o acesso a outros direitos (rever tópico sobre deveres no capítulo anterior).

mero de eleitores brasileiros, entre 2006 e 2008, crescesse 1.835%, passando de 558 para 10.800 (Figura 5).

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 Social.

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, 23 anos após o início mais significativo do fluxo de brasileiros para aquele país (em 1989). Certamente, a dificuldade nas negociações pode trazer atrasos na realização de acordos com outros países. Isso, no entanto, não justifica uma demora tão longa. 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 computado para a sua aposentadoria. Além disso, foram desprovidos da seguridade social, para casos como invalidez e acidentes de trabalho durante sua permanência no exterior.¹⁷

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 Espanha.¹⁸ Mais recentemente, vêm-se expandindo os acordos na área.

17. Certamente, a ausência de um acordo previdenciário foi se tornando mais grave à medida que, como vimos no capítulo 1, o tempo de permanência no Japão foi aumentando. A falta de uma maior atenção quanto ao retorno e à ampliação da legitimação do MRE (por meio da conferência e do CRBE) num determinado contexto podem também ajudar a explicar a demora para a realização do acordo. Alguns tipos de ação para os brasileiros no exterior precisam de uma maior mobilização pública interna, nem sempre fácil de se conseguir.

18. O 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, à qual 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. Essa política surge como uma política externa.

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 o 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 houvesse 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 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 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 recebi-

mento 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 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.

Em 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 têm 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 – incrustada no território de outros Estados. Dentro do espaço extraterritorial, é restringida a capacidade do Estado de fazer um cidadão cumprir com suas obrigações após deixar 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 cobrança 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 a 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 não cumprimento 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 assistencialista, 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 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 brasi-

leira.¹ 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 desenvolvida 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 quase duas décadas depois, 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 mais de vinte 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

1. Vimos que há, sim, a promoção desses interesses, mas não em larga escala; e que uma mudança de postura por parte de setores e órgãos públicos pode potencializar essa promoção.

abrigo da seguridade social para casos de acidente de trabalho e invalidez durante sua permanência no exterior. A presença do Estado no exterior é essencial pela proteção e pelos serviços que são prestados. Não desconsiderando as outras funções das repartições consulares, acreditamos que a atenção às pessoas (não somente com relação aos brasileiros residentes no exterior, mas também a viajantes, estudantes, aqueles que querem retornar, retornados ou aqueles que tiveram aspectos importantes de sua vida internacionalizados) seria uma questão importante, independentemente de o Estado promover, diretamente ou não, como no caso das Filipinas, a emigração. Trata-se de uma faceta social de uma internacionalização mais econômica. Todavia, devemos levar em conta que algumas demandas apresentadas pelos brasileiros residentes no exterior precisam de uma avaliação sobre a aplicação de algum tipo de princípio de igualdade (comparação com os brasileiros residentes) (Barry, 2006) e de serem discutidas em debates nacionais.²

Não poderíamos deixar de fazer um comentário sobre as mudanças mais recentes relacionadas à política consular e voltadas para os brasileiros que residem no exterior, do ponto de vista mais governamental. Como pudemos observar (pelo mapeamento datado realizado no capítulo 2), nos últimos anos, essas mudanças na política externa resultaram numa melhoria na prestação de serviços, na expansão das repartições consulares e na assinatura de um maior número de tratados no âmbito da mobilidade e da emigração, além de uma maior participação em fóruns internacionais sobre migrações – acompanhando a agenda regional e internacional – e da intensificação das intervenções diplomáticas.

Como vimos, o aumento do número de viajantes e de brasileiros no exterior, a natureza pública da prestação consular, a modernização e o aumento da capacidade administrativa do MRE, são muito importantes para compreender o novo impulso da política consular e voltada para os brasileiros que residem no exterior. No

2. Os limites internacionais sempre deverão ser levados em consideração ou poderão se impor a decisões internas.

entanto, as mudanças relacionadas a esse grupo explicam-se também pela conjuntura diferenciada e pela política social no governo Lula da Silva, pelo aumento da organização e da participação (mesmo que limitada) dos emigrantes (alguns, inclusive, com ligação com o Partido dos Trabalhadores), pela melhoria da economia do país, pela maior projeção internacional e pela necessidade de legitimação de um governo novo em uma democracia recente.³

Por outro lado, como foi possível verificar, as políticas para os brasileiros que residem no exterior “conformam uma política de Estado, ou seja, vieram incorporando as práticas de vários governos ou administrações” (Gutierrez Gonzáles apud Padilla, 2011). Além do mais, ações nesse âmbito vêm também seguindo a evidência forçada pela mídia, dando-se em determinados contextos e dependendo dos interesses das elites políticas e econômicas, bem como de o quanto os emigrantes têm a oferecer. Outra característica que ressaltamos com relação ao governo Lula da Silva, sobretudo no segundo mandato, é a ampliação das políticas de tentativa de engajamento e vinculação.

3. Tanto aspectos da política interna como da política externa, como explicamos, foram importantes para compreender as novas mudanças. Continuamos a afirmar, no entanto, que a política voltada para os brasileiros no exterior é sempre uma forma de política externa, uma vez que se realiza em solo de outro Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AWAD, I. *The global economic crisis and migrant workers: impact and response*. Genebra: International Labour Office, 2009.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Diez años de innovación en remesas: lecciones aprendidas y modelos para el futuro*. Washington: 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, abr. 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.
- BERMANN, Célio. Impasses e controvérsias da hidroeletricidade. *Estudos Avançados*, v.21, n.59, abr. 2007.
- 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: Presidência da República, 2010.
- _____. *Plano Diretor de Reforma Consular: documentos de base*. Brasília: Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2010a.
- _____. *Constituição (1967)*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 20 de outubro de 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituiacao67.htm>. Acesso em jan. 2011.
- _____. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao88compilado.htm>. Acesso em jan. 2011.
- BRASILEIROS NO EXTERIOR – BRASILEIROS NO MUNDO, I. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro, 2008. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em 17/9/2008.
- CAIRO. *Declaração (1994)*. Cairo Declaration on Population and Development. Disponível em <<http://www.un.org/popin/icpd/conference/bkg/egypt.html>>. Acesso em jan. 2010.
- CALDERÓN-CHELIUS, L. Brazil: compulsory voting and renewed interest among external voters. In: IDEA. *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*. Estocolmo; Cidade do México: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Federal Electoral Institute of Mexico, 2007.
- CALLEGARI, C. Atuação governamental em relação às comunidades brasileiras no exterior na área educacional. In: CONFERÊNCIA DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR BRASILEIROS NO MUNDO, I. Rio de Janeiro, 2008. *Anais eletrônicos...* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em 17/9/2008.
- 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, ago. 2004.

- CASTLES, S., MILLER, M. J. *The age of migration: international population movements in the modern world*. Londres: Macmillan Press, 1998.
- CASTLES, S., WISE, R. D. *Migration and development: perspectives from the South*. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2007.
- 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, abr. 2006.
- COENTRO, L. U. *Políticas públicas e gestão das migrações internacionais no Brasil: uma reflexão sobre os migrantes qualificados*. São Paulo, 2011. Dissertação (mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresa de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- 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 (CPMI). Brasília: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração, 2006.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE) – *Câmara de Educação Básica*. Define normas para declaração de validade de documentos escolares emitidos por escolas de educação básica que atendem a cidadãos brasileiros residentes no Japão. Resolução nº 2, de 17 de fevereiro de 2004. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb002_04.pdf>. Acesso em nov. 2010.
- _____. *Parecer nº 11, de 7 de julho de 1999*. Consulta sobre o estabelecimento de normas para escolas brasileiras sediadas no exterior. Relator: Ulysses de Oliveira Panisset. Disponível em <

- portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb011_99.pdf>. Acesso em nov. 2010.
- CONSULADO DOS EUA concede a partir de amanhã vistos com validade de 10 anos. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 27/5/2010.
- DOMENECH, E. La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. In: NOVICK, S. (Org.). *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: Clacso/Catálogos, 2008.
- ESCOBAR, C. Extraterritorial political rights and dual citizenship in Latin America. *Latin American Research Review*, v.42, n.3, p.43-75, out. 2007.
- EUROPEAN COMMISSION. Economic crisis in Europe: causes, consequences and responses. *European Economy*, n.7, 2009.
- FERNANDES, D., RIGOTTI, J. I. Brasileiros na Europa. In: CONFERÊNCIA DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR – BRASILEIROS NO MUNDO, I. Rio de Janeiro, 2008. *Anais eletrônicos...* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em 17/9/2008.
- 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. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 20/9/2008.
- FIRMEZA, G. T. *Brasileiros no exterior*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- FITZGERALD, D. *A nation of emigrants: how Mexico manages its migration*. Berkeley: University of California Press, 2009.
- _____. Citizenship à la carte. *Global Migration and Transnational Politics*, n.3, p.1-11, mar. 2008.
- _____. Rethinking emigrant citizenship. *New York University Law Review*, v.81, n.1, p.90-116, abr. 2006.
- _____. Rethinking the “local” and “transnational”: cross-border politics and hometown politics in an immigrant union. *Center for*

