

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICA INTERNACIONAL E COMPARADA
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICA EXTERIOR

LÍVIA CASTELO BRANCO MARCOS MILANEZ

Brasileiros no Exterior: Formulação de Política Externa e Formação de Comunidades

Brasília
2013

LÍVIA CASTELO BRANCO MARCOS MILANEZ

Brasileiros no Exterior: Formulação de Política Externa e Formação de Comunidades

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Maria Izabel Valladão de Carvalho.

Brasília
2013

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília. Acervo 1007784.

Milanez, Livia Castelo Branco Marcos.
M637b Brasileiros no exterior : formulação de política externa
e formação de comunidades / Livia Castelo Branco Marcos
Milanez. -- 2013.
141 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,
Instituto de Relações Internacionais, 2013.

Inclui bibliografia.

Orientação: Maria Izabel Valladão Carvalho.

1. Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras
no Exterior. 2. Relações internacionais - Brasil.
3. Migração. 4. Brasileiros - Migração. I. Carvalho,
Maria Izabel Valladão. II. Título.

CDU 325.2

Lívia Castelo Branco Marcos Milanez

Brasileiros no Exterior: Formulação de Política Externa e Formação de Comunidades

Dissertação apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade
de Brasília como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em
Relações Internacionais.

Este exemplar corresponde à redação final da
dissertação defendida em / / .

Banca examinadora

Profª Drª Maria Izabel Valladão de Carvalho (Orientadora) _____

Profª Drª Albene Miriam Ferreira Menezes (HIS/UnB) _____

Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha (IREL/UnB) _____

Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa (Suplente) (IREL/UnB) _____

Dedico este trabalho a minha família.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi realizado com o auxílio de bolsa de pesquisa da CAPES e de recursos do Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação da UnB. Agradeço, portanto, a estas instituições, pois, graças a seu suporte financeiro, eu pude discutir preliminarmente o tema desta dissertação em encontros da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), em cujos anais publiquei os primeiros resultados desta pesquisa. Mais resultados foram, ainda, publicados sob a forma de artigo no *Boletim Meridiano 47* e na revista *Conjuntura Austral*, periódicos de Relações Internacionais.

Ao longo do mestrado, contei com a contribuição de diversos acadêmicos que compartilharam comigo suas experiências na pesquisa de migrações. Agradeço a oportunidade de discutir este trabalho com os professores Hélión Póvoa Neto, a professora Maria Catarina Zanini e a professora Gláucia Assis, com quem dialoguei sobre o tema dos brasileiros no exterior. Este trabalho conta com a contribuição metodológica e teórica desses acadêmicos, os quais já possuem uma longa trajetória de pesquisa do tema e conhecem as dificuldades e especificidades da pesquisa sobre migrantes. Agradeço-lhes a disponibilidade e a atenção dispensada durante o encontro da ANPOCS, ocasião de muito aprendizado para mim.

Agradeço também à irmã Teresa Santini, que acompanha a evolução das políticas para brasileiros no exterior e que me forneceu dados interessantes sobre a realidade do processo de negociação dessas políticas. Por meio de seu depoimento, pude constatar o quanto essas políticas ainda precisam avançar e quão arraigadas são as dificuldades para que esse avanço ocorra.

Agradeço ao Professor Pio Penna Filho, que, durante a disciplina de Historiografia de Relações Internacionais, apontou possibilidades para o desenvolvimento de meu pré-projeto de mestrado, proporcionando-me instigantes indagações acerca da nova política externa brasileira, que, a despeito das dificuldades práticas, começa a aumentar o grau de relevância das políticas para brasileiros no exterior.

Agradeço à Professora Maria Izabel Valladão de Carvalho, que orientou este trabalho com dedicação acadêmica e pessoal para que pudéssemos desenvolver esta pesquisa da melhor forma.

Agradeço a Fernanda Rais Ushijima, pesquisadora da política externa brasileira para os emigrantes, a disposição para trocar informações sobre conceitos pertinentes a este trabalho e as sugestões de percursos metodológicos.

Agradeço também aos professores da banca de defesa desta dissertação, professores Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Albene Menezes e Antônio Carlos Lessa, a oportunidade de analisar com mais profundidade este trabalho a fim de enriquecê-lo para pesquisas futuras.

Finalmente, agradeço aos técnicos do Instituto de Relações Internacionais, Anderson Xavier e Odalva Otávio, a atenção e a disponibilidade permanentes para com todos os alunos, o que em muito contribui para a alta qualidade do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

“It is always the first and last steps that are the hardest to take. We walk away and try not to turn back, or we stand just outside the gates, terrified to find what’s waiting for us now that we’ve returned. In between, we stumble blindly from one place and life to the next. We try to do the best we can. There are moments like these, however, when we are neither coming nor going, and all we have to do is sit and look back on the life we have made.”

Dinaw Mengestu, *The beautiful things that heaven bears*, 2007.

RESUMO

Este trabalho aborda a interação entre o Estado brasileiro e suas comunidades no exterior de modo a esclarecer como essa interação afeta a formulação de políticas para brasileiros no exterior. Na parte inicial do trabalho, revisa-se a literatura do tema brasileiros no exterior dentro da academia brasileira da disciplina de relações internacionais. Em seguida, é empregado o referencial teórico pluralista de relações internacionais para analisar a interação entre os diversos atores dentro e fora do governo relevantes para a formulação da política externa de atenção a brasileiros no exterior. Analisa-se o processo que culminou na criação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, estabelecida como ponto focal para a formulação e implementação da política para os brasileiros no exterior. Posteriormente, é analisada a interação entre comunidades e governo e seu impacto para a consolidação das políticas para brasileiros no exterior. Após discorrer sobre a formulação de política externa para brasileiros no exterior, este trabalho disserta sobre as características gerais da emigração brasileira (histórico, estoques de migrantes e valores de remessas) e analisa o processo de formação de comunidades brasileiras no exterior em quatro países de expressiva presença brasileira: Estados Unidos, Japão, Paraguai e Portugal. A conclusão deste trabalho é que o governo brasileiro percebeu o aumento de importância da temática emigratória na década de 1990, quando já ocorrera a transição do perfil migratório de país de imigração para país de emigração. Contudo, a consolidação das políticas para brasileiros no exterior ocorreu somente no final da primeira década do século XXI e deveu-se não somente à percepção de importância do tema migratório por parte do governo, mas também às pressões exercidas pelas comunidades de brasileiros no exterior e pelos grupos de defesa dos direitos dos migrantes.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Migrações Internacionais. Brasileiros no Exterior.

ABSTRACT

This dissertation approaches the interaction between the Brazilian State and its communities abroad so as to demonstrate how this interaction affects the formulation of policies aimed at Brazilians abroad. In an initial section, the literature on Brazilians abroad produced by the Brazilian academy of International Relations is reviewed. Afterwards, the pluralist approach of International Relations is deployed and the interaction among different actors, inside and outside government, is analyzed in the process of formulation of a foreign policy for the Brazilians abroad. The process that culminated in the creation of the Undersecretariat for Brazilian Communities Abroad is then analyzed and the Undersecretariat is established as the focal point for the policy formulation and implementation of the policies aimed at the Brazilians abroad. Following this section, the interaction between the Brazilian government and its communities is analyzed, as well as its impacts on the consolidation of policies for Brazilians abroad. In the final chapter, this dissertation presents a broad picture of the Brazilian emigration (history, migrant stocks and remittances data) and analyzes the process of community formation in four countries: United States, Japan, Paraguay and Portugal. This dissertation concludes that the Brazilian government perceived the increasing importance of the emigration question in the 1990s, when the country had become an emigration country. However, the consolidation of policies for Brazilians abroad occurred only in the end of the first decade of the 21st century. This consolidation is due not only to the governmental perception of importance of the emigration issue, but also to the pressures exerted by the Brazilians communities abroad and its advocacy groups to increase the defense of migrants' rights.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. International Migrations. Brazilians Abroad.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Padrão clássico de interação estatocêntrica.....	37
Figura 2 – Relações transnacionais.....	38
Figura 3 – Maiores concentrações de brasileiros nos EUA em 2011	78
Figura 4 – Consulados brasileiros nos EUA em 2012	79

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dados globais da emigração brasileira: estoque de emigrantes nos anos 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010	68
Gráfico 2 – Distribuição de brasileiros nos EUA, Japão, Paraguai e Portugal (2007, 2008, 2009-2010, 2011).....	69
Gráfico 3 – Distribuição dos brasileiros nos EUA, no Japão, no Paraguai, em Portugal e no restante do mundo em 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010.....	69
Gráfico 4– Saldo migratório negativo nas décadas de 1980-1990 e 1990-2000.....	71
Gráfico 5 – Distribuição de emigrantes brasileiros por sexo (1990 e 2000).....	72
Gráfico 6– Remessas enviadas pelos emigrantes brasileiros para o Brasil (1995-2012)	73
Gráfico 7 – Proporção das remessas enviadas por emigrantes brasileiros originadas nos EUA, no Japão, no Paraguai, em Portugal e demais países (1995-2012).....	75
Gráfico 8 – Remessas recebidas pelo Brasil com ênfase nas originadas dos EUA e do Japão (1995-2009)	86
Gráfico 9 – Número de brasileiros no Japão por status de permanência (1994 e 2008)	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIDI	Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural
AMBRA	American College of Brazilian Studies
CBL	Casa do Brasil em Lisboa
CBM	Conferência Brasileiros no Mundo
CEF	Caixa Econômica Federal
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGMI	Comissão Global sobre Migrações Internacionais
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CNPD	Comissão Nacional de População e Desenvolvimento
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRBE	Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior
CSEM	Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios
DAC	Divisão de Assistência Consular
DC	District of Columbia
DCJ	Departamento Consular e Jurídico
DST	Doenças sexualmente transmissíveis
EUA	Estados Unidos da América
GCIM	Global Commission on International Migrations
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
MA	Massachusetts (Estado da Costa Leste dos Estados Unidos)
MJ	Ministério da Justiça

MPS	Ministério da Previdência Social
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NAB	Núcleo de Assistência a Brasileiros
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PT	Partido dos Trabalhadores
RI	Relações Internacionais
SCI	Sistema Consular Integrado
SERPRO	Serviço Brasileiro de Processamento de Dados
SG	Secretário-Geral
SGEB	Subsecretaria-Geral de Comunidades Brasileiras no Exterior
SGEC	Subsecretaria-Geral para Assuntos de Cooperação Comercial e Cultural
USD	Dólar americano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 1: BRASILEIROS NO EXTERIOR – UMA AGENDA DE PESQUISA PARA A ACADEMIA BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	21
1.1 Os estudos migratórios em Relações Internacionais – aspectos fundacionais da disciplina e estado da arte.....	22
1.2 A academia brasileira de Relações Internacionais e os brasileiros no exterior	26
1.3 O Itamaraty e os brasileiros no exterior	30
CAPÍTULO 2: FORMULAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA PARA OS BRASILEIROS NO EXTERIOR – UMA ABORDAGEM PLURALISTA	33
2.1 A perspectiva pluralista e as dinâmicas transnacionais na disciplina de Relações Internacionais	35
2.2 Política externa para brasileiros no exterior: política pública formulada e implementada por múltiplos atores	39
2.3 A Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) – ponto focal da formulação e implementação de políticas para brasileiros no exterior	43
CAPÍTULO 3: INTERAÇÕES ESTADO BRASILEIRO - COMUNIDADES NO EXTERIOR.....	47
3.1 Os conceitos de transnacionalismo e diáspora – evidência de duas dinâmicas na interação Estados - comunidades.....	48
3.2 Os primeiros encontros das comunidades transnacionais brasileiras	52
3.3 Os primeiros resultados concretos obtidos pelas comunidades transnacionais brasileiras: O Documento de Lisboa, a Carta de Lula, a Carta de Boston e o movimento dos brasileirinhos apátridas.....	53
3.4 Consolidação de resultados: o Documento de Bruxelas, a criação de uma Rede de Organizações Brasileiras no Exterior e a institucionalização das reuniões entre o governo e as comunidades (as Conferências Brasileiros no Mundo).....	58
CAPÍTULO 4: FORMAÇÃO DE COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR	63
4.1 Histórico da emigração brasileira.....	67
4.1.1 Comunidades brasileiras nos Estados Unidos	76
4.1.2 Comunidades brasileiras no Japão	84
4.1.3 Comunidades brasileiras no Paraguai.....	92
4.1.4 Comunidades brasileiras em Portugal	94
4.2 A importância do processo de formação de comunidades.....	99

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS.....	105
ANEXO A – Quadro de iniciativas de uma política para as comunidades brasileiras no exterior	119
ANEXO B – Documento de Lisboa	124
ANEXO C – Carta de Lula aos brasileiros longe de casa.....	132
ANEXO D – Carta de Boston	134
ANEXO E – Documento de Bruxelas	137

INTRODUÇÃO

Atualmente, entre três e quatro milhões de brasileiros residem no exterior (MRE, 2012; OIM, CNP, MTE, 2009, p. 40). Esse número coloca o Brasil na 16ª posição entre os países com maiores populações residindo fora de seu território. Além disso, o Brasil é um dos 23 países que mais recebem remessas internacionais, as quais equiparam-se a algumas das *commodities* mais importantes na pauta de exportação brasileira: em 2010, no auge da crise financeira econômica que motivou o retorno de milhares de migrantes ao país, foram recebidos 4,3 bilhões de dólares em remessas; em 2009, tinham sido exportados apenas 3,7 bilhões de dólares em café (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 3 e p. 13 e BANCO CENTRAL, 2012, p. 1).

Tendo em vista a expressividade da emigração brasileira, o objeto de análise deste trabalho é a interação entre o governo brasileiro e as comunidades brasileiras no exterior, concentrando-se no período de 1995 a 2012. Discorre-se sobre como essa interação influenciou a definição de políticas de defesa dos direitos dos brasileiros no exterior.

Os brasileiros no exterior a que este trabalho alude são os indivíduos que saem do Brasil com intenção de residir em outro país, mas que não perdem o vínculo transnacional com o país de origem e, direta ou indiretamente, recorrem ao governo brasileiro para garantir seus direitos fora da fronteira nacional. O perfil de emigrantes brasileiros é tão diverso quanto o da população brasileira residente: há desde pessoas muito pobres e com poucas perspectivas residindo no exterior até executivos de alto escalão trabalhando em multinacionais. Todavia, este trabalho não escolhe nenhum perfil específico para análise, mas opta por analisar as “comunidades” de brasileiros no exterior, ou seja, as coletividades que se agregam com base no critério de nacionalidade compartilhada e que, a partir desse critério, definem interesses e direitos a serem defendidos perante os governos do país de residência e do Brasil.

Quanto ao marco temporal deste trabalho, o ano de 1995 foi escolhido como ponto inicial da análise porque nessa data o Itamaraty criou o Núcleo de Assistência aos Brasileiros no Exterior (NAB), o qual pode ser apontado como uma iniciativa relevante para o começo da consolidação das políticas para brasileiros no exterior. O ano de 2012, por sua vez, foi escolhido para encerrar o marco temporal desta análise porque nesse ano a Subsecretaria-

Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), também no âmbito do Itamaraty, completou seu primeiro quinquênio e apresentou um balanço da “diplomacia consular” brasileira, em que é textualmente esclarecido o aumento de importância da política para os brasileiros no exterior na pauta da política externa brasileira (MRE, 2012).