- Comparative Immigration Studies* (University of California), *working paper*, n.58, ago. 2002.
- GALLARDO, G. Migración, desarrollo humano y ciudadanía. *Cuadernos de Desarrollo Humano*, n.3, 2009.
- GAMLEN, A. What are diaspora engagement policies and what kinds of states use them? Centre on Migration, Policy and Society (Compas). *Working Papers* (WP), n.32, 2006.
- GIRALDI, R. Avião da FAB trará 33 brasileiros e deve chegar ao Brasil de madrugada. *Agência Brasil*, 30/12/2009a.
- _____. Embaixada divulga nomes de brasileiros que estavam na região do ataque no Suriname. *Agência Brasil*, 30/12/2009b.
- _____. Trinta e dois brasileiros que estavam no Suriname desembarcaram em Belém. *Agência Brasil*, 31/12/2009c.
- _____. Mulheres agredidas sexualmente no Suriname estão em estado de choque, diz especialista. *Agência Brasil*, 9/1/2010.
- GLICK-SCHILLER, N., BASCH, L., SZANTON-BLANC, C. *Nations unbound: Transnational Projects Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-State*. Londres: Routledge, 1994.
- _____. Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity, and Nationalism Reconsidered. *Annals of the New York Academy of Sciences*, v.645, 1992.
- 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. 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*. Genebra: 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, I. Rio de Janeiro, 2008. *Anais eletrônicos...* Brasília:

- Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em 17/9/2008.
- 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, V. Brasília, 2010. *Anais eletrônicos...* Brasília: 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 4/9/2010.
- GRAEME, H. Migrações internacionais não-documentadas: uma tendência global crescente. *Travessia: Revista do Migrante*, p.5-12, jan.-abr. 1998.
- 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.1.211-48, maio 2003.
- GUTIERREZ GONZÁLES, C. Fostering identities: Mexico's relations with its diaspora. *The Journal of American History*, v.89, n.2, 1999.
- HAESBAERT, R., SILVEIRA, M. Migração brasileira no Mercosul. *Travessia*, ano XI, n.33, jan.-abr. 1999.
- HAIA. *Convenção* (1930). Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law of 13 April 1930. Disponível em <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b00.html>>. Acesso em fev. 2011.
- _____. *Convenção* (1980). The Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction of 25 October 1980. Disponível em <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,HAGU_EPRIVATE,,,3ae6b3951c,0.html>. Acesso em jan. 2011.
- HAMILTON, D. The transformation of consular affairs: the United States Experience. *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy*, n.116, dez. 2009.
- HEISLER, B. S. Sending countries and the politics of emigration and destination. *International Migration Review*, v.19, n.3, outono 1985.

- HELD, D., MCGREW, A. Introduction: current controversies about the demise of globalization. In: _____. *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 20/9/2008.
- _____, 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 25/2/2009.
- HUNTINGTON, Samuel. *Who are we?: the challenges to American national identity*. Nova York: Simon & Schuster Paperbacks, 2005.
- IMIGRANTES enviam menos dinheiro para o Brasil. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 14/3/2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010: resultados gerais da amostra*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *International labour migration: a rights-based approach*. Genebra: International Labour Organization, 2010.
- IONESCU, D. Engaging diasporas as development partners for home and destination countries: challenges for policymakers. *Migration*

- Research Series*, n.26. Genebra: 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.997-1.029, inverno 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.
- KUBAL, A., BAKEWELL, O., DE HAAS, H. *The evolution of Brazilian migration to the United Kingdom: scoping study report*. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2011.
- 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, outono 2003.
- LEVITT, P., DEHESA, R. Transnational migration and the redefinition of the state: variations and explanations. *Ethnic and Racial Studies*, v.26, n.4, 2003.
- LEVITT, P., JAWORKSY, B. N. Transnational migration studies: past developments and future trends. *Annual Review of Sociology*, n.3, 2007.
- LIMA, A. *Brasileiros na América*. São Paulo: Sindicato dos Editores de Livros, 2009.
- LIMA, S. E. M. *Privilégios e imunidades diplomáticos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

- LISSARDY, G. BNDES impulsiona maior presença brasileira na América Latina. *BBC Brasil*, 9/11/2011.
- LOURENÇO, I. Diplomatas viajam ao Suriname para acompanhar situação de brasileiros. *Agência Brasil*, 27/12/2009.
- MACHADO, I. J. de R. Imigração em Portugal. *Estudos Avançados*, v.20, n.57, maio-ago. 2006.
- MAGUID, A. La migración internacional em el escenario del Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, ano 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, I. Rio de Janeiro, 2008. *Anais eletrônicos...* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em 17/9/2008.
- MALDONADO, R. et al. *Las remesas a América Latina y el Caribe durante el 2009: los efectos de la crisis financiera global*. Washington: Fondo Multilateral de Inversiones (BID), 2010.
- MALHEIROS, J. M. Jogos de relações internacionais: repensar a posição de Portugal no arquipélago migratório global. In: BARRETO, A. (Org.). *Globalização e migrações*. 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. Londres: Routledge, 2003.
- MARGOLIS, M. L. A minoria invisível: imigrantes brasileiros em Nova York. *Travessia*, ano VIII, n.21, jan.-abr. 1995.
- _____. *Little Brazil: imigrantes brasileiros em Nova York*. Campinas: Papirus, 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: Ministério das Relações Exteriores, 2007. Disponível em <http://www.csem.org.br/2008/roberto_marinucci_brasileiros_e_brasileiras_no_exteriorsegundo_dados_do_mre_junho2008.pdf>. Acesso em 17/9/2008.
- MARTIN, S. F. Remittances as a development tool. *Economic Perspectives*, v.6, n.3, set. 2001.
- MASSEY, D. et al. Theories of international migration: review and appraisal. *Population and Development Review (Nova York)*, v.19, n.3, 1993.
- _____. *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 e 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. Curitiba, 2010. *Anais do II Seminário Nacional Sociologia & Política (Curitiba)*, v.4, 2010.
- _____. A representação política dos emigrantes e seus descendentes: a “cidadania emigrante” e a “cidadania extraterritorial” na Argentina e no Brasil. In: Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba (Org.). X CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA. Córdoba, 27-30 de julho de 2011.
- MILESI, R., FANTAZINI, O. Cidadãs e cidadãos brasileiros no exterior – o documento de Lisboa, a Carta de Boston e Documentos de Bruxelas. In: CONFERÊNCIA DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR BRASILEIROS NO MUNDO, I. Rio de Janeiro, 2008. *Anais eletrônicos...* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em 20/10/2009.
- MILESI, R., SHIMANO, M. L., BONASSI, M. Migrações internacionais e a sociedade civil organizada: entidades confessionais que

atuam com estrangeiros no Brasil e com brasileiros no exterior. In: CASTRO, M. G. (Coord.). *Migrações internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 2001.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO JAPÃO. *Estatística do registro de estrangeiros*. Ministério da Justiça – Departamento da Imigração. 2009. Disponível em <<http://www.moj.go.jp>>. Acesso em ago. 2010.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *A rede consular brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior e Divisão de Assistência Consular, jul. 2008.

_____. *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, set. 2009.

_____. *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, jun. 2011.

_____. *Manual do Serviço Consular e Jurídico*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Brasileiras e brasileiros no exterior: informações úteis*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2007.

MITCHELL, C. As recentes políticas de imigração dos Estados Unidos e seu provável impacto nos imigrantes brasileiros. In: SALES, T., SALLES, M. do R. (Org.). *Políticas migratórias: América Latina, Brasil e brasileiros no exterior*. São Carlos: EdUFSCar, 2002.

MIYAMOTO, S. O Brasil e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.52, n.2, jul.-dez. 2009.

_____. *A política externa brasileira para a África no início do século: interesses e motivações*. Congresso Brasileiro Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, 11. Salvador, 2011.

- MONTEIRO, A. J. R. *Estados Unidos, um retrato político das migrações internacionais*. Campinas, 1997. Dissertação (mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas.
- MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo. *Privilégios e imunidades diplomáticos*. Brasília: Instituto Rio Branco e Fundação Alexandre de 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, 2003.
- NOVICK, S. (Dir.). *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos, 2010.
- _____. Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras. In: MONDOL, L., ZURBRIGGEN, C. (Coord.). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur*. Montevideo: Logos, 2010.
- OKANO-HEIJMANS, M. Change in Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy. *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy*, n.26, fev. 2009.
- OLIVEIRA, A. C. *Japoneses no Brasil ou brasileiros no Japão: a trajetória de uma identidade em um contexto migratório*. Campinas, 1997. Dissertação (mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas.
- _____. Direito à mobilidade individual e a soberania dos Estados. *Estudos Avançados (São Paulo)*, v.21, n.61, dez. 2007.
- OLIVEIRA, J. C., OLIVEIRA, L. A. P. As projeções populacionais brasileiras e a questão dos brasileiros que vivem no exterior. In: CONFERÊNCIA DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR – BRASILEIROS NO MUNDO. I. Rio de Janeiro, 2008. *Anais eletrônicos...* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em 17/9/2008.
- OLIVEIRA, M. Ataque contra 80 brasileiros no Suriname deixa 14 feridos, sete em estado grave. *G1*, 26/12/2009.

- OLIVEIRA, M. D. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: 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-ago. 2006.
- ONG, A. *Flexible citizenship: the cultural logics of transnationality*. Durham: University of North Carolina, 1999.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *International migration outlook*. Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, 2010.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. Incorporación de la migración en las agendas de políticas de desarrollo. *Diálogo Internacional sobre la Migración*, n.8. Genebra: Organización Internacional para las Migraciones, 2006.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Latin-American Economic Outlook*. Paris: Development Centre, 2010.
- OROZCO, M. (Ed.). Migrants' use of technology and tech-based remittances. *Migrant Remittances*, v.7, n.2, out. 2010.
- PADILLA, B. Migrações e diplomacia parlamentar. In: FRANCO, Giuliana, MELO, Graça (Org.). *Diplomacia parlamentar: uma contribuição ao debate*. Brasília: Instituto Universitas e Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- _____. As migrações latino-americanas para a Europa: uma análise retrospectiva para entender a mobilidade actual. In: PADILLA, B., XAVIER, M. (Org.). *Migrações: Revista do Observatório da Imigração*, n.5, out. 2009.
- _____. Engagement policies and Practices: expanding the citizenship of the Brazilian Diaspora. *International Migration*, v.49, n.3, 2011.
- _____, XAVIER, M. (Org.). Migrações entre Portugal e América Latina. *Migrações: Revista do Observatório da Imigração*, n.5, out. 2009.
- PARIS. *Declaração* (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em jun. 2011.

- PATARRA, N. L. Migrações internacionais de e para o Brasil: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, v.19, n.3, jul.-set. 2005.
- _____. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. *Estudos Avançados (São Paulo)*, v.20, n.57, maio-ago. 2006.
- _____. Governabilidade das migrações internacionais e Direitos Humanos: o Brasil como país de emigração. In: CONFERÊNCIA DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR – BRASILEIROS NO MUNDO. I. Rio de Janeiro, 2008. *Anais eletrônicos...* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em 17/9/2008.
- _____, BAENINGER, R. Migrações internacionais recentes: o caso do Brasil. In: PELLEGRINO, A. (Org.). *Migración e integración*. Montevideu: Ediciones Trilce, 1995.
- PEREIRA, M. C. Processos migratórios na fronteira Brasil-Guiana. *Estudos Avançados*, v.20, n.57, maio-ago. 2006.
- PETERSON, V. S. *A critical rewriting of Global Political Economy: integrating reproductive, productive and virtual economies*. Nova York: Routledge, 2003.
- PHILPOTT, D. "Sovereignty". In: ZALTA, E. N. (Ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy, edição de verão, 2010*. Disponível em <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/sovereignty/>>. Acesso em 20/11/2010.
- PIMENTEL, C. Brasil manda assistentes sociais e psicóloga para atender vítimas de estupros no Suriname. *Agência Brasil*, 1^a/1/2010.
- PINTO, R. Interesse por cultura brasileira cria chance de fortalecer economia via "soft power". *BBC Brasil*, 4/4/2012.
- PIORE, M. *Birds of passage: migrant labour and industrial societies*. Nova York: Cambridge University Press, 1979.
- PIZARRO, J. M. Tendencias recientes de la migración internacional en América Latina y el Caribe. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, ano 18, n.54, ago. 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, 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*. Londres: 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 26/11/2010.
- 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, 9/2/2009.
- REIS, R. R. Migrações: casos norte-americano e francês. *Estudos Avançados (São Paulo)*, v.20, n.57, ago. 2006.
- _____. 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, primavera 2009.
- ROCHA-TRINDADE, M. B. Políticas de migrações: Portugal e Brasil. In: SALES, T., SALLES, M. do R. (Org.). *Políticas migratórias: América Latina, Brasil e brasileiros no exterior*. São Carlos: EdUFSCar, 2002.
- RODRIGUES, F. Migração transfronteiriça na Venezuela. *Estudos Avançados*, v.20, n.57, maio-ago. 2006.
- ROGALSKI, M. Les migrations internationales entre l'impossible et l'inévitable. *Recherches Internationales*, n.90, abr.-jun. 2011.
- ROJAS, J. M. B. *Migrações remessas e reincorporação política na Colômbia*. Campinas, 2007. Dissertação (mestrado em Ciência Po-

- lítica) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas.
- RUGGIE, J. G. Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. *International Organization*, v.47, n.1, inverno 1993.
- SALAMA, P. *Viver juntos em igual dignidade: migrantes e a luta contra a discriminação na Europa*. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2010.
- SALES, T. Imigrantes estrangeiros, imigrantes brasileiros: uma revisão bibliográfica e algumas anotações para pesquisa. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais, (Campinas)*, 9(1), 1992.
- _____. O Brasil no contexto das novas migrações internacionais. *Travessia*, ano VIII, n.21, jan.-abr. 1995.
- _____. O trabalhador brasileiro no contexto das novas migrações internacionais. In: PATARRA, N. L. (Coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: FNUAP, 1995a.
- _____. Migrações de fronteira entre Brasil e os países do Mercosul. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais (Campinas)*, 13(1), 1996.
- _____. *Brasileiros longe de casa*. São Paulo: Cortez, 1999.
- _____. Pensando a terceira idade da primeira geração de imigrantes brasileiros nos Estados Unidos. *Travessia*, ano XII, n.35, set.-dez. 1999a.
- _____. Identidade étnica entre imigrantes brasileiros na região de Boston, EUA. In: REIS, R. R., SALES, T. (Org.). *Cenas do Brasil migrante*. São Paulo: Boitempo, 1999b.
- _____. A organização dos imigrantes brasileiros em Boston. *São Paulo em Perspectiva (São Paulo)*, v.19, n.3, jul.-set. 2005.
- _____. Hard-working newcomers. In: BARRETO, A. (Org.). *Globalização e migrações*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.
- _____, BAENINGER, R. Migrações internas e internacionais no Brasil: panorama deste século. *Travessia*, n.36, jan. 2000.
- SALIM, C. A., PATARRA, N. L. (Coord.). *A questão dos brasiguaios e o Mercosul: emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: FNUAP, 1995.

- SASAKI, E. M. *O jogo da diferença: a experiência identitária no movimento de kassegui*, Campinas, 1998. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas.
- _____. A imigração para o Japão. *Estudos avançados (São Paulo)*, v.20, n.57, ago. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em jan. 2009.
- SASSEN, S. *Loosing control? Sovereignty in the age of globalization*. Nova York: Columbia University Press, 1996.
- _____. *Globalization and its discontents: essays on the new mobility of people and money*. Nova York: New Press, 1998.
- _____. 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*. Londres: Routledge, 2001.
- 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, I. Rio de Janeiro, 2008. *Anais eletrônicos...* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em <<http://www.abe.mre.gov.br>>. Acesso em 17/9/2008.
- SEIGEL, M. Beyond compare: comparative method after the transnational turn. *Radical History Review*, n.91, inverno 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*, ano 17, n.51, p.307-31, ago. 2003.
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Sebrae). *Dekassegui: empreendedor e cidadão*. Brasília: 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. (Ed.). *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 (Rio de Janeiro)*, v.33, n.1, jan.-jun. 2011.
- SPIRO, P. J. Perfecting Political Diaspora. *New York University Law Review*, v.81, n.1, abr. 2006.
- SPRANDEL, M. A. Migrações internacionais e a sociedade civil brasileira. In: CASTRO, M. G. (Coord.). *Migrações internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 2001.
- _____. Brasileiros na fronteira com o Paraguai. *Estudos Avançados*, v.20, n.57, maio-ago. 2006.
- _____, 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.
- SPULDAR, R. Empreiteiras brasileiras crescem no exterior, mas se envolvem em polêmicas. *BBC Brasil*, 31/10/2011.
- TORPEY, J. Coming and going: on the state monopolization of the legitimate “means of movement”. In: WHITE, K. E., ROBERTSON, R. (Ed.). *Globalization: critical concepts in Sociology*. v.II. Londres: Routledge, 2003.
- TORRESAN, A. Ser brasileiro em Londres. *Travessia: Revista do Migrante*, ano VIII, n.23, p.35-8, set.-dez. 1995.
- UEHARA, A. R. *Nacionalização das comemorações do centenário*. Disponível em <<http://www.discovernikkei.org/pt/journal/2007/12/12/copani-knt/>>. Acesso em jan. 2009.
- UNITED NATIONS ORGANIZATION. *World economic and social survey: international migration*. Nova York: Department of Economic and Social Affairs, 2004.