Segundo a primeira hipótese deste trabalho, a transição do perfil migratório de país de imigração para país de emigração levou o Itamaraty a alterar o nível de importância da questão emigratória. Paralelamente a essa mudança de percepção de importância, de acordo com a segunda hipótese desta dissertação, as comunidades brasileiras no exterior e os grupos de defesa dos direitos dos migrantes exerciam e continuam exercendo pressão sobre o governo brasileiro para que este promova políticas de interesse das comunidades emigradas. Assim, tanto governo como comunidades e grupos de defesa dos migrantes são atores importantes no processo de formulação e implementação de políticas para os brasileiros no exterior.

O objetivo do primeiro capítulo deste trabalho é situar o estudo do tema dos brasileiros no exterior dentro da disciplina de relações internacionais e, mais especificamente, dentro das preocupações da academia brasileira de relações internacionais. Para tanto, caracteriza-se, em linhas gerais, como a disciplina analisa a temática migratória em três abordagens: a abordagem securitizadora, a abordagem liberal e a abordagem de constituição de direitos. Neste trabalho, o tema dos brasileiros no exterior é tratado dentro da terceira abordagem, que leva em conta a diversidade de atores envolvidos na formulação das políticas para os migrantes. Após a escolha da abordagem de constituição de direitos, faz-se uma breve revisão de literatura da academia brasileira de relações internacionais sobre o tema dos brasileiros no exterior.

Conclui-se, no primeiro capítulo, que a academia nacional demorou a produzir análises sobre o tema devido a um tempo de assimilação que transcorreu entre a transição do perfil migratório (de país de imigração para país de emigração) e a sistematização das primeiras políticas para brasileiros no exterior, realizadas no âmbito do Itamaraty ainda na década de 1990. Além disso, a academia brasileira de RI vem se constituindo paralelamente ao fenômeno de transição do perfil migratório, ou seja, desde a década de 1970 até hoje, podendo-se afirmar que as discussões sobre o objeto da matéria ainda estão em curso e que ainda há um espaço aberto para estabelecer como o tema dos brasileiros no exterior pode ser abordado pelos pesquisadores de Relações Internacionais.

Ao contrário do que ocorreu na academia de RI, os diplomatas do Itamaraty, devido ao seu contato direto e cotidiano com as populações migrantes, produziram mais cedo as primeiras análises sistemáticas sobre políticas para brasileiros no exterior, pois as demandas desses indivíduos às repartições consulares brasileiras no exterior aumentaram sensivelmente a partir da década de 1980.

O segundo capítulo desta dissertação parte da premissa de que não somente o governo brasileiro é um ator relevante para a definição das políticas para brasileiros no exterior, mas que outros atores, não-governamentais, também influenciam o curso dessas políticas. O objetivo deste capítulo é identificar os atores expressivos para a formulação dessa política.

Foram identificados como relevantes, entre os atores não-governamentais, os grupos de defesa dos migrantes (Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios e Instituto Migrações e Direitos Humanos) e as próprias comunidades no exterior. Entre os atores governamentais (estatais), identificaram-se diversos atores (Congresso Nacional, Conselho Nacional de Imigração, diversos ministérios), entretanto, estabeleceu-se a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), no âmbito do Itamaraty, como o ponto focal da formulação e implementação de políticas para os brasileiros no exterior. Neste capítulo, o referencial teórico pluralista de relações internacionais é empregado para analisar a interação entre os diversos atores dentro e fora do governo relevantes para a formulação da política externa de atenção a brasileiros no exterior.

O terceiro capítulo analisa a interação entre as comunidades no exterior e o governo brasileiro. É considerado o impacto dessa interação para a consolidação das políticas para brasileiros no exterior e são apresentados os principais eventos e documentos da história da política para os brasileiros no exterior.

O quarto capítulo desta dissertação analisa a formação das comunidades no exterior para compreender como essas comunidades se organizam para demandar políticas de seu interesse ao governo brasileiro. Para tanto, é analisado o processo de formação de identidade dessas comunidades, o qual antecede a definição de interesses e, portanto, a forma de associação que os migrantes buscam para alcançarem seus objetivos no exterior.

Este capítulo analisa o processo de formação de identidade das quatro comunidades numericamente mais expressivas, conforme os dados mais recentes do Itamaraty

(MRE, 2012): comunidades brasileiras nos Estados Unidos, no Japão, no Paraguai e em Portugal.

A comunidade brasileira nos Estados Unidos é a numericamente mais expressiva e, apesar de possuir um engajamento político tardio, marcado pela Carta de Boston, de 2005, indica a importância do fator econômico para as migrações brasileiras, pois as migrações para esse país deveram-se, sobretudo, à crise da economia brasileira na década de 1980 e ao dinamismo econômico norte-americano nesse período. As questões identitárias da comunidade brasileira nos Estados Unidos dizem respeito à construção de uma identidade brasileira frente a outras identidades migrantes, como as das outras comunidades latinas e as das comunidades caribenhas.

A comunidade no Japão construiu sua rede de associações sobre a rede preexistente de organizações da comunidade japonesa no Brasil. Essa comunidade de brasileiros no exterior é marcada pelo processo de construção de identidade brasileira de modo distinto das outras comunidades: os brasileiros que emigravam para o Japão, sobretudo nas primeiras ondas migratórias, por serem descendentes de japoneses, costumavam considerar-se mais japoneses do que brasileiros e, no Japão, reconstruíram suas identidades, considerando-se mais brasileiros do que julgavam ser antes do processo migratório.

A comunidade brasileira no Paraguai distingue-se das outras três devido a sua característica rural, ao passo que as outras são comunidades urbanas. Essa característica possui implicações para o tipo de interesse dos migrantes, bem como para o tipo de organização que promovem. Os migrantes no Paraguai possuem um vínculo mais estreito com a terra e buscam, sobretudo, a defesa de seus direitos sobre a propriedade rural.

A comunidade brasileira em Portugal, por fim, apesar de não ser a comunidade mais expressiva em termos numéricos, apresenta alta relevância política. Os brasileiros em Portugal tiveram destaque na história da política para brasileiros no exterior e recebem menção nos principais documentos dessa política: a Carta de Lisboa, a Carta de Lula aos brasileiros longe de casa, a Carta de Boston e o Documento de Bruxelas.

A conclusão deste trabalho é que o governo brasileiro percebeu o aumento de importância da temática emigratória na década de 1990, quando já ocorrera a transição do perfil migratório de país de imigração para país de emigração. Contudo, a consolidação das políticas para brasileiros no exterior ocorreu somente no final da primeira década do século

XXI (a partir de 2006 e 2007, com a criação da SGEB) e deveu-se não somente à percepção de importância do tema migratório por parte do governo, mas também às pressões exercidas pelas comunidades de brasileiros no exterior e pelos grupos de defesa dos direitos dos migrantes.

CAPÍTULO 1: BRASILEIROS NO EXTERIOR – UMA AGENDA DE PESQUISA PARA A ACADEMIA BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os estudos migratórios em Relações Internacionais enquadram-se sobretudo em duas abordagens: uma abordagem realista e securitizadora e uma abordagem liberal. A primeira abordagem, de *migration management*, é responsável pelas políticas de contenção dos fluxos migratórios. A segunda preocupa-se com a promoção do desenvolvimento a partir das migrações. Essas duas abordagens são estatocêntricas, pois o Estado é o promotor das políticas migratórias. Há, porém, uma terceira abordagem, que visa à promoção e defesa dos direitos dos migrantes. Esta abordagem demonstra que a proteção dos migrantes decorre das pressões que grupos de interesse transnacionais exercem sobre os governos para que estes estabeleçam políticas de proteção dos migrantes.

Neste trabalho, a análise da relação entre o governo brasileiro e suas comunidades no exterior é feita a partir da terceira abordagem, a de constituição dos direitos, por isso serão identificados os atores não-governamentais que pressionam o governo por políticas para brasileiros no exterior, bem como serão identificadas as principais instituições governamentais encarregadas da condução dessas políticas.

Desde a década de 1990, setores internos do Itamaraty, percebendo o aumento das demandas das comunidades no exterior, apontam a necessidade de maior atenção à questão emigratória. A partir de 2006, com a criação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, os brasileiros no exterior alcançaram prioridade política e, desde então, a academia brasileira de relações internacionais tem proposto análises para compreender o fenômeno da emigração e seu impacto na política migratória brasileira.

1.1 Os estudos migratórios em Relações Internacionais – aspectos fundacionais da disciplina e estado da arte

O estudo de migrações na disciplina de relações internacionais é dividido em três abordagens: a primeira é a de segurança internacional (realista); a segunda é a de promoção do desenvolvimento (liberal) e a terceira é a de defesa dos direitos dos migrantes (alternativa) (PIPER e ROTHE, 2012).

Este trabalho adere à terceira abordagem, pois, enquanto as duas primeiras são estatocêntricas, a última analisa como atores não-estatais se organizam para promover a governança das migrações internacionais e os direitos dos migrantes. Nesta última abordagem, os grupos de defesa dos direitos dos migrantes e as comunidades transnacionais organizam-se para pressionar os governos por políticas migratórias de proteção dos direitos humanos dos migrantes, bem como criam organizações que procuram apoiar a população migrante em suas necessidades sociais e culturais.

Os estudos migratórios em relações internacionais, em geral, aderem às duas primeiras abordagens (realista e liberal) devido à constituição ontológica da disciplina segundo a qual relações internacionais são sinônimo de relações interestatais.

Dentro da abordagem realista, o objetivo de analisar as migrações é controlar os fluxos humanos entre as fronteiras para garantir o equilíbrio interno e entre os Estados.

A segunda abordagem, liberal, procura instrumentalizar os fluxos humanos para que estes aumentem o bem-estar das sociedades de origem dos migrantes. Nesta segunda abordagem, que busca promover o desenvolvimento a partir das migrações, os Estados devem “aprender” como atrair recursos dos seus emigrantes a partir de políticas de exportação de mão-de-obra e de captação de remessas. O Brasil passa atualmente por um período de institucionalização das políticas de captação de remessas no âmbito do Banco Central e dos bancos públicos, porém, essas iniciativas ainda se apresentam de forma incipiente e fragmentada (USHIJIMA, 2012, p. 104), não havendo análises mais aprofundadas, por parte da academia de RI, das emigrações à luz da abordagem liberal.

Tanto na abordagem realista quanto na liberal, os Estados são considerados os principais atores das relações internacionais, pois a eles cabe controlar os fluxos humanos e buscar o próprio desenvolvimento.

A maior parte da coordenação em matéria migratória é feita por meio de acordos bilaterais entre os Estados; além desses acordos, é baixa a coordenação global em matéria migratória, ou seja,

the movement of people is not governed by a formal international regime (except for refugees). Unlike other subject areas in International Relations (IR), migration is characterised by a comparatively low level of institutionalised international cooperation (PIPER e ROTHE, 2012, p. 1735).

As duas principais tentativas de aumentar a coordenação global em matéria migratória foram a Comissão Global sobre Migrações Internacionais (CGMI ou GCIM) e o Fórum Global de Migrações e Desenvolvimento (Fórum de Bruxelas).

A Comissão Global sobre Migrações Internacionais foi criada em 2003 pelo Secretário-Geral (SG) da ONU e apresentou, em 2005, relatório que: (i) posicionou as migrações internacionais na agenda global; (ii) analisou as lacunas nas abordagens correntes de migrações; (iii) examinou a relação entre migrações e outras áreas temáticas e (iv) apresentou recomendações ao SG da ONU, aos governos e a outros *stakeholders* (GCIM, 2012).

Em 2006, o SG da ONU criou o Fórum Global de Migrações e Desenvolvimento, que deveria coordenar a implementação das políticas migratórias.

Apesar da importância das duas instituições no reposicionamento das migrações na agenda global, a coordenação interestatal em matéria migratória ainda é baixa porque os fluxos humanos tornam-se questão doméstica quando adentram as fronteiras dos Estados e existe dificuldade, por parte dos governos, em abrir mão do monopólio da gestão de seus assuntos internos.

A academia brasileira de relações internacionais¹ adota principalmente a primeira abordagem da questão migratória (*migration management*), que expõe o fundamento

¹ O conceito de “ academia ” ou “ comunidade acadêmica ” é “ errático ” (SOUSA, 2010), sendo arbitrária e frequentemente variável a definição de quem é acadêmico e de quem faz parte de uma

ontológico segundo o qual a disciplina trata do Estado e da sua necessidade de sobreviver em um meio internacional anárquico.

Segundo a historiografia tradicional, a disciplina de Relações Internacionais se originou no entreguerras a fim de possibilitar a compreensão da política mundial, a qual é formulada pelos Estados e diz respeito às interações entre eles (BULL, 1977; CARR, 2001; DUROSELLE, 1981; MORGENTHAU, 1997; RENOUVIN, 1994).

A decorrência desse ponto de vista ontológico é a divisão da disciplina entre *high politics* e *low politics*. *High politics* são as políticas entre os Estados ou entre estes e as organizações interestatais. *Low politics* são as políticas entre os Estados e os atores não-estatais. Dentro dessa ontologia, as relações que se dão na ausência dos Estados são dificilmente reconhecidas como matéria da disciplina. Somente com o avanço dos “grandes debates de Relações Internacionais” (JARVIS, 2002), as relações transnacionais foram aceitas como objeto de estudo (KEOHANE e NYE, 1973) da disciplina de relações internacionais.

As questões migratórias foram absorvidas como *high politics* na medida em que foram “securitizadas” (BUZAN, WÆVER e DE WILDE, 1998), o que ocorreu sobretudo após o 11 de setembro (RUDOLPH, 2003 e 2006). Contudo, a abordagem de segurança tende a demorar a responder às mudanças sociais promovidas pelo dinamismo dos fluxos devido ao seu caráter estatocêntrico, que, por ser mais preocupado com a interação entre os Estados e a movimentação política destes, não ressalta a dimensão humana e fluida do fenômeno migratório.

Os estudos migratórios na academia brasileira de relações internacionais, ao se concentrarem na perspectiva de *migration management*, denotam a preocupação do Estado brasileiro com a gestão dos fluxos fronteiriços (REIS, 2011, p. 48). Essa gestão muitas vezes é discutida em termos da preocupação com os “ilícitos transnacionais” (ARRAES, 2001;

comunidade acadêmica. O que define uma comunidade acadêmica é a profissionalização (formação e/ou remuneração) das pessoas (professores e pesquisadores) de uma área do conhecimento e a frequência com que publicam ou são referidas nas publicações específicas da área. “Academia brasileira de relações internacionais” é o grupo de professores e pesquisadores que publicam em periódicos específicos de relações internacionais e/ou que lecionam disciplinas do corpo teórico, metodológico e prático principal dos cursos de Relações Internacionais no Brasil. Para este trabalho, foram considerados periódicos de relações internacionais no Brasil a *Revista Brasileira de Política Internacional*, a revista *Política Externa*, as revistas dos principais cursos de relações internacionais do Brasil e os periódicos indexados na subárea de Relações Internacionais no Qualis (Capes) e no Scielo.