- UNITED NATIONS ORGANIZATION. *International migration report: a global assessment*. Nova York: Department of Economic and Social Affairs, 2009.
- _____. *International migration chart*. Nova York: Department of Economic and Social Affairs, 2010.
- UNITED STATES CENSUS BUREAU. *Census 2010 Activities Update*, v.2, n.4, jun. 2009.
- VACCOTTI, L. *Emigración internacional y políticas de vinculación: el caso de Uruguay*. Trabalho apresentado no IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado em La Habana, Cuba, de 16-19/11/2010.
- VAINER, C. B. Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história das políticas migratórias. *Travessia*, n.36, jan. 2000.
- VALLONE, G. Após ataque no Suriname, governo traz cinco brasileiros de volta ao país. *Folha On-Line*, 27/12/2009.
- VAN AMERSFOORT, H. Gabriel Sheffer and the diaspora experience. *Diaspora: a Journal of Transnational Studies*, n.13, p.359-72, fev.-mar. 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>>.
- _____. 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>>.
- VIGEVANI, T., CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v.29, n.2, jul.-dez. 2007.
- 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.
- VINCENT, R. J. *Human rights and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- WALDINGER, R., FITZGERALD, D. Transnationalism in question. *American Journal of Sociology*, v.109, n.5, mar. 2004.
- WATERBURY, M. A. Bridging the divide: towards a comparative framework for understanding kin state and migrant-sending state diaspora politics. In: BAUBÖCK, R., FAIST, T. (Ed.). *Diaspora and transnationalism: concepts, theories and methods*. Amsterdã: Amsterdam University Press, 2010.
- 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: _____. (Ed.). *Globalization: critical concepts in Sociology*. v.I. Londres: Routledge, 2003.
- WORLD BANK. *Migration and remittances data*. Annual remittances data. Washington: World Bank, 2011. Disponível em <<http://go.worldbank.org/092X1CHHD0>>. Acesso em 7/1/2012.
- _____. *Migration and remittances: Factbook 2011*. Washington: World Bank, 2011a.
- _____. *Dados sobre o influxo de remessas anuais*. World Bank, 2011b. Disponível em <<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>>. Acesso em dez. 2011.
- _____. *Estimativas bilaterais de remessas (Bilateral Migration Matrix)*. World Bank, 2011c. Disponível em <<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>>. Acesso em dez. 2011.
- YRIZAR BARBOSA, G., ALARCÓN, R. Emigration policy and state governments in Mexico. *Migraciones Internacionales (México)*, v.5, n.4, jul.-dez. 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A
ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DO
MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES
(1990-2010)

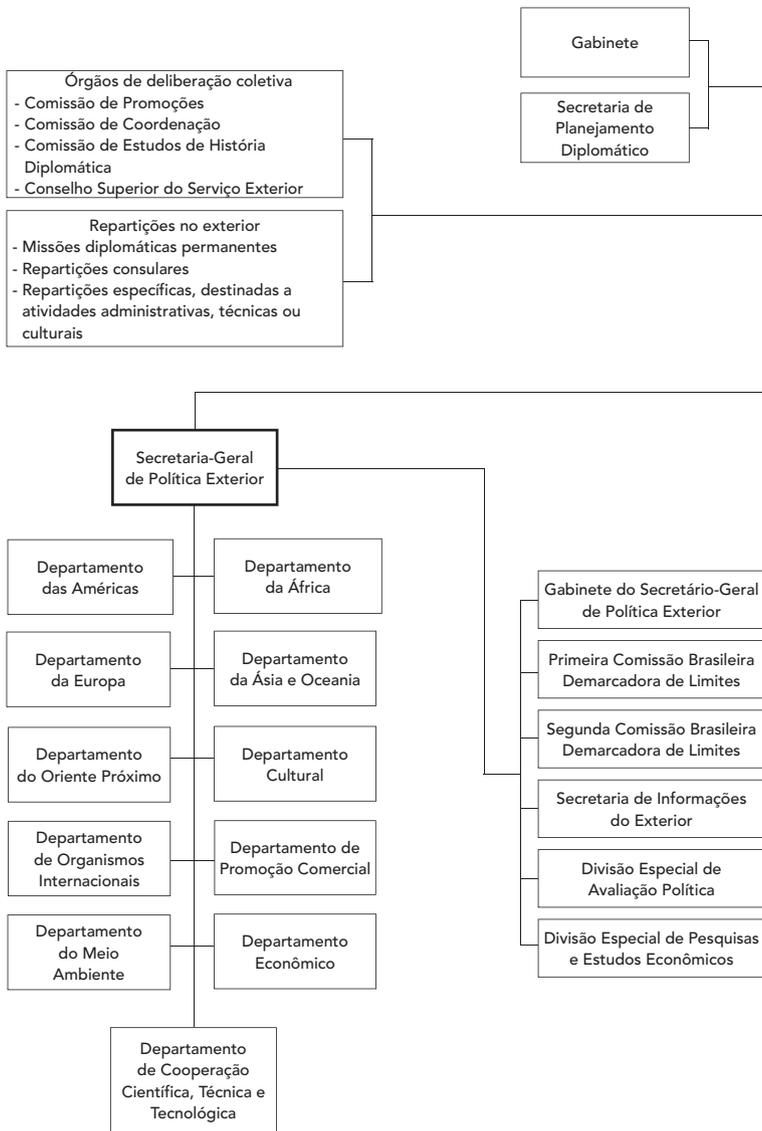
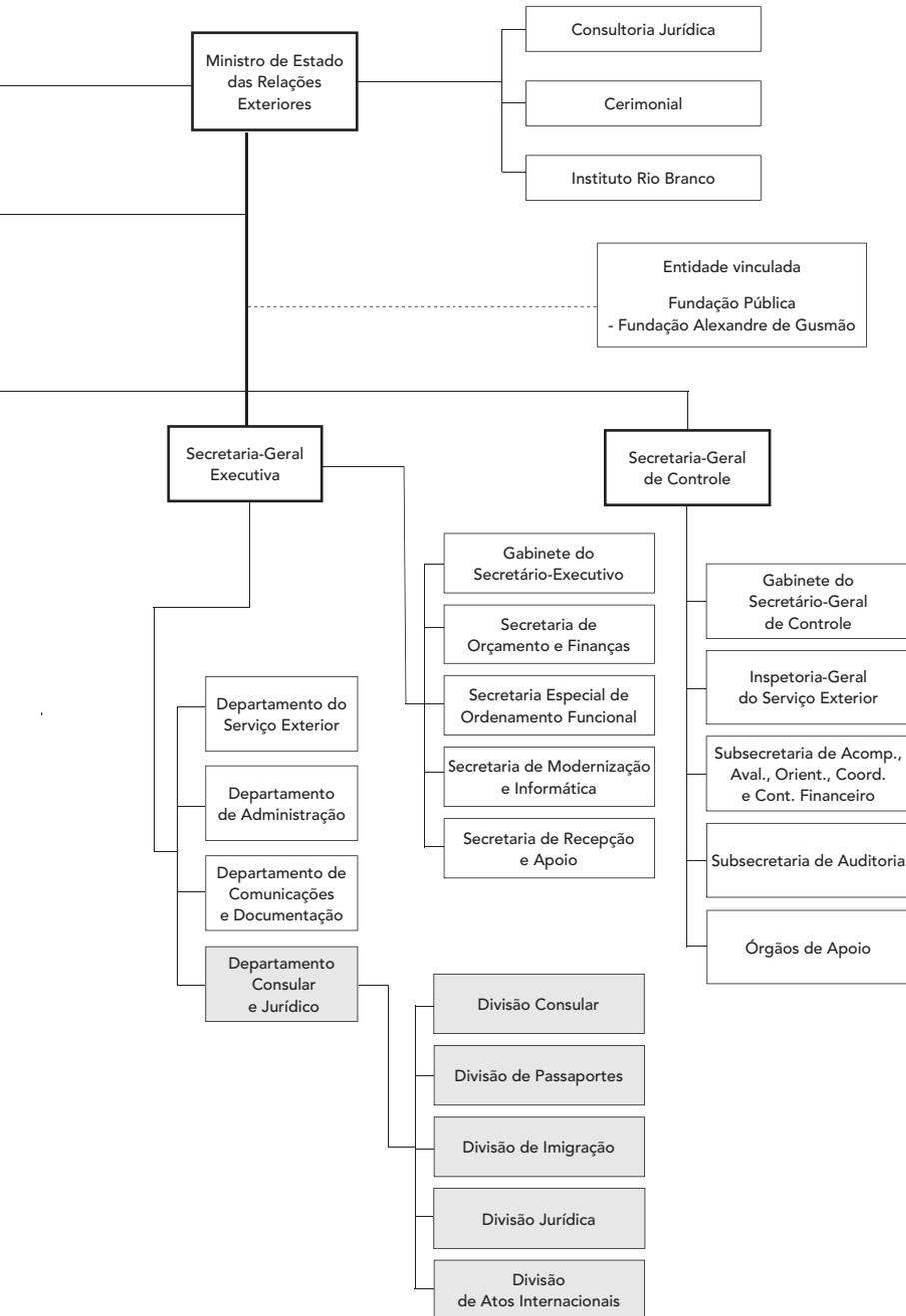


Figura A1 – Estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 1990

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto nº 99.578, de 10 de outubro de 1990.



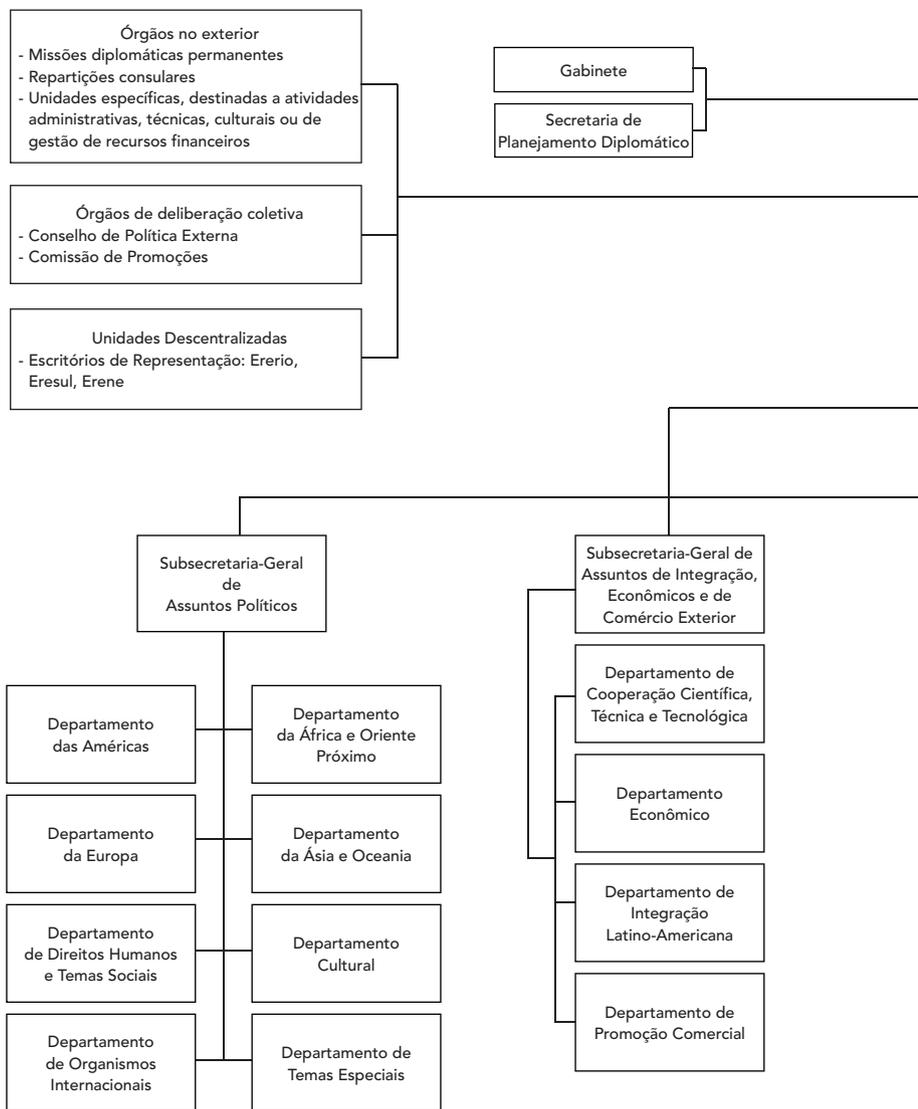
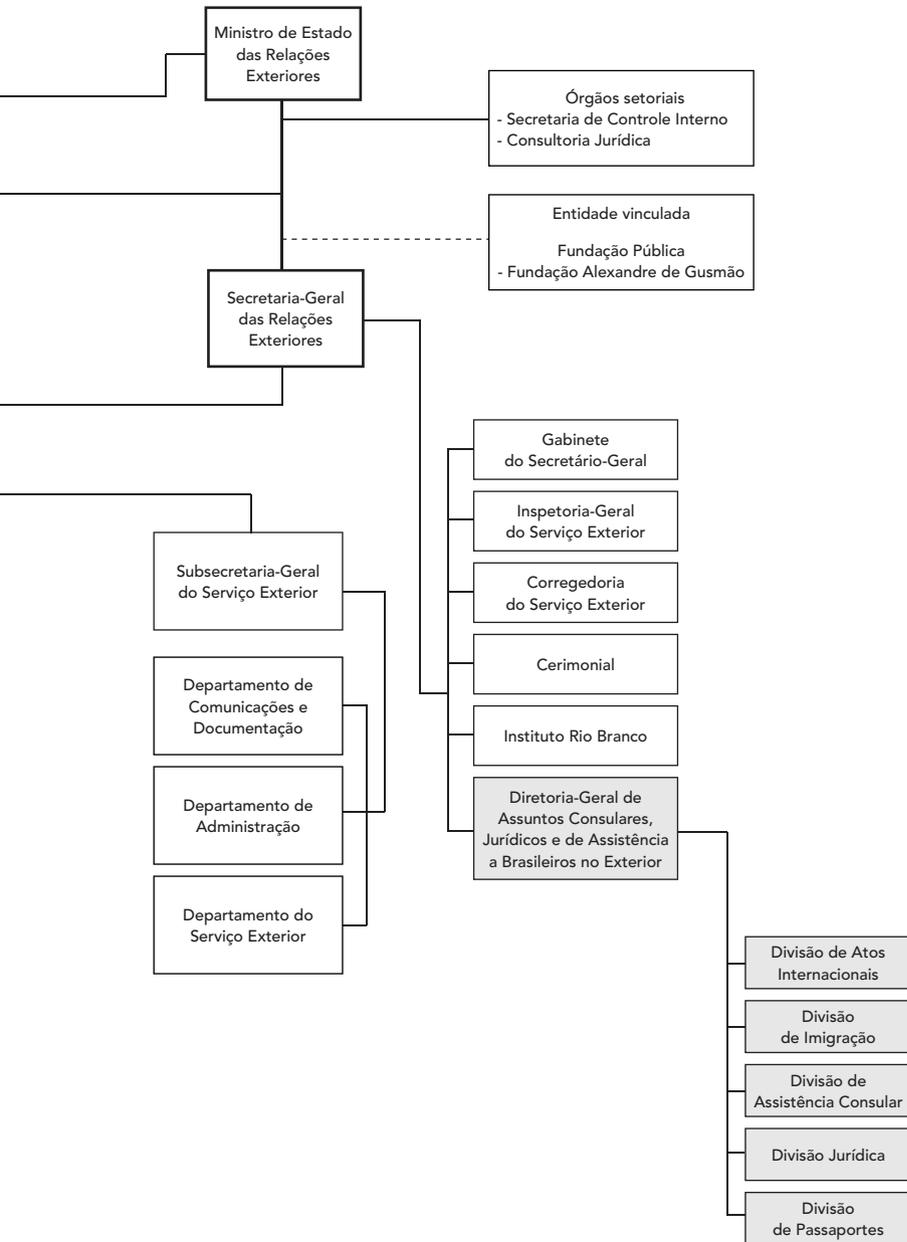


Figura A2 – Estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 1995

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto nº 1.756, de 22 de dezembro de 1995.



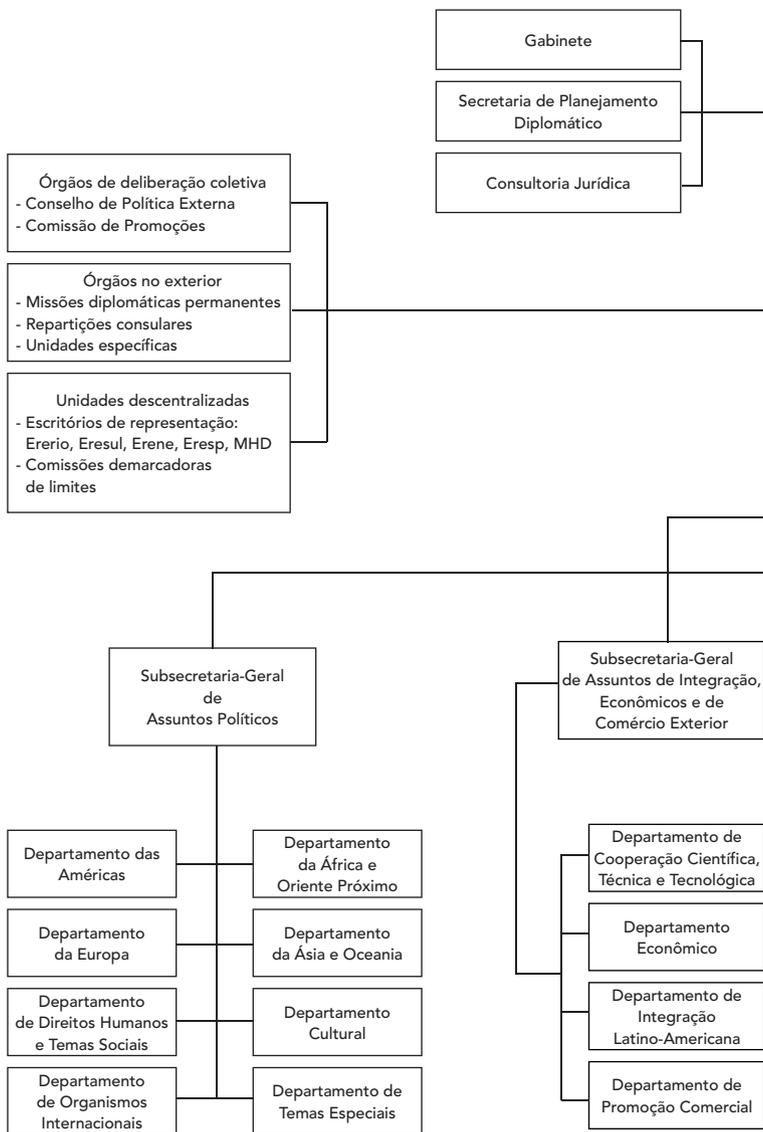
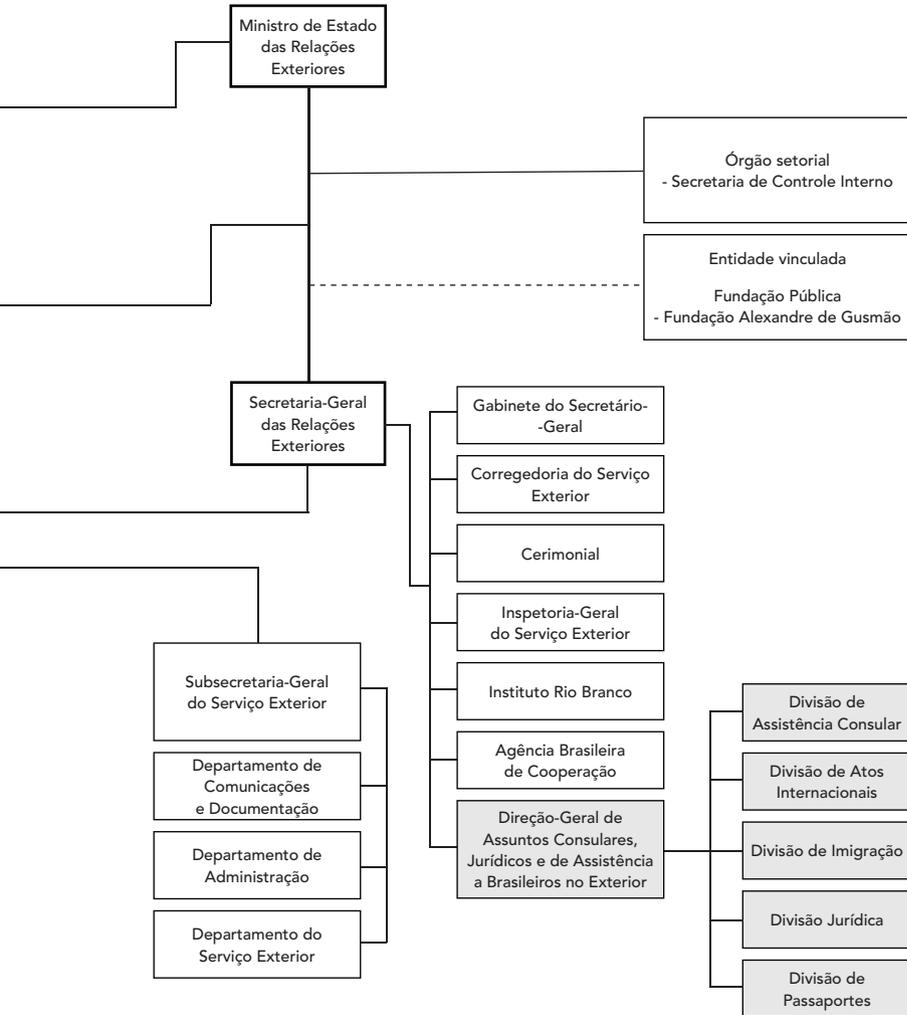