PROCÓPIO, 1999; PROCÓPIO e VAZ, 1997; ROCHA, 2010), os quais são definidos segundo a perspectiva do Estado: é ilícito aquilo que não é controlado ou que é nocivo à segurança estatal.

Quando se distanciam da perspectiva realista, as análises sobre migrações internacionais no Brasil adotam abordagens institucionalistas e jurídicas, que são diferentes da segunda abordagem (liberal e de promoção do desenvolvimento). Dentro da perspectiva jurídica e institucionalista, são recorrentes as análises sobre migrações à luz das questões do refúgio e do direito internacional humanitário (ANDRADE, 2006; DUPAS e VIGEVANI, 1999; TRINDADE, 1998).

Apesar da evolução da disciplina de relações internacionais, na qual os temas de *high politics* e *low politics* passam a se confundir, observa-se uma permanência do tradicionalismo das análises de política externa no Brasil, que ainda se voltam para as questões interestatais, conforme atesta a extensa produção nacional, que ora analisa as relações bilaterais do Brasil, ora recorta a política externa segundo áreas temáticas em que os Estados são os atores predominantes (segurança internacional, defesa do meio ambiente, regulação do sistema financeiro internacional etc.) (OLIVEIRA, H. A. de e LESSA, 2006).

Em ambos os casos, quer sob a perspectiva realista, quer sob as perspectivas institucionalistas e jurídicas, as análises sobre migrações internacionais na academia brasileira de RI mantêm-se sobre a base fundacional da disciplina, ou seja, atêm-se à preocupação com a interação entre Estados.

Diante do fenômeno de transição do perfil migratório brasileiro (que passou de país de imigração para país de emigração entre as décadas de 1980 e 1990), os emigrantes aumentaram suas demandas sobre o governo brasileiro por políticas específicas. Uma abordagem de estudos migratórios que reconheça os migrantes como sujeitos de direitos e de políticas apresenta-se, entre as três abordagens, como a mais adequada para lançar luz sobre as interações entre o Estado brasileiro e as comunidades no exterior.

1.2 A academia brasileira de Relações Internacionais e os brasileiros no exterior

Fora do Brasil, onde os fluxos de emigração foram expressivos a partir de duas décadas recentes (1980-2000), as análises da interface migrações internacionais-política externa reportam-se ao começo do século XX, quando começaram as ondas migratórias Sul-Norte (ISKANDER, 2010; PENETRANTE, 2010). Essas análises também abordam a consolidação de políticas para emigrados no circuito Sul-Sul (MIRILOVIC, 2012) e tentam compreender a construção de uma governança global das migrações a partir dos países emissores (MONEY e LOCKHART, 2012).

Na academia brasileira de relações internacionais, a mudança recente do perfil migratório do país implicou um período de assimilação do fenômeno migratório que só recentemente permitiu o adensamento das análises do tema dos brasileiros no exterior.

Ademais, a constituição da disciplina de Relações Internacionais no Brasil tem transcorrido paralelamente às alterações mais recentes do perfil migratório brasileiro. Há vários trabalhos que traçam a historiografia da disciplina no Brasil e que são unânimes em afirmar tratar-se de um campo novo, que começa a se consolidar no final dos anos 1970. Esses ensaios abordam desde quais são os objetos de estudo da matéria até os locais e instituições no Brasil que os estudam dentro dos parâmetros teóricos admitidos como de relações internacionais (CERVO, 2003; CHEIBUB, 1981; LESSA, 2005; LIMA, 1994 e 1977; MIYAMOTO, 1983). Logo, soma-se ao fato de o fenômeno emigratório ser recente no Brasil o fato de que a própria academia de RI também o é, o que reforça o raciocínio de que essa comunidade necessitou não somente de um período de assimilação do fenômeno migratório, como da própria afirmação de sua agenda e metodologia de pesquisa para se aprofundar nas análises da política para os brasileiros no exterior.

Todavia, na atualidade, já começam a se multiplicar e aprofundar as análises sobre a interface política externa-migrações. Tais análises, em grande parte, acompanham a pauta governamental e, por isso, o estudo da política externa para brasileiros no exterior se concentra a partir de 2005-2006, quando essa política aumentou sua relevância (AMORIM, 2009, p. 19-20).

Os ensaios internacionalistas para compreender a nova realidade do Brasil, de país de emigração, identificam os principais destinos dos brasileiros no exterior e as principais ocupações exercidas nesses países. As comunidades mais numerosas localizam-se nos Estados Unidos, no Japão, na América do Sul e na Europa (MAIA, 2009). Em todas as comunidades, exceto naquela da América do Sul, as principais ocupações são urbanas. Na América do Sul, os emigrantes brasileiros tendem a se ocupar da posse da terra e a se dedicar a atividades agrícolas (ANDRADE DA SILVA, 2005).

Uma característica que permeia algumas dessas análises da academia de RI sobre o fenômeno emigratório é atribuir os fluxos de evasão populacional a um fracasso do país em garantir condições de permanência na terra natal. Os brasileiros emigram porque o país falhou em suprir as necessidades desses indivíduos (ANDRADE DA SILVA, 2005). Como afirma Rossana Reis, parece haver, nessas percepções, um desapontamento quanto às possibilidades de o Brasil “atender às grandes expectativas referentes ao seu desenvolvimento econômico e social” (REIS, 2011, p. 47).

As análises que atribuem as migrações a um fracasso social são permeadas por concepções materialistas e deterministas das motivações para migrar: os brasileiros emigram devido às condições econômicas adversas no Brasil e, havendo melhoria nessas condições, retornam ao país de origem. As condições adversas nos países de destino (flutuações econômicas e leis migratórias restritivas) não são consideradas entre as motivações para o retorno ao Brasil. Os fatores materiais são considerados predominantes para as migrações, sendo menos considerados os fatores imateriais, como o surgimento de vínculos afetivos com os países de destino, o que também é um dos elementos motivadores da permanência nesses países.

Essas análises, ainda, adotam uma perspectiva normativa segundo a qual o governo brasileiro deve trabalhar para reduzir os fluxos de emigração e atrair seus emigrantes de volta porque

[o]s brasileiros devem dispor, no Brasil, de condições materiais necessárias e suficientes para desenvolver uma vida digna e sem privações, com perspectivas de ascensão social, econômica, cultural e intelectual (ANDRADE DA SILVA, 2005, p. 140).

Igualmente levando em conta os fatores materiais que motivaram as emigrações brasileiras, mas sem se aterem a eles, também há análises que afirmam o surgimento de uma “cultura da mobilidade” propiciada pela globalização, e que os movimentos migratórios se tornaram, graças a essa cultura e a um *ethos* cosmopolita, autônomas em relação às determinantes econômicas locais (LESSA, 2009, p. 6). Portanto, essas análises reconhecem que, além da motivação econômica, as migrações brasileiras também foram influenciadas por aspectos imateriais da globalização.

O Estado brasileiro reagiu lentamente à mudança de perfil de país de imigração para país de emigração e a “existência de demanda crescente por assistência por parte dos cidadãos brasileiros residentes no exterior” foi reconhecida em 2007, quando os serviços de proteção consular foram reestruturados e ampliados. Para atender às demandas da “diáspora brasileira”, além da expansão dos serviços, tornou-se também necessário “buscar a articulação das comunidades estruturadas nos diferentes países receptores” (LESSA, 2009, p. 6).

Segundo algumas análises, a importância das comunidades de brasileiros no exterior para a política externa varia de acordo com o peso dessas comunidades nas agendas bilaterais do Brasil. Assim, como as comunidades no Japão e na Itália são expressivas, elas influenciam as relações do Brasil com esses Estados (LESSA, 2009). Estas análises são feitas segundo a abordagem de *migration management* e não colocam a interação entre o Estado brasileiro e suas comunidades em primeiro plano.

Outras análises, porém, enfatizam a capacidade de auto-organização das comunidades no exterior e seu poder de pressão junto ao governo brasileiro para promoverem políticas que defendam os direitos dos migrantes.

Na década de 1970, os brasiguaios formaram as primeiras associações e cooperativas que visavam promover seus direitos perante o governo paraguaio. Em fins da década de 1980, os brasileiros em Portugal criaram uma das mais expressivas organizações transnacionais dos migrantes, a Casa do Brasil em Lisboa (REIS, 2011, p. 65), que esteve presente nas principais negociações para institucionalizar a defesa dos direitos dos brasileiros no exterior. A capacidade auto-organizativa das comunidades transnacionais brasileiras se manteve com o decorrer do tempo e, em 2009, havia “356 associações e organizações de brasileiros em 45 países, além de 216 veículos de mídia a eles dirigidos” (REIS, 2011, p. 49).

As análises que reconhecem a importância das interações transnacionais (interações entre o Estado e os atores não-governamentais) na definição das políticas para os brasileiros no exterior aderem à abordagem alternativa das migrações internacionais, que faz contraponto às abordagens realista e liberal.

Segundo a abordagem alternativa, as políticas de atenção aos emigrantes derivam, em primeiro lugar, do ativismo dos próprios emigrantes e, em segundo lugar, da percepção, pelas autoridades, das migrações internacionais como um tema estratégico das relações internacionais no século XXI. Assim, as políticas migratórias adquirem um perfil de política externa, pois

[t]razer o tema das migrações, e mais especificamente a questão dos direitos humanos dos imigrantes, para os fóruns internacionais reforçou as diretrizes mais amplas da política externa brasileira, que nos últimos oito anos [2003-2011] tem buscado questionar a hierarquia internacional dentro de organismos multilaterais, fortalecer a cooperação Sul-Sul e denunciar ‘dois pesos e duas medidas’ em relação a temas como direitos humanos e desenvolvimento (REIS, 2011, p. 63).

A percepção de que a política para os brasileiros no exterior depende das interações entre governo e comunidades está presente nas análises da evolução dessa política, mas o grau de importância conferido a essas interações varia de autor para autor. Em comum, as análises da política externa para brasileiros no exterior concentram-se na atuação do Itamaraty para atender às comunidades emigradas e traçam um paralelo entre o histórico das políticas para brasileiros no exterior e a evolução institucional do Itamaraty no trato da emigração (ANDRADE DA SILVA, 2005; LESSA, 2009, p. 6; USHIJIMA, 2012, p. 156-158).

Para compreender como a organização (Ministério das Relações Exteriores) alterou o grau de prioridade das políticas para os brasileiros no exterior, é necessário analisar como os diplomatas do Itamaraty compreenderam tais políticas ao longo do tempo.

1.3 O Itamaraty e os brasileiros no exterior

Na década de 1990, havia pouco interesse da política externa pelos brasileiros no exterior, sendo escassas as análises que buscavam “avaliar esse fenômeno menos aparente das relações externas do país, que é o aumento expressivo de brasileiros no exterior e seus efeitos sobre a diplomacia brasileira” (BARROS, 1996 apud ANDRADE DA SILVA, 2005, p. 122).

Apesar da pouca atenção acadêmica ao tema, o Itamaraty modernizou-se ao longo do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) para melhorar o atendimento consular e demonstrou preocupação em elaborar “uma política pública específica para atender às necessidades dos brasileiros no exterior” (BARROS, 1998).

O Ministério das Relações Exteriores, por meio da prestação dos serviços consulares, é a instância governamental responsável pelo contato com os brasileiros fora do país (MRE, 2013a), assim, foi a primeira burocracia a se dar conta do aumento das demandas dessas populações no exterior.

A partir dos anos 1980, os relatórios consulares passaram a apontar aumento nas solicitações dos serviços cartoriais, bem como nos pedidos de assistência jurídica para tratar de assuntos nos países de destino.

O contato direto com os emigrados propiciou a sensibilização para os assuntos migratórios. Nesse contexto, produziram-se as primeiras reflexões institucionais a respeito da emigração, sobretudo para a América do Sul. Foram analisadas as migrações para o Paraguai, que implicaram a colonização do Leste desse país por agricultores brasileiros, e as migrações para os garimpos no Sul da Venezuela (BORGES, 1990 e GOBATO, 1995).

No final de 1992, Fernando Henrique Cardoso, então ministro das Relações Exteriores, solicitou a elaboração de um levantamento detalhado das populações brasileiras no exterior (PADILLA e FRANÇA, 2012, p. 182).

Em 1994, o Departamento Consular e Jurídico (DCJ) passou a se subordinar diretamente ao Secretário-Geral (SG) do Ministério, o que significou a elevação de importância do tema consular, pois o SG está hierarquicamente abaixo apenas do ministro das relações exteriores.

Em 1995, foi lançado o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior. Como iniciativa desse programa, foi criado o Núcleo de Assistência a Brasileiros (NAB), um *call center* em regime de plantão para atender a chamadas de brasileiros em todo o mundo (MAIA, 2009, p. 37).

A atuação do Itamaraty é dividida entre a atividade diplomática e a consular; a primeira é voltada para a relação entre os Estados, e a segunda, para a relação do Estado com os particulares. Cada uma dessas atividades é regida por um plano do direito: a diplomacia é regida pelo direito internacional público, e a prática consular, pelo direito internacional privado (MAIA, 2009, p. 35). Essa dicotomia de planos do direito equipara-se à dicotomia *high politics* e *low politics*, de modo que a atividade diplomática clássica (relativa ao trato entre os Estados) foi tradicionalmente considerada prioritária, em detrimento da prática consular.

Em 1997, o termo “diplomacia consular” foi empregado para designar a “assistência e proteção a nacionais” (GEPP, 1997). Esse termo redefiniu o patamar de importância da atividade consular ao associá-la à atividade diplomática clássica e hoje é de uso corrente para se referir à política externa para os brasileiros no exterior (MRE, 2012).

O organograma do Itamaraty acompanhou a mudança de percepção da relevância do tema consular e, em 2004, a então criada Subsecretaria-Geral para Assuntos de Cooperação Comercial e Cultural (SGEC) incorporou o departamento consular (DCJ), dando “nova ênfase na assistência às comunidades brasileiras” (MAIA, 2009, p. 37).

O tema dos brasileiros no exterior continuou aumentando em importância e ganhou uma Subsecretaria exclusiva em 2006. Nesse ano, em resposta a demandas das comunidades transnacionais brasileiras, o Itamaraty criou a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), que passou a funcionar em 2007 e, a partir de 2010, com a promulgação do Decreto nº 7.214, tornou-se o ponto focal das políticas governamentais para brasileiros no exterior, sejam estas políticas específicas do Itamaraty ou formuladas por outras burocracias (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

O atendimento aos brasileiros no exterior é uma “responsabilidade da política externa brasileira” que vem se ampliando devido à expansão das comunidades transnacionais e às questões por elas impostas ao governo brasileiro (GRADILONE, 2009, p. 71).

A evolução institucional é, por conseguinte, em parte, o resultado do aumento de importância da atividade consular, que vem se consolidando como política externa no discurso e na prática dos burocratas do Itamaraty. Contudo, o atendimento aos emigrantes requer a integração com outras burocracias e com as comunidades transnacionais.

A perspectiva pluralista das relações internacionais permite compreender como múltiplos atores (governamentais e não-governamentais) interagem no processo de formulação e implementação da política externa para os brasileiros no exterior. Este será o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2: FORMULAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA PARA OS BRASILEIROS NO EXTERIOR – UMA ABORDAGEM PLURALISTA

Este trabalho interpreta o processo de formulação da política externa para brasileiros no exterior segundo a perspectiva pluralista de relações internacionais (VIOTTI e KAUPPI, 2012), pois considera que a interação de diversos atores, governamentais e não-governamentais, dentro e fora das fronteiras do Estado, condiciona tal formulação, bem como interfere em sua implementação.