Figura A3 – Estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 2000

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto nº 3.414, de 14 de abril de 2000.



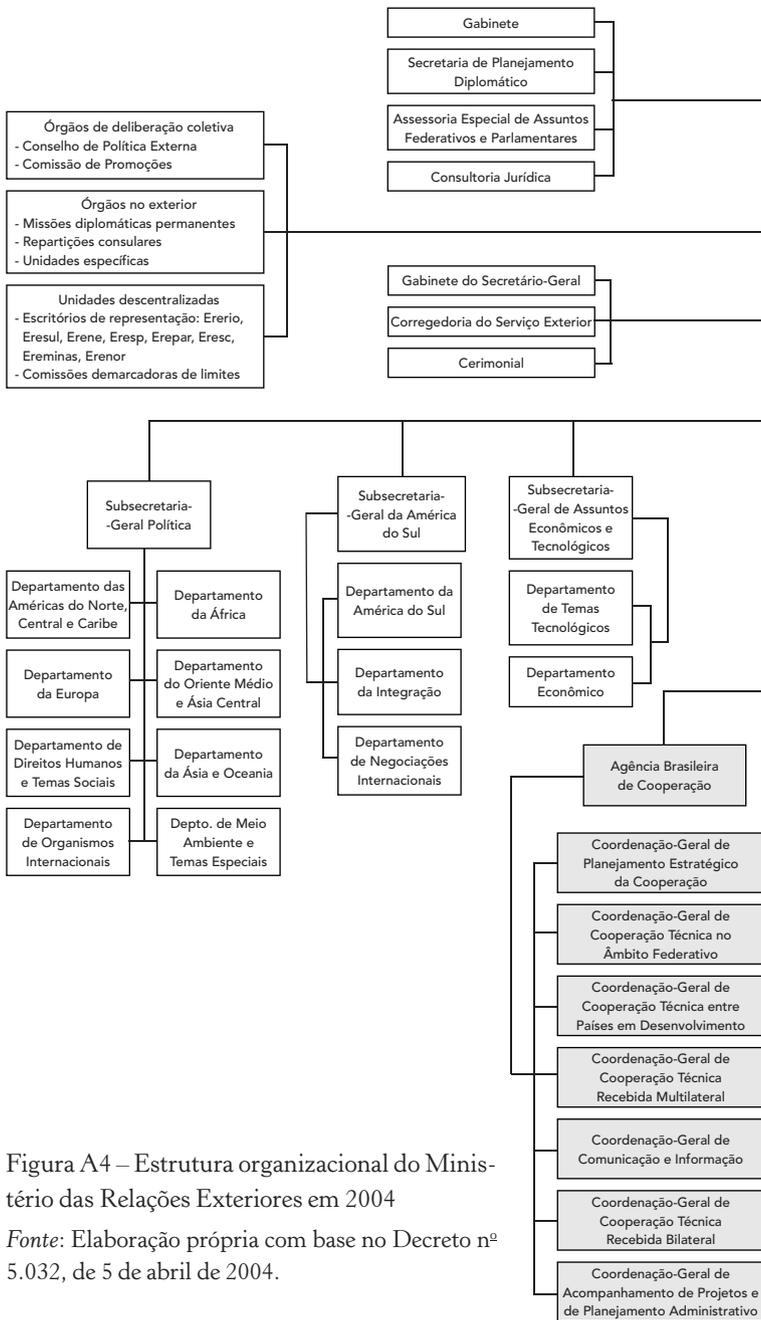
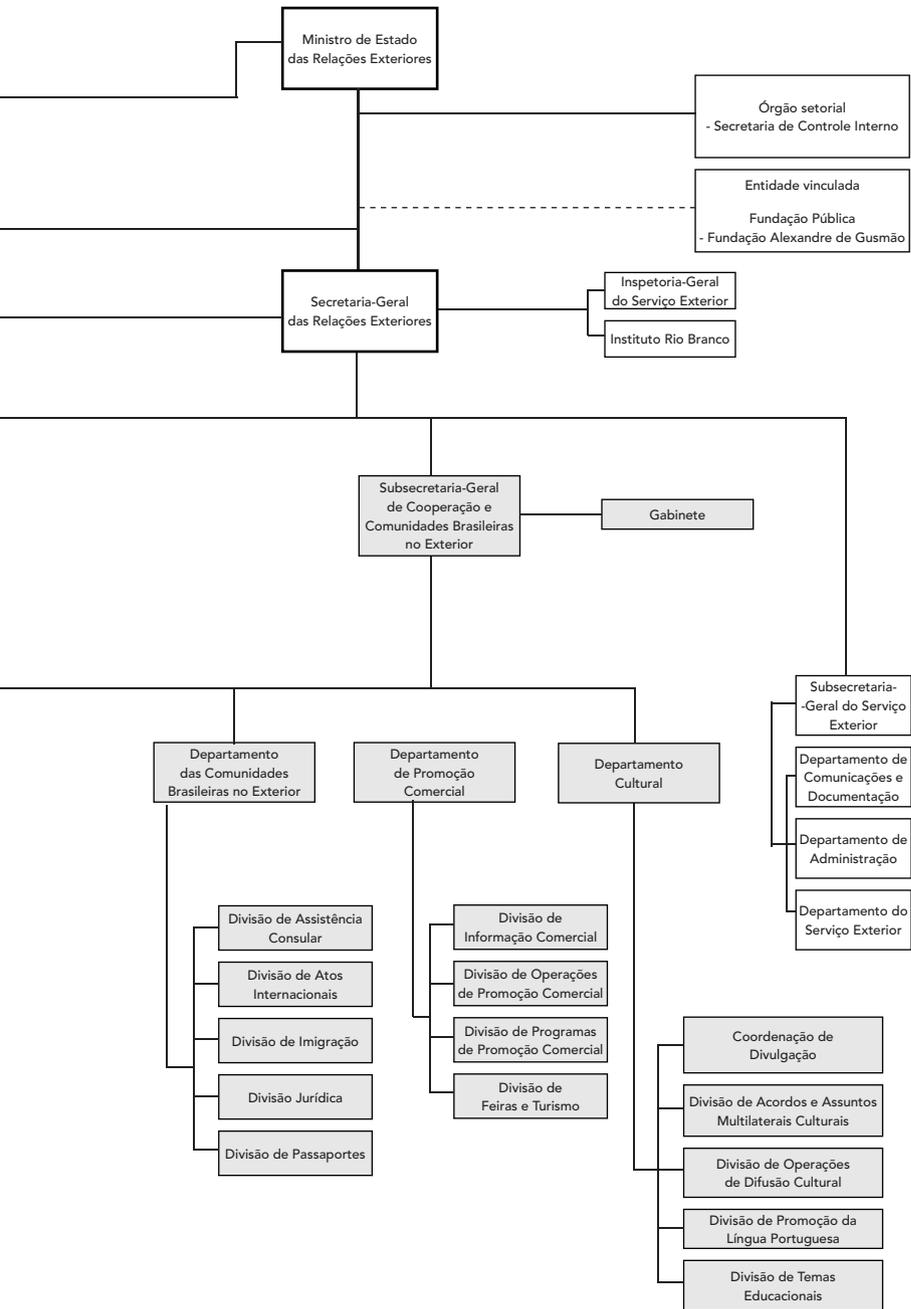


Figura A4 – Estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 2004

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto nº 5.032, de 5 de abril de 2004.



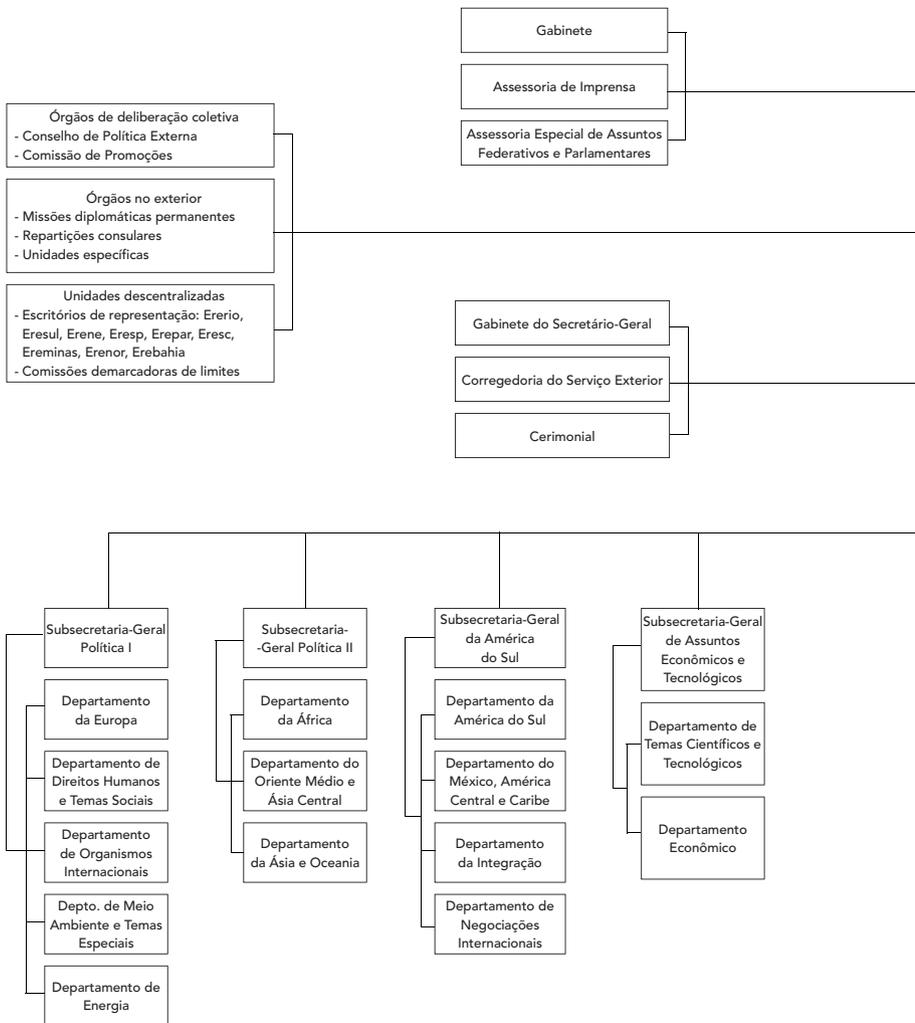
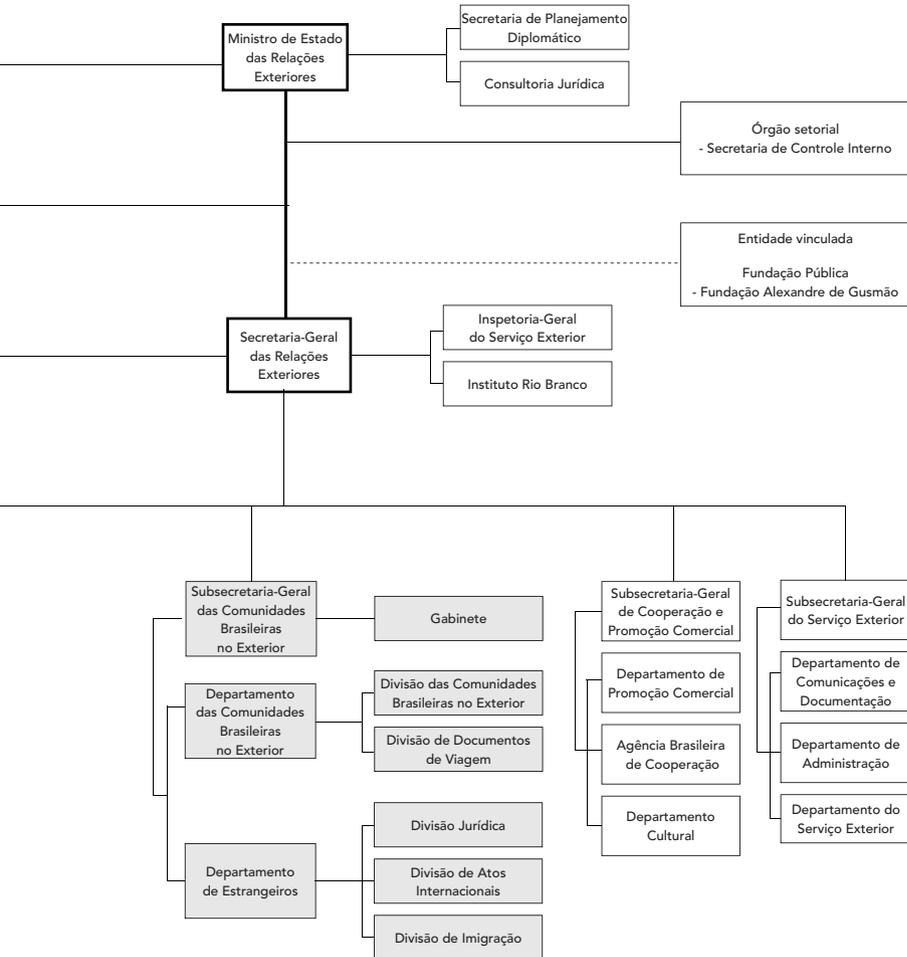


Figura A5 – Estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 2006

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006.



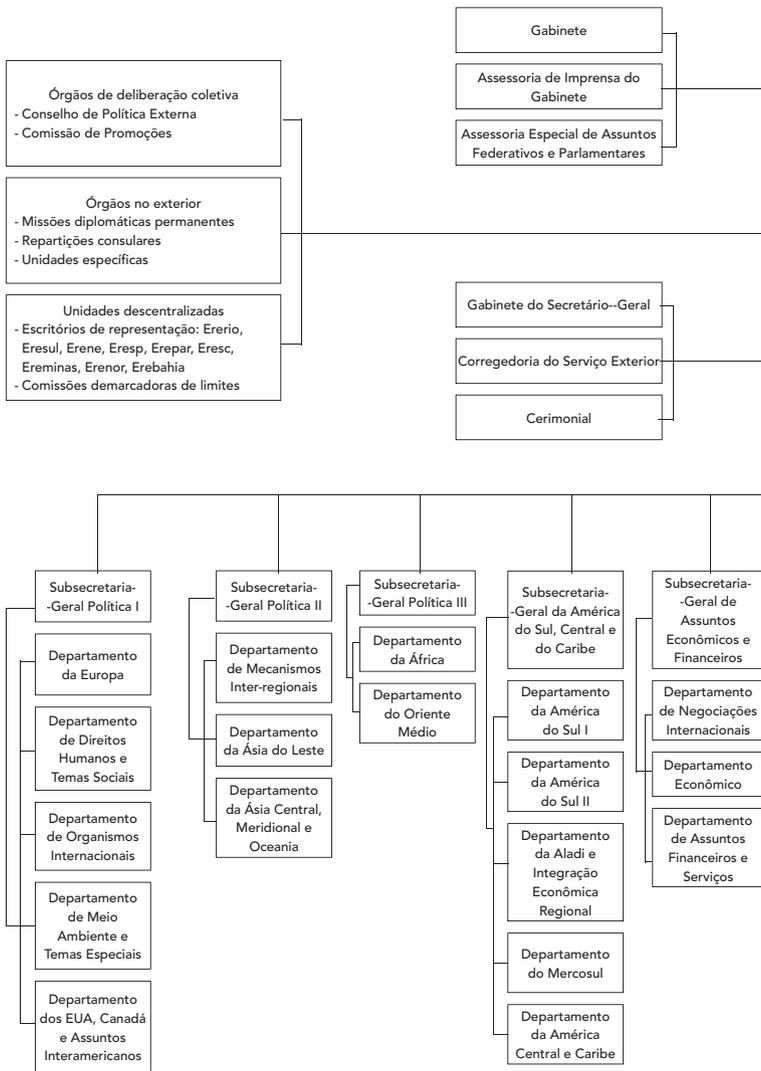
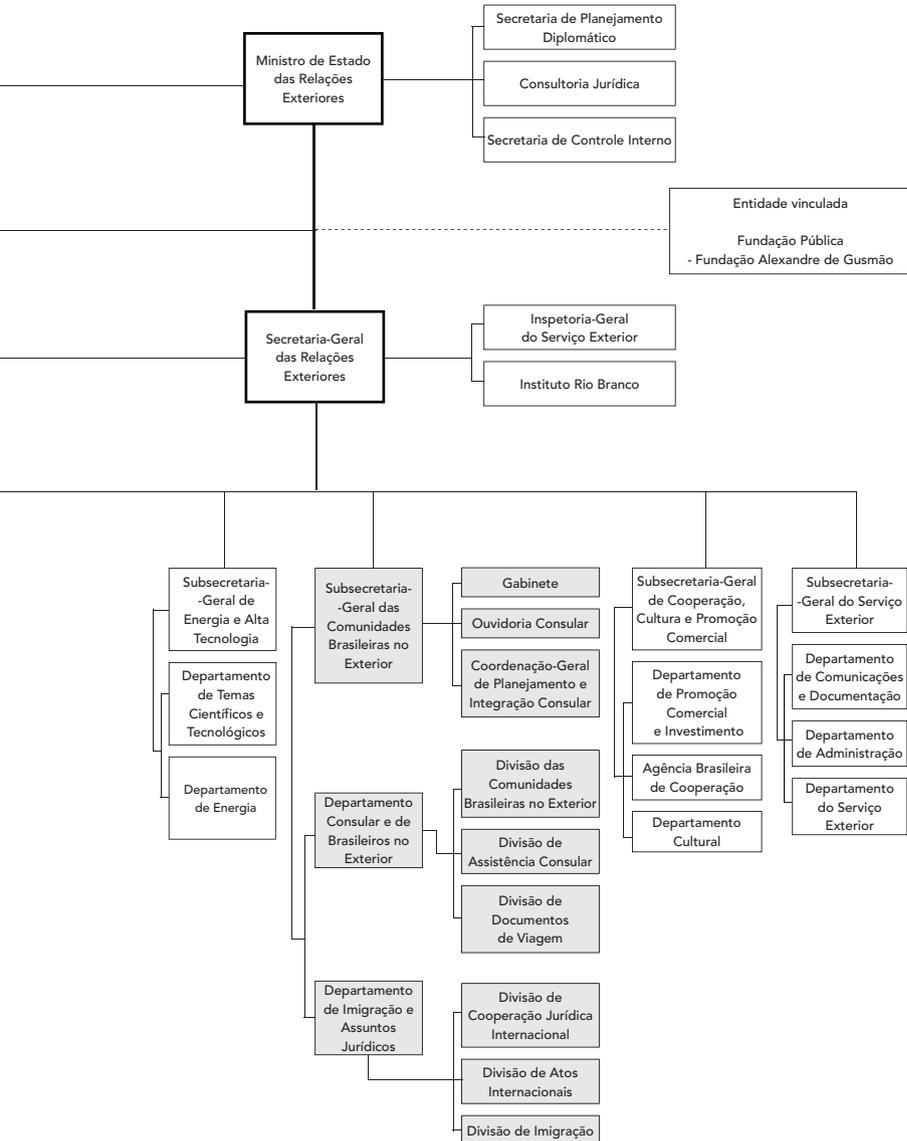