As políticas para brasileiros no exterior estão diluídas em várias burocracias. O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) realiza campanhas de conscientização dos direitos trabalhistas e publicou, em 2007, a cartilha *Brasileiros e brasileiras no exterior – informações úteis*, que foi divulgada nas comunidades brasileiras no exterior durante as semanas do trabalhador brasileiro no exterior. O Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que integra o MTE, é um interlocutor importante nas negociações de políticas migratórias. Existe movimentação, por parte dos grupos de defesa de direitos dos migrantes e dos burocratas do CNIg, para que este se torne um Conselho Nacional de Migrações, podendo, assim, consolidar políticas não somente para os fluxos de entrada, mas também para as saídas de populações do Brasil. O Ministério da Previdência Social participa das negociações de tratados bilaterais previdenciários que tentam garantir aos brasileiros no exterior o direito de contarem com seu tempo de serviço para aposentadorias e para auxílios-doença. O Banco Central tenta consolidar uma política de remessas de brasileiros no exterior no âmbito da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, e ainda há políticas para brasileiros no exterior em outras instâncias governamentais.

Deve-se admitir, portanto, que inúmeros atores estão presentes na formulação e implementação das políticas para brasileiros no exterior, contudo, esta análise se concentra em quatro grupos de atores. Dois grupos são governamentais, o Ministério das Relações Exteriores e o Congresso Nacional, enquanto os outros dois estão fora do governo: as comunidades transnacionais brasileiras e os grupos de defesa dos direitos dos migrantes.

Entre os atores governamentais, a participação do MRE na formulação e implementação de políticas para brasileiros no exterior é analisada por meio da atuação da Subsecretaria-Geral de Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) entre 2007 e 2012.

O Congresso Nacional, por sua vez, integra a análise porque formulou várias diretrizes para a condução das políticas para brasileiros no exterior, entre as quais a criação de uma secretaria especial para essa população no âmbito do Executivo, proposição feita no relatório final da CPMI da Emigração Ilegal encerrada em 2006.

Entre os atores não-governamentais, as comunidades transnacionais são analisadas porque são as beneficiárias das políticas públicas para brasileiros no exterior e porque, sendo as maiores interessadas em tais políticas, também se mobilizam para conseguirem que elas sejam implementadas.

Os grupos de defesa dos direitos dos migrantes, por sua vez, são levados em consideração porque constituem canais institucionais que exercem importante papel de interlocução com os governos. Sua presença foi registrada em grande parte dos eventos nos quais se discutiram as políticas para brasileiros no exterior. Neste trabalho, são mencionadas organizações da Igreja Católica que cuidam de temas migratórios: pastorais do migrante, Cáritas e grupos mistos encarregados da pesquisa, divulgação e defesa dos temas migratórios, como as comunidades scalabrinianas (o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios de Brasília e o Instituto Migrações e Direitos Humanos).

Para compreender como atores governamentais e não-governamentais interagem no processo decisório de formulação e implementação de políticas, lançou-se mão do referencial teórico pluralista de relações internacionais, pois este referencial demonstra que as relações internacionais se desenrolam não somente entre Estados, mas também ao longo de redes que se sobrepõem às fronteiras estatais e por onde se efetuam os fluxos de mercadorias, informações e, principalmente, de pessoas e ideias.

2.1 A perspectiva pluralista e as dinâmicas transnacionais na disciplina de Relações Internacionais

Segundo vários teóricos, as duas perspectivas tradicionais da disciplina de relações internacionais são o realismo e o liberalismo (WÆVER, 1996, p. 49). Wohlforth (2008, p. 32) argumenta que todas as perspectivas teóricas de relações internacionais reportam-se às premissas realistas (Estados racionais e sistema internacional anárquico), seja para corroborá-las, seja para criticá-las. Ainda para este autor, na discussão das principais perspectivas de relações internacionais, o termo “liberalismo” (que designa perspectivas muitas vezes contraditórias), poderia ser substituído por “não-realismo” para designar genericamente todas as perspectivas que, ao longo da história da disciplina de relações internacionais, opuseram-se às premissas realistas.

Realismo e liberalismo, portanto, constituem extremos de um espectro com inúmeras gradações, o qual, ao longo dos anos, foi convencionalmente descrito pela historiografia da disciplina como os três (ou quatro) grandes debates das Relações Internacionais (JARVIS, 2002; NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

O primeiro grande debate começou no entreguerras, perdurou até os anos 1960 e consistiu no antagonismo ontológico² entre realismo (influenciado por Hobbes e Maquiavel) e idealismo (derivado das leituras de Locke, Grotius e Kant). Durante esse debate, tentou-se definir o que a disciplina de relações internacionais estuda – a realidade internacional ou propostas para essa realidade?

O segundo grande debate, de natureza epistemológica³, ocorreu nas décadas de 1960 e 1970, quando novas metodologias quantitativas foram incorporadas às ciências sociais e humanas. Este debate ficou conhecido como a disputa entre tradicionalismo e cientificismo e opôs as vertentes neo-realistas às behavioristas. Tratou-se de discutir como proceder à investigação em relações internacionais, se por métodos discursivos e interpretativos ou se por métodos quantitativos e explicativos.

² Referente ao “que existe”, ao objeto a ser estudado (CANTISTA, 2006, p. 59).

³ Relativo à teoria do conhecimento, ao papel da experiência na geração do conhecimento e à dicotomia entre conhecimento e certeza (STEUP, 2012).

O terceiro debate se fortaleceu nos anos 1980 e opôs o “pós-modernismo” às “perspectivas críticas” (JARVIS, 2002), mesclando preocupações ontológicas, pois propunha uma multiplicação dos temas e atores a serem analisados, e epistemológicos, uma vez que incorporou novas metodologias e teorias à análise do objeto, como as teorias do discurso, frequentes nos estudos filiados ao construtivismo europeu (CHECKEL, 2008).

Inserido no contexto do segundo debate, o pluralismo em relações internacionais deriva do pluralismo da ciência política (LITTLE, 1996), segundo o qual diversos grupos de interesse pressionam o Estado para que este atenda a suas demandas. Em meio às disputas metodológicas empreendidas nesse debate, sobressaía a questão sobre qual seria a fronteira entre o doméstico e o internacional.

O pluralismo em relações internacionais emergiu como uma tentativa de formular a percepção de que a fronteira entre a política internacional e a doméstica estaria se diluindo e que, nesse processo, a política internacional estaria passando por um processo de “domesticação” (HANREIDER, 1978; MORSE, 1970 e WAGNER, 1974 apud LITTLE, 1996, p. 66). A “domesticação” refere-se ao aumento do interesse dos grupos domésticos pela política internacional, bem como se refere ao reconhecimento da importância desses grupos na formulação e implementação das políticas externas.

Segundo a perspectiva pluralista de relações internacionais, o Estado é um ator internamente complexo, não uma “bola de bilhar”, como preconiza o realismo (WOLFERS, 1962, p. 19).

No realismo clássico, não são consideradas as interações fora do âmbito governamental ou intergovernamental (relativo às organizações internacionais) e presume-se um isolamento entre as diferentes sociedades nacionais, que se relacionam apenas com seus governos.

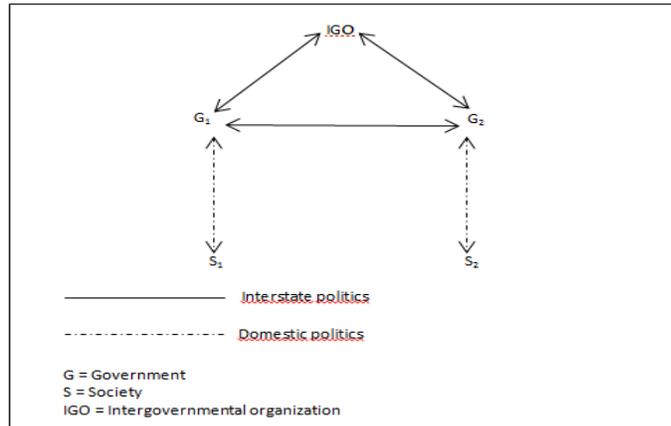


Figura 1 – Padrão clássico de interação estatocêntrica (KEOHANE e NYE, 1973, p. xiii)

Além de sofisticar o entendimento da composição do Estado, que passa a ser compreendido como uma arena em que atuam vários grupos de interesse, o pluralismo também multiplica o número de atores presentes no sistema internacional. Segundo a perspectiva pluralista, o sistema internacional é composto por uma miríade de atores: Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais, empresas multinacionais, a Igreja Católica, corporações financeiras etc. (KEOHANE e NYE, 1973).

Assim como aos realistas associou-se a metáfora da bola de bilhar (o Estado fechado e unitário), aos pluralistas foi inicialmente associada a imagem da “teia de aranha” (BURTON, 1968), para designar as ligações entre os diversos atores dentro dos Estados com atores em outros Estados, o que formava uma complexa rede de relações dentro e através dos Estados, ou seja, *transnacionais*.

Na disciplina de relações internacionais, o transnacionalismo consiste nas relações que se dão entre sociedades presentes em diferentes Estados (VIOTTI e KAUPPI, 2012, p. 239). Segundo Rosenau, transnacionalismo é

the process whereby international relations conducted by governments have been supplemented by relations among private individuals, groups, and societies that can and do have important consequences for the course of events (ROSENAU, 1980, p. 1).

O conceito de transnacionalismo reformulou a compreensão das relações internacionais, que deixaram de ser sinônimo de relações interestatais. Graças a esse conceito,

ficaram explícitos dois fenômenos. O primeiro desses fenômenos são as “interações transnacionais”, ou seja, as interações dos Estados com entes não estatais fora de suas fronteiras (excluídas as organizações internacionais, que são, de fato, organizações interestatais). O segundo fenômeno, as “relações transnacionais”, são as relações que transcorrem na total ausência dos Estados. Essas relações são os contatos, coalizões e interações que se dão através das fronteiras sem que o Estado as controle (KEOHANE e NYE, 1973, p. xi).

As relações transnacionais chamam atenção para o fato de que as sociedades não se isolam dentro dos Estados, mas, pelo contrário, relacionam-se umas com as outras através das fronteiras. As comunidades brasileiras no exterior efetuam essas relações, pois mantêm seus vínculos com as famílias no Brasil e, além disso, mantêm contato com comunidades em outros países a fim de se organizarem e demandarem políticas específicas ao governo brasileiro.

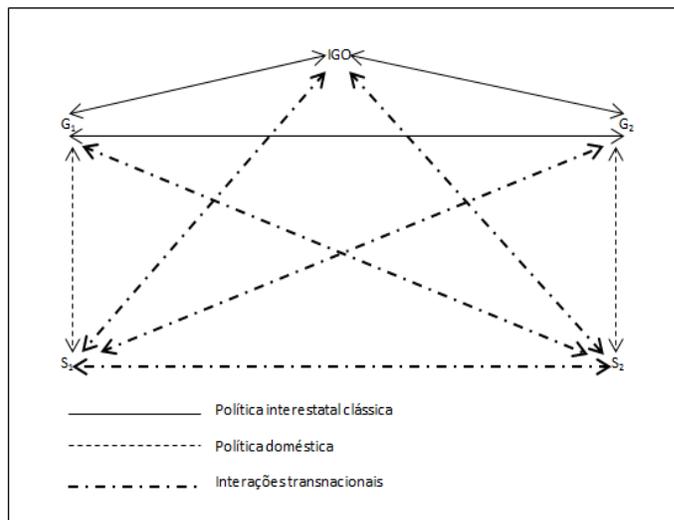


Figura 2 – Relações transnacionais (KEOHANE e NYE, 1973, p. xiv)

As relações transnacionais, embora não sejam um fenômeno exclusivo da contemporaneidade, adquirem relevância conceitual na disciplina de relações internacionais porque ressaltam processos específicos do século XX: as migrações em massa dos países pobres para os países ricos.

Essas migrações possuem motivações complexas, mas são condicionadas basicamente por fatores culturais e econômicos. Os fatores culturais dizem respeito aos vínculos estabelecidos entre a Europa e os demais continentes desde o século XVI até o imperialismo do século XIX. A relação entre os europeus e os demais países foi, ao longo desses séculos, acompanhada pelo fluxo contínuo de pessoas e pela criação de redes sociais que, no começo do século XX, serviram de plataforma para as migrações em massa que passaram a ocorrer devido à reestruturação das cadeias produtivas a partir da década de 1950. Essa reestruturação produtiva, expressa na instalação de fábricas de multinacionais de países ricos em países pobres, aumentou os níveis de pobreza e desemprego nos países do Sul e motivou milhões de pessoas a buscarem melhores condições de vida nos países do Norte.

As migrações internacionais do Brasil a partir da década de 1980, apesar de condicionadas também por fatores internos da economia e da sociedade brasileiras, inserem-se nesse contexto de reestruturação da economia mundial, tanto que seus fluxos foram direcionados em maior medida para a maior potência econômica do século, os Estados Unidos.

2.2 Política externa para brasileiros no exterior: política pública formulada e implementada por múltiplos atores

A política para brasileiros no exterior é política pública e política externa: é política pública porque pretende alcançar objetivos sociais; é política externa porque se realiza fora do território do Estado (SMITH, BOOTH e ZALEWSKI, 2008, p. 4). A política para brasileiros no exterior é, ainda, resultado das pressões de atores governamentais e não-governamentais dentro e fora do território estatal.

“A política pública preocupa-se com os padrões de ação (ou inação) orientados para problemas ou objetivos sociais” (INGRAM e FIEDERLEIN, 1988, p. 726). A melhoria das condições de vida das populações brasileiras no exterior é um objetivo social, o que confere às políticas voltadas para essas comunidades um caráter muito parecido com as

políticas públicas domésticas. A distinção, porém, é que o Estado não possui jurisdição sobre o território onde vivem essas comunidades, e isso restringe sua ação. A formulação das políticas para emigrados deve, assim, considerar o contexto socioeconômico, jurídico e cultural dos países receptores, pois o Estado brasileiro, além de não possuir legitimidade para ingerir na ordem interna dos outros países, não pode alterar as instituições e condições destes países para garantir a efetividade de sua política para emigrantes.

A política para brasileiros no exterior, como as políticas públicas em geral, é formulada em resposta a demandas de grupos sociais interessados em temas específicos. Diferentemente das políticas domésticas, que normalmente são formuladas a partir de pressões de grupos domésticos e cujos efeitos se dão no território do Estado, no caso das políticas para brasileiros no exterior, atores dentro e fora do território brasileiro pressionam o governo para promover políticas que têm efeito em outros territórios.

Dentro do território, os atores que mais fazem pressão junto ao governo são os grupos de defesa dos migrantes e os acadêmicos que pesquisam o tema migratório. Esses atores, contudo, além de possuírem múltiplas filiações institucionais dentro do país (um acadêmico pode participar de um desses grupos de defesa), possuem, também, vínculos transnacionais.

Os grupos da causa migrante estão presentes em diversos países, como é o caso do Instituto Migrações e Direitos Humanos, vinculado à comunidade scalabriniana, a qual possui unidades espalhadas em vários continentes e dedica-se à assistência ao migrante (IMDH, 2013).

Os acadêmicos, por sua vez, frequentemente participam de comunidades epistêmicas (HAAS, 1992, p. 3)⁴, que podem ser transnacionais. Exemplos de comunidades epistêmicas são a Rede de Antropologia do Mercosul, a International Sociological Association e a International Studies Association, que promovem pelo menos um grande encontro anual para debater os principais desenvolvimentos da matéria migratória.

A presença dos grupos de defesa dos migrantes e dos acadêmicos está registrada nos mais importantes eventos históricos das políticas para brasileiros no exterior. Em 2002, o Instituto Migrações e Direitos Humanos participou do I Encontro de Brasileiros no Exterior

⁴“An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area” (HAAS, 1992, p. 3).

em Lisboa, manteve sua presença nos encontros posteriores e enviou representantes às Conferências Brasileiros no Mundo (MILESI e FANTAZINI, 2008). Acadêmicos do tema migratório também vêm acompanhando a evolução das políticas para brasileiros no exterior e participam de proposições sobre o assunto. Em 2006, por ocasião da CPMI da Emigração Ilegal, especialistas foram convocados para auxiliarem a Comissão a formular propostas para combater o contrabando e o tráfico de migrantes (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2006).

Os grupos de defesa dos migrantes e as comunidades epistêmicas são atores que, frequentemente, pressionam o Estado de dentro do seu território. Fora deste, as comunidades transnacionais brasileiras, beneficiárias das políticas para emigrados, também constituem grupo de pressão que se organiza para demandar ao Estado brasileiro melhorias em suas condições de vida.

O Congresso, as burocracias, a opinião pública e os grupos de interesse são atores que podem participar da formulação da política externa (INGRAM e FIEDERLEIN, 1988, p. 727-728).

A partir das demandas dos grupos de interesse (grupos de defesa dos migrantes, comunidades epistêmicas e comunidades transnacionais de emigrantes), atores governamentais se encarregam de institucionalizar e implementar as políticas para brasileiros no exterior, que são política pública e política externa. A formulação dessas políticas, portanto, depende da interação entre instâncias governamentais e não-governamentais, bem como entre atores domésticos e atores transnacionais (Gradilone, 2009, p. 77-80, ANEXO A).

O Ministério das Relações Exteriores é o ponto focal no trato das políticas para brasileiros no exterior no âmbito do Executivo brasileiro. Por meio de seu braço consular, o Itamaraty é a instância governamental responsável pela interlocução, no exterior, entre emigrantes e governo. A partir da década de 1990, inúmeras reformas foram feitas para adequar a atuação do MRE às necessidades dessa população, como a criação dos consulados itinerantes, a criação do Núcleo de Assistência a Brasileiros no exterior, entre outras medidas, como foi ressaltado no capítulo anterior.

Contudo, apesar da centralidade que a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior adquiriu com o Decreto nº 7.214/2010, o qual a institucionalizou como

instância governamental de coordenação das políticas para brasileiros no exterior, outras burocracias também são relevantes para a formulação e implementação dessas políticas.

As políticas para brasileiros no exterior, que envolvem inúmeras burocracias e têm como objetivo o bem-estar social de determinadas populações, são políticas públicas *sui generis* porque, embora voltadas para comunidades que solicitam a jurisdição do Estado, se concretizam fora do território brasileiro, o que ressalta seu caráter de política externa, ou seja,

those actions which, expressed in the form of explicitly stated goals, commitments and/or directives, and pursued by governmental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are directed towards objectives, conditions and actors – both governmental and non-governmental – which they want to affect and which lie beyond their territorial legitimacy (CARLSNAES, 2002, p. 335)

A política externa possui muitas semelhanças com as políticas públicas de modo geral, a não ser pela diferença de que seus alvos são, usualmente, atores fora do território.

A política externa é, portanto, um tipo de política pública (MILANI, 2012, p. 39), pois é formulada pelo Estado e afeta sua população. Devido ao tradicional *status* de *high politics* da política externa, no qual ela é sinônimo de política entre Estados, seu impacto sobre a sociedade nacional foi subestimado pela historiografia de política externa brasileira. Porém, à medida que os impactos da política externa são sentidos pela sociedade, ela é reconhecida como política pública. As políticas para brasileiros no exterior possuem caráter social (são, portanto, políticas públicas) e internacional (pois se realizam fora do território brasileiro).

Apesar de ser uma política pública, a política para brasileiros no exterior é diferente das políticas domésticas. Nestas políticas, os grupos representados (*constituencies*⁵) geralmente se localizam dentro do território nacional, enquanto, no caso das políticas para emigrados, os representados encontram-se fora do território. Essa distinção afeta a forma

⁵ *Constituency* significa o grupo que elege um político ou que, de modo geral, tem seus interesses representados por esse político. No caso dos brasileiros no exterior, a aplicação dessa terminologia não se refere apenas a aspectos eleitorais, mas também à legitimidade dos brasileiros em terem seus direitos representados pelas instituições políticas brasileiras. O aspecto eleitoral é, todavia, relevante para as comunidades emigradas. Os brasileiros no exterior podem votar e, só no Japão, o número de eleitores brasileiros aumentou de 536 para 11.827 entre 2000 e 2010, ou seja, houve um aumento de 2.206% de eleitores em 10 anos (MENEGAZZO, 2010).

como estas políticas são conduzidas, pois elas devem levar em conta a realidade social de outros países, onde as comunidades vivem.

2.3 A Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) – ponto focal da formulação e implementação de políticas para brasileiros no exterior

A Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior tornou-se o ponto focal da formulação e implementação das políticas para brasileiros no exterior, pois a ela cabe coordenar as políticas governamentais sobre o tema (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

Para compreender como ela adquiriu esse papel, é preciso entender, em primeiro lugar, a evolução institucional do Itamaraty no período de 1990 até a criação da Subsecretaria em 2007. Durante esse período, houve um aumento de importância do tema dos brasileiros no exterior no Itamaraty. Em segundo lugar, para compreender como a SGEB assumiu a condição de ponto focal das políticas para brasileiros no exterior, é necessário analisar o processo que levou à sua criação.

Até o começo da década de 1990, o tema dos brasileiros no exterior não era prioritário dentro do Itamaraty. O departamento consular então existente “se ocupava de muitas coisas – *entre outras* da questão das comunidades brasileiras no exterior”. Em 2007, a a SGEB, por ser uma Subsecretaria, foi criada com a relevância de um “vice-ministério” cujas atividades são “90% voltadas para isso [as comunidades brasileiras no exterior]” (AMORIM, 2009, p. 19-20, grifos meus).

A mudança de importância que os brasileiros no exterior adquiriram para o Itamaraty decorreu da percepção do aumento dos fluxos migratórios na década de 1980 (CARVALHO e CAMPOS, 2006), o que gerou mais demandas às repartições consulares no exterior e tornou necessária a expansão do atendimento consular.

Na década de 1990, estabeleceram-se os consulados itinerantes, ou seja, visitas dos oficiais consulares às comunidades sem acesso aos consulados. O primeiro consulado

itinerante foi realizado em 1993, na região rural de Santa Rita, no Paraguai, onde foi feito atendimento à população brasileira ali residente (MAIA, 2009, p. 36). Entre 1993 e 1995, também foram realizados consulados itinerantes nos Estados Unidos. A realização dessas visitas no Paraguai e nos Estados Unidos deveu-se à alta concentração de brasileiros nesses dois países, os quais estão historicamente entre os dois principais destinos de brasileiros no exterior (MRE, 2012).

No final da década de 1990, a burocracia do Itamaraty foi bem sucedida na demanda pelo aumento de recursos para os assuntos consulares e, pela primeira vez, foi aprovada verba exclusiva para a assistência consular, a qual constou do Plano Plurianual de 2000-2003 (USHIJIMA, 2012, p. 134).

No começo dos anos 2000, como decorrência do aumento de recursos, a rede consular foi expandida: entre 2003 e 2010, foram criados 58 consulados honorários e, entre 2004 e 2010, foram criados 21 consulados-gerais, consulados ou vice-consulados⁶. Em 2010, o Brasil possuía 185 postos consulares de carreira e 182 postos consulares honorários distribuídos em 120 países (MRE, 2013a).

No final de 2006, por força do Decreto Nº 5.979, de dezembro desse ano, foi criada a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB). Em termos organizacionais para a burocracia do Itamaraty, a criação da SGEB significou a concentração dos esforços do Ministério nesse tema, que antes era abordado de forma não prioritária no âmbito da Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (USHIJIMA, 2012, p. 160-161), uma subsecretaria que, por abordar múltiplos temas, não concentrava seus esforços na questão dos brasileiros no exterior: essa subsecretaria englobava a Agência Brasileira de Cooperação e os departamentos de promoção comercial e cultural do ministério.

O avanço organizacional do Itamaraty para abordar as políticas para brasileiros no exterior foi reflexo do aumento dos fluxos de emigração a partir da década de 1980, contudo, o processo que culminou com a criação da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior não se localizou apenas no âmbito do Itamaraty.

⁶ Os consulados-gerais, consulados, vice-consulados e setores consulares de Embaixadas são os postos consulares de carreira e são encarregados das relações entre particulares do exterior com o governo brasileiro. Os consulados honorários, por sua vez, desempenham exclusivamente a atividade de assistência a brasileiros e promovem a cultura e o comércio do Brasil (MRE, 2013a).

O estabelecimento da SGEB como ponto focal da formulação das políticas para brasileiros no exterior ocorreu depois de negociações envolvendo atores governamentais e não-governamentais.

Em 2002, o Instituto Migrações e Direitos Humanos, grupo de defesa do migrante, e a Casa do Brasil em Lisboa, organização da comunidade transnacional brasileira, prepararam o I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior. O resultado desse encontro foi o Documento de Lisboa, que propôs a “criação de uma Secretaria ou Departamento com poderes jurídicos no âmbito do Ministério da Justiça e do Ministério das Relações Exteriores para os assuntos de emigração” (ANEXO B). A proposta se fortaleceu e foi apresentada ao Congresso Nacional quatro anos depois.

No ano de 2006, a CPMI da Emigração Ilegal, que contou com a participação desses mesmos atores não-governamentais, propôs a criação de uma Secretaria Especial de Políticas ao Emigrante (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2006, p. 545). A partir de 2007, a SGEB começou a funcionar no âmbito do Itamaraty e suas atribuições coincidem com aquelas propostas no relatório final da CPMI (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006).

O Itamaraty reconhece que a subsecretaria foi criada em resposta à proposição do relatório final da CPMI:

Sua criação [da SGEB], que retoma projeto anterior do MRE, atendeu a recomendação contida no Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração Ilegal (...) de que o governo criasse uma instância de alto nível para tratar de assuntos relacionados com brasileiros no exterior (MRE, 2012, p. 15).

O nome da Subsecretaria

buscou assinalar a ênfase que o Governo brasileiro passou a dar aos assuntos relacionados à sua “diáspora”, que entre 2006 e 2007 era estimada entre 3 e 4 milhões de nacionais no exterior – superior a de alguns Estados da nossa Federação – e enviava ao Brasil anualmente cerca de sete bilhões de dólares em remessas (MRE, 2012, p. 15).

O instrumento legal que baliza as políticas para brasileiros no exterior, as quais são efetuadas no âmbito da SGEB, é o Decreto nº 7.214, de 15 de junho de 2010, “que

estabeleceu princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior”. A prioridade da política governamental para brasileiros no exterior é atender às comunidades: (i) mais carentes ou vulneráveis, sobretudo aquelas situadas em países sul-americanos; (ii) de maior dimensão (Estados Unidos); (iii) de maior diversidade (Europa) e (iv) de maior “singularidade” (Japão). Ainda no que diz respeito à interação entre o Estado e suas comunidades, a política para brasileiros no exterior possui como orientação “aprimorar a interlocução entre o governo brasileiro e seus nacionais no exterior por meio dos ‘Conselhos de Cidadãos/Cidadania’ e do ‘Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior’” (MRE, 2012, p. 5).

A criação do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE) foi uma importante medida de institucionalização do diálogo entre o governo e as comunidades no exterior. O Conselho é composto por 16 brasileiros residentes no exterior, os quais são escolhidos em eleições realizadas no *site* do Portal Consular do Itamaraty. Eles possuem mandato de dois anos e são encarregados de apresentar demandas das comunidades ao MRE, bem como de auxiliar na preparação das Conferências Brasileiros no Mundo (CBM), fórum de discussão também institucionalizado pelo Decreto nº 7.214 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

Além da institucionalização das interações entre o governo e as comunidades, as políticas para os brasileiros no exterior executadas pelo Itamaraty dividem-se em diversas categorias: políticas de assistência jurídica; políticas de repatriação; políticas de assistência em situação de crise e políticas de regularização migratória. Além dessas políticas, o MRE implementa políticas em parceria com outras instâncias governamentais brasileiras nas áreas previdenciária, trabalhista, de saúde e de educação (USHIJIMA, 2012, p. 85-100).

O processo que culminou na consolidação dessas políticas é abordado no capítulo a seguir, que versa sobre os principais eventos e documentos da história da política para os brasileiros no exterior.

CAPÍTULO 3: INTERAÇÕES ESTADO BRASILEIRO - COMUNIDADES NO EXTERIOR

O Estado brasileiro e as comunidades brasileiras transnacionais interagem desde a década de 1990 em um contexto internacional no qual as populações migrantes passam a ser reconhecidas como importantes não apenas para a definição das políticas dos Estados que as recebem, mas também para a definição das políticas dos Estados de onde elas se originam, pois, além de os Estados receptores pressionarem os Estados emissores por um controle maior de suas populações, as comunidades transnacionais aumentam sua capacidade de organização (devido às melhorias no transporte e nas telecomunicações) e decidem recorrer aos Estados de origem para garantirem seus direitos mais elementares no exterior, como o direito à vida e a um tratamento digno.

Além dos Estados e das comunidades, redes transnacionais dedicadas à defesa dos direitos dos migrantes também se mobilizam para assegurar direitos e promover deveres, gerando uma teia imbricada de atores (governos, comunidades e organizações transnacionais) que tentam defender seus interesses não somente dentro das fronteiras dos Estados, mas também através e além delas.

Assim, desde o final do século XX, em uma época de explosão demográfica, esgotamento ambiental, aumento de desigualdades sociais e incapacidade dos Estados em conterem seus contingentes populacionais, as migrações internacionais adquiriram uma relevância irrefutável mesmo para os internacionalistas mais conservadores, que poderiam tentar minimizar a atuação de atores não governamentais na definição da política internacional.

As interações entre o governo brasileiro e suas comunidades emigradas inserem-se, portanto, em um contexto de aumento da importância da questão migratória e devem ser levadas em conta para a compreensão do novo quadro das relações internacionais do Brasil.

3.1 Os conceitos de transnacionalismo e diáspora – evidência de duas dinâmicas na interação Estados - comunidades

O conceito de transnacionalismo na disciplina de relações internacionais reconhece a importância de atores não-estatais na formulação da política internacional (ROSENAU, 1980, p. 1; KEOHANE e NYE, 1973, p. xii). Esse conceito ressalta a complexidade interna dos Estados, de onde partem redes que atuam independentemente das fronteiras. A cena internacional também é complexa e é compartilhada por uma miríade de atores além dos Estados.