Figura A6 – Estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores em 2010

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010.



APÊNDICE B

ESTIMATIVA DE BRASILEIROS NO EXTERIOR (2008 E 2010)

Tabela B1 – Estimativa de brasileiros na América do Norte

País/ território	2008			2010			% E1/E2
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/ TT	
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
(T) Total América do Norte	1.325.100	100,00	43,57	1.433.146	100,00	45,89	8,15
(TT) Total Mundo	3.040.993	—	—	3.122.813	—	—	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009; 2011).

Tabela B2 – Estimativa de brasileiros na América do Sul

País/território	2008			2010			% E1/E2
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	
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
(T) Total América do Sul	513.800	100,00	16,90	406.923	100,00	13,03	-20,80
(TT) Total Mundo	3.040.993	—	—	3.122.813	—	—	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009; 2011).

Tabela B3 – Estimativa de brasileiros na América Central

País/ território	2008			2010			% E1/E2
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	
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
(T) Total América Central	5.037	100,00	0,17	6.821	100,00	0,22	35,42
(TT) Total Mundo	3.040.993	—	—	3.122.813	—	—	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009; 2011).

Tabela B4 – Estimativa de brasileiros na Europa

País/território	2008			2010			% E1/E2
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	
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
(T) Total Europa	816.257	100,00	26,84	911.889	100,00	29,20	11,72
(TT) Total Mundo	3.040.993	—	—	3.122.813	—	—	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009; 2011).

Tabela B5 – Estimativa de brasileiros na África

País/território	2008			2010			% E1/E2
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	
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
(T) Total África	36.852	100,00	1,21	28.824	100,00	0,92	-21,78
(TT) Total Mundo	3.040.993	—	—	3.122.813	—	—	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009; 2011).

Tabela B6 – Estimativa de brasileiros no Oriente Médio

País/território	2008			2010			% E1/E2
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	
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
(T) Total Oriente Médio	31.890	100,00	1,05	40.588	100,00	1,30	27,28
(TT) Total Mundo	3.040.993	—	—	3.122.813	—	—	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009; 2011).

Tabela B7 – Estimativa de brasileiros na Ásia

País/território	2008			2010			% E1/E2
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	
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
Coreia 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
(T) Total Ásia	289.557	100,00	9,52	241.608	100,00	7,74	-16,56
(TT) Total Mundo	3.040.993	—	—	3.122.813	—	—	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009; 2011).

Tabela B8 – Estimativa de brasileiros na Oceania

País/território	2008			2010			
	Estimativas (E1)	% E1/T	% E1/TT	Estimativas (E2)	% E2/T	% E2/TT	
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
(T) Total Oceania	22.500	100,00	0,74	53.014	100,00	1,70	135,62
(TT) Total Mundo	3.040.993	—	—	3.122.813	—	—	2,69

Fonte: Compilação de dados do Ministério das Relações Exteriores (2009; 2011).

ANEXOS

ANEXO I

CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE RELAÇÕES CONSULARES DE 1963 (ARTIGO 5º)

Artigo 5º Funções consulares

As funções consulares consistem em:

- a) proteger, no Estado receptor, os interesses do Estado que envia e de seus nacionais, pessoas físicas ou jurídicas, dentro dos limites permitidos pelo direito internacional;
- b) fomentar o desenvolvimento das relações comerciais, econômicas, culturais e científicas entre o Estado que envia o Estado receptor e promover ainda relações amistosas entre eles, de conformidade com as disposições da presente Convenção;
- c) informar-se, por todos os meios lícitos, das condições e da evolução da vida comercial, econômica, cultural e científica do Estado receptor, informar a respeito ao governo do Estado que envia e fornecer dados às pessoas interessadas;
- d) expedir passaporte e documentos de viagem aos nacionais do Estado que envia, bem como visto e documentos apropriados às pessoas que desejarem viajar para o referido Estado;

- e) prestar ajuda e assistência aos nacionais, pessoas físicas ou jurídicas, do Estado que envia;
- f) agir na qualidade de notário e oficial de registro civil, exercer funções similares, assim como outras de caráter administrativo, sempre que não contrariem as leis e regulamentos do Estado receptor;
- g) resguardar, de acordo com as leis e regulamentos do Estado receptor, os interesses dos nacionais do Estado que envia, pessoas físicas ou jurídicas, nos casos de sucessão por morte verificada no território do Estado receptor;
- h) resguardar, nos limites fixados pelas leis e regulamentos do Estado receptor, os interesses dos menores e dos incapazes, nacionais do país que envia, particularmente quando para eles for requerida a instituição de tutela ou curatela;
- i) representar os nacionais do país que envia e tomar as medidas convenientes para sua representação perante os tribunais e outras autoridades do Estado receptor, de conformidade com a prática e os procedimentos em vigor neste último, visando conseguir, de acordo com as leis e regulamentos do mesmo, a adoção de medidas provisórias para a salvaguarda dos direitos e interesses destes nacionais, quando, por estarem ausentes ou por qualquer outra causa, não possam os mesmos defendê-los em tempo útil;
- j) comunicar decisões judiciais e extrajudiciais e executar comissões rogatórias de conformidade com os acordos internacionais em vigor, ou, em sua falta, de qualquer outra maneira compatível com as leis e regulamentos do Estado receptor;
- k) exercer, de conformidade com as leis e regulamentos do Estado que envia, os direitos de controle e de inspeção sobre as embarcações que tenham a nacionalidade do Estado que envia, e sobre as aeronaves nele matriculadas, bem como sobre suas tripulações;
- l) prestar assistência às embarcações e aeronaves a que se refere a alínea k do presente artigo e também às tripulações;

receber as declarações sobre as viagens dessas embarcações examinar e visar os documentos de bordo e, sem prejuízo dos poderes das autoridades do Estado receptor, abrir inquéritos sobre os incidentes ocorridos durante a travessia e resolver todo tipo de litígio que possa surgir entre o capitão, os oficiais e os marinheiros, sempre que autorizado pelas leis e regulamentos do Estado que envia;

- m) exercer todas as demais funções confiadas à repartição consular pelo Estado que envia, as quais não sejam proibidas pelas leis e regulamentos do Estado receptor, ou às quais este não se oponha, ou ainda as que lhe sejam atribuídas pelos acordos internacionais em vigor entre o Estado que envia e o Estado receptor.

ANEXO II

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 (ARTIGO 12)

Capítulo III Da nacionalidade

Artigo 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 nos 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.

SOBRE O LIVRO

Formato: 14 x 21 cm

Mancha: 23,7 x 42,10 paicas

Tipologia: Horley Old Style 10,5/14
2012

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Coordenação Geral

Tulio Kawata