Analisado sob uma perspectiva antropológica, o conceito de transnacionalismo evidencia as relações que os migrantes mantêm com suas comunidades de origem: *“Transnationalism is a process by which migrants, through their daily life activities and social, economic, and political relations, create social fields that cross national boundaries”* (BASCH, SCHILLER e SZANTON-BLANC, 1994, p. 27).

Dessa forma, o conceito de transnacionalismo ressalta o caráter ativo das comunidades emigradas na busca por articulação para defender seus interesses frente aos países receptores e tendo como interlocutor o Estado de origem. Empregando-se o conceito antropológico de transnacionalismo como lente analítica, percebe-se o Estado como polo passivo da formulação de políticas para emigrados, enquanto as comunidades no exterior seriam o polo ativo dessa formulação.

Tais comunidades podem ser ditas transnacionais porque operam independentemente do espaço territorial e porque negociam identidades múltiplas. Esses grupos ora se veem como brasileiros no exterior (a fim de poderem pleitear direitos perante os Estados de origem); ora se veem como cidadãos do mundo (quando o propósito é repelir a jurisdição dos Estados emissores) e, ainda, em outras ocasiões, negociam identidades de exclusão e inclusão nos novos territórios, como “comunidade de latinos” (nos Estados Unidos), “comunidade de ex-colonos portugueses” (nos bairros lisboetas habitados por brasileiros, angolanos, cabo-verdianos e moçambicanos) etc.

De acordo com a perspectiva pluralista de relações internacionais, há importantes grupos de interesse desatrelados dos espaços nacionais e que exercem influência entre e

através das fronteiras, tornando-as fluidas e reduzindo a importância do território na definição da política internacional.

O transnacionalismo, produto dos avanços tecnológicos nos transportes e na comunicação, associa mobilidade espacial e fluidez da informação, o que permite o alto grau de organização das comunidades no exterior, que podem atuar independentemente dos países onde estejam instaladas e pressionar seus governos de origem por proteção no exterior e por melhores condições de vida fora da terra natal.

O conceito de transnacionalismo permite compreender que as políticas para emigrados são formuladas, entre outros fatores, porque existe pressão das comunidades transnacionais e dos grupos de defesa dos migrantes sobre o Estado brasileiro.

Enquanto o conceito de transnacionalismo coloca as comunidades no exterior como o polo ativo da formulação das políticas para emigrados, o conceito de diáspora, por sua vez, reporta-se à dinâmica oposta e coloca-as como polo passivo da formulação dessas políticas, enquanto o Estado, desta vez, assume o polo ativo.

“Diáspora”, segundo uma perspectiva crítica, é “um discurso político específico destinado a construir uma comunidade”. (RAGAZZI, 2012, p. 108). “[A]ssim como as nações, as diásporas são construídas por elites políticas e culturais” (KING e MELVIN, 1999, p. 109 e p. 113 apud RAGAZZI, 2012, p. 108). A diáspora é, assim, instrumental ao interesse do Estado, que procura obter vantagens dos seus nacionais no exterior, como a vinculação eleitoral e o envio de remessas.

O Estado assume o polo ativo da formulação de política para emigrados quando tenta vincular seus nacionais no exterior a uma identidade brasileira que serve aos interesses do Estado (captação de votos e de remessas, por exemplo), o que é evidenciado pelo conceito de diáspora. Por outro lado, o Estado assume o polo passivo da formulação de política quando é demandado pelas comunidades organizadas no exterior, conforme apreendido pelo conceito de transnacionalismo, o qual é o conceito central deste trabalho.

O termo diáspora, que originalmente serviria para designar a manutenção de vínculo entre um grupo emigrado e sua terra de origem, ou entre um povo e seu território tradicional, ou, ainda, a manutenção de vínculo entre um grupo e sua comunidade imaginada (ANDERSON, 1983), vem sendo atualmente empregado com fins políticos para legitimar agendas apresentadas pelo Estado.

Verifica-se uma alta frequência no uso do termo diáspora para a definição de agendas de política externa voltadas para comunidades no exterior (BAUBÖCK e FAIST, 2010, p. 12). Estudos expressos em relatórios da OIM, do Banco Mundial e da GCIM, por exemplo, tentam demonstrar como os Estados podem instrumentalizar suas diásporas para promoverem o desenvolvimento nacional por meio, por exemplo, do envio de remessas (WEINAR, 2010, p. 74).

Dentro desse contexto de criação das “políticas de diáspora”, a expressão “diáspora brasileira” também é usual na documentação governamental sobre as políticas voltadas para os grupos de nacionais no exterior, embora a ideia original de diáspora remeta a duas noções que não necessariamente se fazem presentes no caso dos brasileiros que decidem emigrar: relutância em abandonar a terra e homogeneidade do grupo que emigra.

Em primeiro lugar, o termo diáspora remete à relutância em abandonar a terra de origem (daí a necessária solidariedade entre os emigram ou entre os que ficam em relação aos que emigram). Nos discursos sobre a história judaica, emprega-se o termo diáspora para designar a saída da Palestina não como um abandono da terra de origem, mas como uma necessidade imposta por guerras e ocupações. Mais recentemente, vem se falando em diásporas africanas para designar as migrações forçadas pela escravidão negra.

Em segundo lugar, o termo diáspora remete à homogeneidade do grupo que emigra. Os judeus podem ser definidos como um povo, o que indicaria sua homogeneidade, e os diversos povos africanos também seriam, cada um, grupos muito específicos, daí a preocupação em manter a expressão “diásporas africanas” no plural.

As justificativas mais frequentes para a emigração brasileira são de origem econômica, e isto é reforçado pelo governo para esclarecer que os brasileiros saem de casa contra a vontade (LULA DA SILVA, 2002), criando-se, assim, uma condição comum (a necessidade econômica) que unifica os brasileiros no exterior.

O segundo componente da diáspora (homogeneidade) é construído no reforço da brasilidade no exterior, de modo a que brasileiros que, no Brasil, se diferenciariam conforme a região e a classe social, no exterior passem a se ver como iguais. A visibilidade que o governo brasileiro tenta dar a suas ações para os brasileiros no exterior possui como corolário essa afirmação de brasilidade.

O conceito de diáspora vem recebendo, assim, uso político, ou seja, ele tem sido ressignificado para criar, por meio de ações governamentais, um vínculo permanente entre os nacionais que emigram e os Estados de origem.

A adaptação de um termo a necessidades políticas indica a intenção de ressignificar fenômenos e identidades e aponta para um esforço do Estado em manter a fidelidade de seus nacionais no exterior ao país de origem. O termo diáspora ressignifica o fenômeno migratório quando induz o migrante a pensar que fez sua opção baseado estritamente em constrangimentos estruturais, e não baseado em cálculos individuais de custo-benefício. O termo diáspora ressignifica, por sua vez, identidades quando faz com que pessoas de grupos sociais, culturais e étnicos distintos se vejam como semelhantes por compartilharem a mesma nacionalidade.

Complementar ao conceito de transnacionalismo, o conceito de diáspora é importante para a análise das políticas brasileiras para emigrados porque lança luz, desta vez, sobre o aspecto passivo das comunidades no exterior, cujas identidades podem ser manipuladas pelos Estados e governos com o propósito de garantir remessas internacionais, votos no exterior, direitos de herança favoráveis aos familiares que não emigraram (o que pode constituir fonte de arrecadação tributária) e poder de barganha para negociar temas de outra natureza que não a migratória.

Assim, os conceitos de transnacionalismo e diáspora, ao abarcarem a dinâmica em que comunidades e Estados intercambiam posturas ativas e passivas na formulação política, tornam a análise do fenômeno migratório mais completa e possibilitam compreender a complexidade da interação entre Estados e comunidades na formulação de políticas de atenção a emigrados.

É importante tentar analisar o fenômeno da formulação de política externa para brasileiros no exterior a partir de conceitos complementares, que ressaltem dinâmicas impossíveis de serem captadas por um único conceito, todavia, este trabalho conclui que o conceito de transnacionalismo tem primazia sobre o conceito de diáspora no caso da formulação das políticas para emigrados, pois, como tenta-se demonstrar a seguir, o ativismo dos migrantes foi essencial para chamar a atenção do governo do Brasil para a realidade dos brasileiros no exterior e, a partir daí, possibilitar a formulação de políticas de defesa e atenção a esses indivíduos.

3.2 Os primeiros encontros das comunidades transnacionais brasileiras

As articulações das comunidades brasileiras no exterior têm como marco o ano de 1997, quando se realizou o I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, promovido pela Casa do Brasil em Lisboa, pelo Grupo Atitude (organização brasileira na Suíça) e pelo jornal *Brazilnews*, do Canadá. Integrantes de comunidades brasileiras nos Estados Unidos e no Japão também participaram do evento, que, além delas, contou com a presença dos Poderes Legislativos do Brasil e de Portugal.

O Simpósio demonstrou a capacidade de organização transnacional das comunidades brasileiras, porque elas, pela primeira vez, conseguiram se reunir para formar posição conjunta quanto à necessidade de pressionarem o governo brasileiro para implementar políticas de proteção dos direitos dos emigrados. Houve o reconhecimento de que os emigrantes brasileiros estavam “carentes de uma política minimamente refletida, democraticamente decidida e eficazmente coordenada e executada” (MILESI e FANTAZINI, 2008, p. 321).

Alguns anos antes, em 1992, Fernando Henrique Cardoso, então Ministro das Relações Exteriores, já solicitara um relatório para conhecer as condições dos brasileiros no exterior e, em 1995, foi criado o Núcleo de Assistência a Brasileiros no Exterior (NAB), um *call center* em período integral (MAIA, 2009, p. 37; PADILLA e FRANÇA, 2012, p. 182).

Além das interações entre governo e comunidades, o cenário internacional dos anos 1990 também propiciou a convergência de entendimentos. Em 1993, produziu-se, no âmbito da Conferência Mundial dos Direitos Humanos, a Declaração e Programa de Ação de Viena, que recomendou aos países o estabelecimento de políticas específicas para as populações migrantes.

O Brasil recebeu a Declaração e, no Plano Nacional de Direitos Humanos de 1995, incluiu, entre suas metas, o estabelecimento de políticas de proteção para os brasileiros no exterior. O Plano Nacional de Direitos Humanos de 2002 manteve essa meta e o Plano de 2008 inovou porque, além de mantê-la, indicou como ação para os brasileiros no exterior o combate ao desemprego nos locais de origem dos migrantes para que eles pudessem se reinserir na sociedade brasileira ao optarem pelo retorno ao Brasil (USHIJIMA, 2012, p. 49).

O começo da década de 1990, portanto, foi um período de convergência de percepções entre o governo brasileiro, que passou a admitir a necessidade de dar mais atenção aos brasileiros no exterior, e as comunidades transnacionais brasileiras, que passaram a se organizar para demandar melhorias de suas condições de vida no exterior.

3.3 Os primeiros resultados concretos obtidos pelas comunidades transnacionais brasileiras: O Documento de Lisboa, a Carta de Lula, a Carta de Boston e o movimento dos brasileirinhos apátridas

Depois do I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, realizado em 1997, um segundo evento importante de reunião das comunidades brasileiras ocorreu em 2002: o I Encontro Ibérico de Comunidades Brasileiras no Exterior.

A realização do encontro foi idealizada pelo Procurador Gustavo Schelb após a ocorrência de mortes de brasileiros que tentaram ultrapassar a fronteira entre México e Estados Unidos no ano 2000. O procurador contou com o apoio do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), que constitui referência nos estudos e proposições de ação voltados para as comunidades migrantes brasileiras e estrangeiras. Além do IMDH, as outras organizações com vínculos transnacionais que organizaram o evento foram a Caritas (do Brasil e de Portugal), a Obra Católica Portuguesa de Migrações e a Pastoral dos Brasileiros no Exterior. Entre as organizações governamentais ou públicas que participaram do Encontro estão o Ministério Público Federal (por meio da Procuradoria Regional dos Direitos dos Cidadãos do Distrito Federal) e o Banco do Brasil, empresa pública (MILESI e FANTAZINI, 2008, p. 321-323).

Durante os encontros preparatórios ao I Encontro Ibérico, propôs-se que as reuniões com a comunidade brasileira deveriam acontecer em mais de uma localidade. Houve proposta de realização de encontros futuros no Japão e nos Estados Unidos, onde se encontram as mais numerosas comunidades brasileiras.

O principal resultado do encontro foi o Documento ou Carta de Lisboa. Entre as propostas do Documento estão:

1. Formulação de políticas públicas para a emigração:
 - a. criação de um grupo de trabalho interministerial para coordenar uma política de atendimento e apoio;
 - b. criação de uma Secretaria ou Departamento com poderes jurídicos no âmbito do Ministério da Justiça e do Ministério das Relações Exteriores para assuntos de emigração;
2. Representação política para os emigrantes brasileiros – eleição direta, por emigrantes registrados no consulado, de um Conselho de Representantes (ANEXO B)

A reunião de Lisboa foi bem sucedida porque as duas demandas acima, entre outras, foram atendidas. Em 2006, o Relatório Final da CPMI da Emigração Ilegal propôs a criação de uma instância, no âmbito do Executivo, de uma Secretaria para os brasileiros no exterior. Em 2007, na reforma organizacional do Itamaraty, foi criada a Subsecretaria-Geral de Comunidades Brasileiras no Exterior, que atualmente constitui o ponto focal, no Itamaraty, das políticas para os brasileiros no exterior. Além disso, em 2011, foi eleito o primeiro Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior.

O encontro de Lisboa representou o sucesso das articulações transnacionais da comunidade brasileira, bem como dos grupos de defesa de direitos dos migrantes, que atuam junto aos poderes Legislativo e Executivo do Estado brasileiro para promoverem reformas legais e institucionais benéficas tanto para os imigrantes quanto para os emigrantes.

Na sequência de eventos importantes para a comunidade brasileira no exterior, encontra-se a campanha presidencial de 2002. Nessa ocasião, os grupos transnacionais vinculados ao Partido dos Trabalhadores pressionaram o então candidato Luís Inácio Lula da Silva a se pronunciar sobre a importância dos brasileiros no exterior. Como resposta, a equipe de campanha lançou a *Carta de Lula aos brasileiros longe de casa*.

A Carta de Lula foi enviada às principais organizações de brasileiros no exterior, entre as quais a Casa do Brasil em Lisboa, cujos fundadores possuíam vínculos com o Partido dos Trabalhadores (BARRETO, 2011), e seu teor é consoante com o Documento de Lisboa, pois reafirma, por exemplo, a necessidade de uma instância nos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores para atenderem aos brasileiros no exterior.

A perspectiva que o então candidato presidencial lançou sobre o tema das migrações internacionais em sua carta deu a tônica de seu mandato. O documento afirmava que os brasileiros migram por razões econômicas e que, caso Lula fosse eleito, o governo brasileiro se esforçaria para promover o crescimento econômico que atrairia os brasileiros de volta para sua terra (LULA DA SILVA, 2002). Esse entendimento material das motivações migratórias se expressou no Plano de Direitos Humanos de 2008, que propôs a criação de empregos nos lugares de alto contingente de emigração como medida para atrair os brasileiros de volta.

A realização de dois dos eventos mais expressivos para a comunidade brasileira no exterior (o I Simpósio, de 1997, e o I Encontro Ibérico, do começo de 2002) ocorreram em Lisboa, o que demonstra que, apesar de não ser a comunidade brasileira mais numerosa, é, talvez, a mais articulada com grupos políticos transnacionais. A comunidade brasileira mais expressiva em termos demográficos, a comunidade nos Estados Unidos, apesar de não ser a principal organizadora desses dois encontros, também se mobilizou para apresentar suas próprias propostas ao governo brasileiro.

Em 2005, ocorreu o I Encontro de Lideranças Brasileiras nos Estados Unidos na cidade de Boston, cidade onde habitam mais de 300.000 brasileiros, a maioria indocumentada (MARINUCCI, 2008, p. 7). As lideranças da comunidade brasileira nos Estados Unidos produziram, por ocasião desse encontro, um documento sintético e pragmático, a Carta de Boston, cujo propósito é lembrar ao governo brasileiro que ele assumiu compromissos com as comunidades transnacionais brasileiras expressos na Carta de Lula.

A Carta de Boston faz solicitações que se concentram no funcionamento do serviço consular brasileiro: demanda aumento no número de consulados itinerantes (visitas dos servidores consulares a comunidades brasileiras que vivem longe dos consulados) e requer a presença, nos consulados, de pelo menos um servidor especializado em atender às comunidades brasileiras.

As lideranças nos Estados Unidos reconhecem que houve avanços nas relações entre a comunidade brasileira no exterior e o governo brasileiro e solicita que a atividade consular não se restrinja à “emissão de documentos”, mas promova “apoio comunitário” (ANEXO D). Existe, portanto, uma preocupação em dinamizar as interações entre governo e comunidades por meio do braço consular do Estado brasileiro, o que não exclui o reconhecimento de importância do braço diplomático, o qual se encarrega tradicionalmente das discussões bilaterais entre Estados. Neste sentido, as lideranças solicitam que o Estado brasileiro faça gestões junto ao Estado norte-americano para aumentar o número de vistos de trabalho neste país, bem como os vistos de reunificação familiar. Essa preocupação foi expressa na Carta devido ao contexto de aumento das restrições migratórias pós-11 de setembro nos Estados Unidos, o que aumentou as inseguranças dos brasileiros vivendo neste país.

Ao se verificar que grande parte dos avanços mais significativos das políticas para brasileiros no exterior ocorreu durante o período Lula, é comum que este período seja identificado com “o *início* da diplomacia migratória brasileira, (...) uma nova vertente das relações internacionais, desenvolvida através de acordos, *lobby*, negociações e políticas que abordam questões migratórias” (PADILLA e FRANÇA, 2012, p. 185, grifos meus), embora se possa afirmar que o governo Lula apenas respondeu a uma necessidade que já vinha se manifestando desde a década de 1990, período durante o qual os grupos migrantes e seus defensores aumentaram sua capacidade de mobilização e durante o qual o contexto mundial demonstrou o aumento de importância das migrações para a formulação da política internacional.

Além dos inúmeros encontros de brasileiros no exterior, que trouxeram resultados concretos para a política de diáspora, a comunidade transnacional brasileira também se mobilizou para reverter situações pontuais, porém de relevância para a segurança jurídica dos migrantes.

O movimento dos brasileiroinhos apátridas tornou-se conhecido na mídia brasileira e desenrolou-se da promulgação da Constituição de 1988 (CF/88) até 2007, quando a comunidade transnacional brasileira conseguiu que o Legislativo aprovasse a Emenda Constitucional 54, que restituiu a nacionalidade originária aos brasileiros nascidos no exterior.

Quando a CF/88 foi promulgada, instituiu-se um dispositivo segundo o qual os brasileiros nascidos no exterior somente seriam reconhecidos como brasileiros se requeressem essa nacionalidade após os 18 anos. Como muitos brasileiros nasceram em países onde vige o *jus sanguini* (direito à nacionalidade pelo sangue, e não pelo nascimento em um território), o fato de eles não possuírem automaticamente a nacionalidade brasileira deixou-os na condição de apátridas, uma situação de difícil amparo, pois é com o vínculo de nacionalidade que os indivíduos têm atendidos com mais facilidade direitos elementares, como o direito à documentação, à celebração de contratos, ao voto, à herança etc.

A comunidade transnacional brasileira mobilizou-se, sensibilizando os grupos de defesa dos migrantes para a situação de insegurança jurídica dos brasileiros no exterior, e conseguiu que o Congresso aprovasse uma correção à Constituição: desde 2007, o registro de nascimento feito nos consulados é suficiente para reconhecer a nacionalidade brasileira aos filhos de brasileiros nascidos no exterior.

Apesar de vários eventos relevantes para a política migratória terem transcorrido antes de seu governo, o mandato de Lula se destacou na definição de políticas para brasileiros no exterior porque coincidiu com avanços legais (como no caso dos brasileirinhos apátridas) e institucionais. Houve avanços institucionais e implementação de novas políticas não somente pelo Ministério das Relações Exteriores, mas também por outras burocracias, como o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Previdência Social (MPS). No primeiro caso, promoveram-se campanhas para conscientizar os brasileiros de seus direitos trabalhistas no exterior e, no segundo, o MPS participou das negociações bilaterais de acordos previdenciários com diversos países de residência de brasileiros.

3.4 Consolidação de resultados: o Documento de Bruxelas, a criação de uma Rede de Organizações Brasileiras no Exterior e a institucionalização das reuniões entre o governo e as comunidades (as Conferências Brasileiros no Mundo)

O ano de 2007 foi importante para a comunidade emigrada brasileira por três motivos. Em primeiro lugar, porque a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior iniciou suas atividades no dia 2 de fevereiro desse ano (MRE, 2012, p. 15). Esse fato é importante porque a SGEB tornou-se o ponto focal das iniciativas para brasileiros no exterior. Em segundo lugar, o ano de 2007 foi importante porque o Legislativo aprovou a Emenda Constitucional para os brasileirinhos apátridas. Por fim, a criação da Rede de Brasileiras e Brasileiros na Europa encerrou um ano repleto de resultados das mobilizações transnacionais da comunidade brasileira.

A Rede de Brasileiras e Brasileiros na Europa é uma entidade que agrupa organizações comunitárias brasileiras distribuídas em onze países europeus e foi criada no âmbito do II Encontro de Brasileiros na Europa (o primeiro encontro foi em Lisboa em 2002).

O propósito dessa entidade é constituir “um fórum permanente da sociedade civil organizada para o trato das questões de interesse da comunidade” e “uma ferramenta de defesa dos direitos individuais e coletivos, bem como de acompanhamento e aperfeiçoamento constante das políticas públicas dirigidas a Brasileiras e Brasileiros no exterior” (ANEXO E). Ela atua em bases transnacionais tanto porque seus beneficiários distribuem-se em diferentes países quanto porque seu modo de operação é, em grande parte, via Internet. Sua natureza e funcionamento estão expressos no Documento de Bruxelas, o qual foi produzido durante o II Encontro, e integra, junto com o Documento de Lisboa e a Carta de Boston, o rol dos documentos mais importantes produzidos pela comunidade transnacional brasileira para propor políticas ao governo brasileiro.

O Documento de Bruxelas reconheceu os avanços realizados no período de 2002 a 2007, incorporou o Documento de Lisboa em seu texto e apresentou propostas que visaram complementar as conquistas do período anterior. Essa coerência indica que as comunidades transnacionais brasileiras têm atuado de forma organizada e consciente para o avanço progressivo das políticas para brasileiros no exterior.

O Documento de 2007, formulado por comunidades brasileiras na Europa, apresentou algumas das preocupações específicas dos cidadãos que vivem naqueles países, como a retenção nos aeroportos e a deportação sumárias. Para reduzir esses eventos, demandou-se “celeridade na elaboração de acordos bilaterais com países onde sistematicamente depara-se com detenção, prisão, deportação e repatriamento de Brasileiras e Brasileiros”. Entre as propostas de reforma de legislação, o Documento propôs “elaboração e aprovação, urgente, de uma lei de migrações no Brasil, pautada nos Direitos Humanos, em substituição ao Estatuto do Estrangeiro em vigência” (ANEXO E).

Assim como o Documento de Lisboa, o Documento de Bruxelas foi bem sucedido em alcançar a implementação de várias de suas propostas.

Nos três anos seguintes a Bruxelas, foram realizadas três Conferências Brasileiros no Mundo (CBM), as quais constituíram resposta à demanda pela realização de encontros periódicos com representantes do MRE para discutir as reivindicações dos migrantes e pela criação de mecanismos de acompanhamento e cobrança das propostas apresentadas em defesa dessas populações.

A I Conferência Brasileiros no Mundo (I CBM) ocorreu no Rio de Janeiro em 2008 e evidenciou a diversidade das comunidades migrantes “em termos de classe social, atividades econômicas e nível de organização política” (SPRANDEL, 2010, p. 314).

O governo brasileiro custeou a vinda de 55 representantes das comunidades brasileiras indicados pelas Embaixadas e consulados, mas inúmeros outros migrantes também vieram, tendo custeado sua participação no evento por seus próprios meios. A representatividade na conferência não foi proporcional ao contingente populacional das respectivas comunidades, pois algumas comunidades foram sub-representadas, de modo que as delegações por país não corresponderam necessariamente à distribuição dos brasileiros no exterior. Portugal, por exemplo, que era o quarto país com maior número de brasileiros no exterior em 2007 (MRE, 2008), não figurou entre as seis delegações mais numerosas (VIANNA, 2008 apud SPRANDEL, 2010, p. 316).

Além dos brasileiros no exterior, representantes dos três Poderes, de instituições acadêmicas e de grupos de atenção aos direitos dos migrantes também participaram da Conferência.

O modo de trabalho da Conferência consistiu em dividir as comunidades conforme suas regiões para que elas discutissem seus temas específicos em comissões. Em seguida, todas se reuniram em plenária, mas não obtiveram sucesso em alcançar uma proposta unificada. Apesar de as comunidades já possuírem três documentos de referência (Lisboa, Boston e Bruxelas), não conseguiram produzir em 2008 uma síntese de propostas que pudessem ser acompanhadas nos anos seguintes (VIANNA, 2008 apud SPRANDEL, 2010, p. 316).

Em 2009 e 2010, realizaram-se a II e a III CBM. Em 2010, os avanços mais significativos foram a institucionalização das Conferências Brasileiros no Mundo e a criação dos Conselhos de Representantes Brasileiros no Exterior. O instrumento que permitiu esses avanços, o Decreto 7.214 de 2010, estabeleceu que os documentos produzidos nas CBM deveriam constituir referência para a formulação das políticas públicas para brasileiros no exterior (MRE, 2012, p. 25).

Nos dois anos seguintes, contudo, as CBM não foram realizadas, o que significou uma estagnação do avanço das políticas para brasileiros no exterior, pois as conferências são, conforme previsão do Decreto 7.214, a ocasião para acompanhar e avaliar as iniciativas desenvolvidas nos anos anteriores, bem como para discutir novas medidas.

Apesar da suspensão das conferências, o Itamaraty publicou, em junho de 2012, um livro sobre as atividades desenvolvidas pela SGEB em seu primeiro quinquênio de funcionamento (MRE, 2012). Nesse texto, é reconhecida a importância das políticas para os brasileiros no exterior, bem como estruturam-se as linhas gerais de atuação da “diplomacia consular”, o que significa um esforço de consolidar o escopo das políticas para os emigrantes.

Os documentos produzidos pelas comunidades transnacionais brasileiras (Documento de Lisboa, Carta de Boston e Documento de Bruxelas) apresentaram proposições que estão refletidas nas políticas atuais para brasileiros no exterior: as Conferências Brasileiros no Mundo e os Conselhos de Representantes Brasileiros no Exterior foram institucionalizados; criou-se, no âmbito do Itamaraty, uma Subsecretaria para tratar das comunidades no exterior e, por fim, passou a haver um reconhecimento explícito da importância das políticas públicas para brasileiros no exterior por parte do próprio Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, para quem as realizações da Subsecretaria-Geral de Comunidades Brasileiros no Exterior

demonstram a alta importância que o Governo brasileiro atribui aos temas consulares e migratórios, que constituem uma das vertentes de cunho mais marcadamente social da nossa política externa, uma vez que tratam diretamente do cidadão e de seus direitos. Esses temas ganharam renovada relevância devido ao aumento da projeção internacional do Brasil, da situação favorável da sua economia e da melhoria das condições de vida do seu povo, fatores que abrem novos horizontes para viagens, negócios, trabalho, estudos e outras formas de intercâmbio e cooperação (PATRIOTA, 2012, p. 3).

Em 1996, o embaixador Sebastião do Rego Barros afirmava que a emigração ainda constituía um “fenômeno menos aparente das relações externas do país” (BARROS, 1996, apud ANDRADE DA SILVA, 2005, p. 122) e que havia pouco interesse acadêmico e político em avaliar seus efeitos sobre a diplomacia brasileira.

Dezesseis anos depois de apresentada essa preocupação, a maior autoridade do Ministério das Relações Exteriores, o Ministro Antonio Patriota, pronunciou-se em reconhecimento explícito da importância do fenômeno migratório, reforçando a construção de um discurso institucional no Itamaraty segundo o qual existe uma diplomacia consular estruturada para atender ao brasileiro no exterior de forma ampla e contínua. Além disso, o Ministro destacou que as questões consulares e migratórias integram uma das vertentes da política externa brasileira.

Esse reconhecimento resulta de esforços empreendidos há mais de duas décadas pelas comunidades no exterior, os quais foram canalizados pelas burocracias brasileiras devido a um contexto internacional em que vários atores pressionaram os governos por reformas nas políticas migratórias por defenderem os direitos humanos dos migrantes.

Apesar dos avanços institucionais, a forma como a política para brasileiros no exterior é conduzida não tem aceitação unânime entre os brasileiros no exterior, muitos dos quais, por exemplo, criticam o funcionamento do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior e afirmam preferir outra forma de representação, como um assento na Câmara dos Deputados (INTERNATIONAL PRESS, 2011). Além disso, ainda há, entre os próprios conselheiros do CRBE, a percepção de que o Conselho precisa aprimorar seu funcionamento e de que ainda é necessária mais porosidade do MRE para atender às demandas dos nacionais no exterior (COMUNIDADE NEWS, 2012). Entretanto, o reconhecimento de limitações das instituições estabelecidas não significa fracasso das demandas das comunidades, pelo

contrário, aponta o sucesso de sua mobilização e indica que há, atualmente, mais oportunidades e instâncias de negociação com o governo do que 16 anos atrás, quando ocorreu o I Simpósio dos brasileiros no exterior.

A análise do processo de constituição das comunidades brasileiras torna perceptível o fato de que a negociação de identidades e interesses pressupõe o não atendimento de determinadas demandas e concepções, contudo, a falta de unanimidade, desde que admitida, não é uma deficiência do ativismo político, pelo contrário, ela indica que várias vozes podem ser ouvidas, mesmo que algumas delas não sejam, em determinado momento, atendidas.

Deve ser reconhecido que, apesar das discordâncias, os brasileiros emigrados possuem mais visibilidade hoje do que duas décadas atrás. Essa visibilidade foi conquistada por meio do estabelecimento de uma identidade brasileira no exterior, a qual propiciou a formação das comunidades e o estabelecimento das organizações para demandar ao governo brasileiro o atendimento dos direitos necessários ao aumento de sua segurança nos países de destino.

O capítulo a seguir aborda as motivações das migrações brasileiras, apresenta seu histórico e a distribuição das comunidades brasileiras, o que facilita a compreensão de quais são os principais interesses dos migrantes e como eles se organizam para demandar ao governo brasileiro melhoria em suas condições de vida no exterior.

CAPÍTULO 4: FORMAÇÃO DE COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR

No período histórico atual, marcado pelas migrações globais, o termo “comunidade” tem se difundido tanto pela ação dos governos, que podem instrumentalizar as identidades dos migrantes para promover os interesses estatais, quanto pela ação dos próprios migrantes, que utilizam o critério da nacionalidade para construir redes de apoio e formar, perante os Estados receptores e de origem, posição na defesa de seus interesses.

Este trabalho enfatiza o papel ativo dos emigrantes brasileiros na criação de identidades e de organizações para defender seus interesses, conforme demonstram as referências feitas aos documentos por eles produzidos e aos eventos por eles promovidos para discutir sua condição no exterior.

As comunidades brasileiras no exterior podem ser compreendidas como agentes políticos portadores de uma racionalidade própria (dissociada do Estado) quando se tenta compreender como decorre o processo de formação dessas comunidades.

Para alcançar esse objetivo (compreender as comunidades como agentes políticos), este capítulo disserta, em primeiro lugar, sobre as emigrações brasileiras de modo geral, e, em seguida, sobre quatro casos (Estados Unidos, Japão, Paraguai e Portugal) em que se verificou o processo de formação de comunidades. Para entender esses casos, por sua vez, foi necessário compreender como os migrantes criaram uma identidade brasileira no exterior, pois a criação de identidade antecede a definição de interesses (WENDT, 1999) e também a formação de uma comunidade.

A identidade é um componente preliminar à formação das comunidades. Ela é “a propriedade do ator que possui intenção e gera inclinações (predisposições) motivacionais e comportamentais”. Somente quando se define uma identidade podem-se definir os interesses, os quais são “as motivações expressas pela identidade” e ajudam a explicar o comportamento dos entes. Identidade e interesses são simbióticos porque “*without interests identities have no motivational force, without identities interests have no direction*” (WENDT, 1999, p. 231).

O compartilhamento de identidades é o que forma as comunidades, as quais são “imaginadas” (ANDERSON, 1983), ou seja, são criadas com um propósito. As comunidades

migrantes são, portanto, criações dos grupos migrantes, os quais objetivam o alcance de interesses pré-definidos. Além de serem identidades compartilhadas, as comunidades são “sistemas de inclusão e exclusão” (LINKLATER, 1998, p. 2).

“[D]esde meados da década de 1980, novas concepções de nação e nacionalismo incorporam, seja por legislação ou por retórica, as populações emigrantes” (FELDMAN-BIANCO, 2010, p. 295), nesse contexto, a Europa, por exemplo, criou a cidadania “comunitária” e concede direitos diferenciados a europeus e a “extracomunitários”. Logo, as comunidades, compreendidas como sistemas de inclusão e exclusão, determinam quem é bem-vindo e quem não o é.

Normalmente, o migrante é visto com desconfiança pela sociedade onde se instala e precisa, portanto, criar identidades que aumentem sua aceitação: ele deve ser honesto, trabalhador e ordeiro. A experiência migratória brasileira demonstra que o processo de criação da brasilidade tenta valorizar esses aspectos. A identidade, porém, é relacional e só vale se for aceita pelo outro. Dessa forma, se o país de destino não reconhece as características positivas do migrante e sua titularidade de direitos, é necessário recorrer ao país de origem para que os direitos sejam reconhecidos e protegidos.

As comunidades brasileiras são coletividades heterogêneas que se agrupam com base no critério de nacionalidade comum. Estabelecido tal critério, esses grupos definem o que é brasilidade, pois ela é necessária para que o migrante se diferencie nas sociedades onde se instala e alcance o reconhecimento de seus direitos no país receptor. Busca-se a diferenciação porque, na perspectiva de quem recebe o estrangeiro, a condição migrante é homogeneizadora (e desumanizadora, desconstituidora de direitos). Na perspectiva de quem migra, por outro lado, essa condição requer a negociação e afirmação contínua de identidades para que os direitos sejam assegurados.

Após se reconhecer como migrantes compartilhando a nacionalidade comum, os brasileiros no exterior passam a se organizar para persuadir o governo brasileiro a formular políticas e ações que atendam às suas necessidades.

A dinâmica do processo de formação de comunidades, conforme demonstrado pelos conceitos de transnacionalismo e diáspora, também implica que, além de pressionar os governos por políticas, as comunidades podem vir a responder aos incentivos governamentais, por exemplo, votando no exterior e enviando remessas pelos canais promovidos pelo Estado

(como bancos oficiais), contudo, este trabalho se concentra no papel ativo das comunidades brasileiras no exterior, na sua capacidade de organização e pressão sobre o governo, conforme foi demonstrado pelos documentos produzidos pelos brasileiros no exterior e pelos eventos por eles promovidos para discutir sua realidade.

Somente a partir da constituição de uma identidade e de uma comunidade, os migrantes são capazes de criar organizações para defender seus interesses perante o governo brasileiro. Os casos abordados a seguir enfatizam, portanto, o processo de formação de identidade e os principais tipos de organização criados pelos brasileiros no exterior como redes de apoio. Essas organizações são, além de importantes para atender às necessidades imediatas dos migrantes, plataformas para a interlocução das comunidades com os governos do Brasil e dos países receptores.

Nos Estados Unidos, observa-se a importância das associações em igrejas e centros desportivos. Também são criadas associações culturais que visam à divulgação da identidade brasileira para os norte-americanos e demais comunidades migrantes. Essas associações, ao trazerem visibilidade para os brasileiros, agregam conterrâneos solitários à comunidade e diferenciam os brasileiros dos outros grupos migrantes, o que é importante em um país cujas políticas sociais são marcadas pela atenção à especificidade dos grupos étnicos (RIBEIRO, 1999).

No Japão, os tipos de organização que agregam os brasileiros atendem a demandas específicas: há organizações que oferecem serviço de intérprete para as consultas médicas, outras que oferecem reforço escolar para os filhos dos migrantes e, ainda, associações culturais que também se encarregam da manutenção e difusão da cultura brasileira (CSEM, 2008).

No Paraguai, as organizações mais comuns visam à defesa dos direitos dos trabalhadores do campo, pois grande parte dos brasileiros no Paraguai é dedicada à atividade agrícola, havendo tanto camponeses pobres quanto ricos latifundiários (os brasiguaios). O caso do Paraguai é especial em relação aos outros três porque as expectativas de permanência nesse país são maiores, o que pode levar a uma redefinição de identidade que deixa de ser brasileira para ser paraguaia (CSEM, 2008).

O caso de Portugal, por último, é abordado porque a comunidade brasileira nesse país foi fundamental para a conformação das políticas para brasileiros no exterior, conforme

atestam alguns dos principais documentos e eventos da história da política para os emigrantes. A formação de uma identidade brasileira em Portugal foi fortemente influenciada pelo ativismo políticos dos migrantes brasileiros nesse país, o que pode explicar a eficiência com que as organizações migrantes em Portugal conseguiram acesso ao governo brasileiro e sensibilizaram-no para os problemas das populações no exterior (ANEXOS).

A escolha dos quatro países levou em conta, em primeiro lugar, a distribuição geográfica dos brasileiros no mundo: abrangeram-se a América do Norte, a Ásia, a América do Sul e a Europa, regiões onde se concentram as maiores comunidades (Oceania e África não são lugares expressivos para a emigração brasileira). Em segundo lugar, a escolha desses países levou em conta a expressividade numérica de tais comunidades: segundo os dados mais recentes do Itamaraty, esses quatro países concentram os maiores números de brasileiros (MRE, 2012).

A ordem em que as comunidades aparecem neste trabalho reflete, em ordem decrescente, os contingentes de brasileiros residindo nesses países (os Estados Unidos são o país onde há o maior número de brasileiros, seguidos do Japão, do Paraguai e de Portugal). Ao longo dos anos, Japão e Paraguai alternaram-se no segundo lugar entre os países com maiores números de brasileiros, e Portugal não costumava figurar entre os quatro países numericamente mais expressivos para os brasileiros no exterior (MRE, 2011, 2009 e 2008), contudo, considerou-se relevante analisar a comunidade brasileira neste último país tendo em vista o importante papel desempenhado por essa comunidade na conformação das políticas para brasileiros no exterior.

Além da análise qualitativa do processo de formação de identidade como condicionante da formação das comunidades (e, portanto, da formulação da política externa para os brasileiros no exterior), este trabalho também lança mão de dados quantitativos com a finalidade de ilustrar, em linhas gerais, os principais aspectos das emigrações brasileiras.

É necessário salientar, porém, que a natureza deste trabalho é qualitativa. Recorreu-se a dados quantitativos para fins ilustrativos e de observação de tendências e características abrangentes da emigração. As variáveis quantitativas selecionadas para demonstrar o aumento de importância da emigração são o estoque de brasileiros no exterior nos anos de 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010 e o valor das remessas que o Brasil recebeu dos trabalhadores brasileiros no exterior de 1995 (ano que iniciou uma tendência consistente

do envio de grandes quantidades de remessas e que coincidiu com a criação do Núcleo de Assistência aos Brasileiros no Exterior pelo Itamaraty) a 2012 (último ano em que há dados disponíveis para remessas).

Vale ressaltar que a coleta de dados quantitativos em pesquisas migratórias enfrenta vários desafios: em primeiro lugar, as fontes primárias apresentam diferentes metodologias para calcular o número de migrantes em um país e o valor das remessas que eles enviam para o país de origem; em seguida, os dados disponíveis para um país em um período nem sempre estão disponíveis para outro país, sendo necessário calculá-los a partir de inferências estatísticas que não são o objeto deste trabalho. Portanto, para dispor os valores absolutos e relativos do estoque de migrantes e de remessas, recorreu-se aos dados fornecidos pelos bancos centrais dos quatro países e pelo Banco Mundial, devido à relativa convergência metodológica entre essas fontes. Por fim, apesar de os dados precisos de migrantes e remessas enviadas do Paraguai serem indisponíveis em determinados períodos, manteve-se a comparação do país com os demais, tanto quanto possível, para que se apreenda a relevância da comunidade brasileira nesse país para o quadro geral das emigrações brasileiras.

4.1 Histórico da emigração brasileira

A partir da década de 1970, iniciou-se uma tendência de aumento do número de brasileiros vivendo no exterior, por isso, a literatura sobre migrações no Brasil usualmente afirma que a grande onda de emigração brasileira começou em fins dos anos 1970, tendo se orientado, em maior escala, para países vizinhos (Paraguai e Bolívia) e, em menor escala, para Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão. Contudo, o ponto de inflexão do padrão migratório brasileiro ocorreu apenas na década de 1980, quando o Brasil tornou-se um país de emigrantes, ou seja, passou a vivenciar um expressivo déficit migratório (número de emigrantes maior que o número de imigrantes) (ANDRADE DA SILVA, 2005, p. 111; FELDMAN-BIANCO, 2010, p. 293).

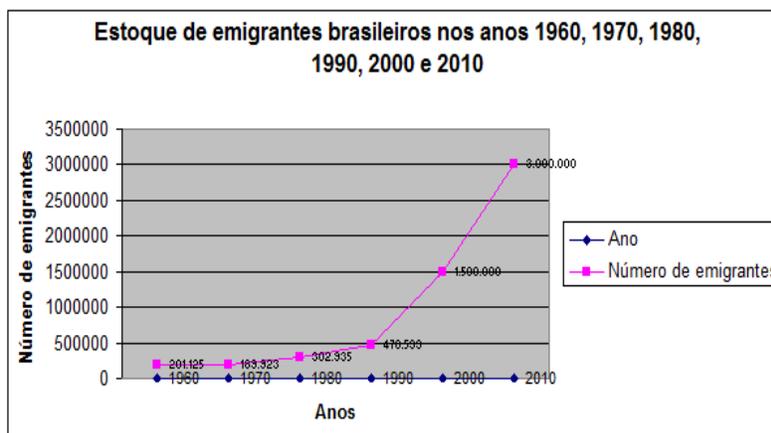


Gráfico 1 – Dados globais da emigração brasileira: estoque de emigrantes nos anos 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010. Compilado a partir de dados do Banco Mundial (2013a).

O gráfico acima confirma a percepção de que o Brasil viveu, nas últimas décadas, uma transição de perfil migratório, que se acentuou a partir dos anos 1980 e manteve tendência de aumento no número de brasileiros no exterior até o ano de 2010.

Segundo dados de junho de 2012 do Itamaraty, os quatro países com maior concentração de população brasileira são, em ordem decrescente, Estados Unidos, Japão, Paraguai e Portugal (MRE, 2012).

Desde a criação da SGEB, cujos dados foram compilados neste trabalho para quantificar os brasileiros no exterior de 2007 a 2012, não houve alterações significativas na concentração populacional de brasileiros em cada um desses quatro países no período, embora possam ser observadas mudanças no *ranking* entre Paraguai e Japão, que se revezaram no segundo e no terceiro lugares ao longo desses cinco anos. Também é observada a redução absoluta no número de brasileiros nos quatro países entre 2009 e 2011 devido à crise financeira de 2008 (MRE, 2012).

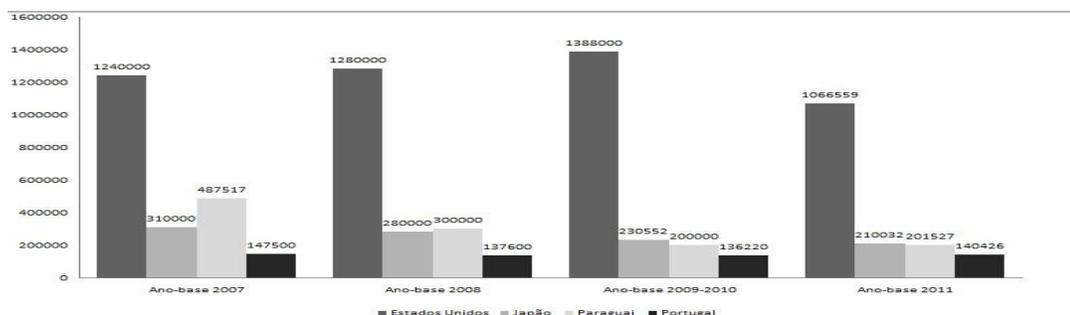


Gráfico 2 – Distribuição de brasileiros nos EUA, Japão, Paraguai e Portugal (2007, 2008, 2009-2010, 2011) (MRE, 2012, 2011, 2009 e 2008)

A distribuição dos emigrantes brasileiros entre os quatro países analisados (EUA, Japão, Paraguai e Portugal) proporcionalmente às emigrações totais indica que eles constituem destinos tradicionais dos fluxos migratórios brasileiros, conforme demonstra o gráfico abaixo, que retoma dados do ano de 1960.

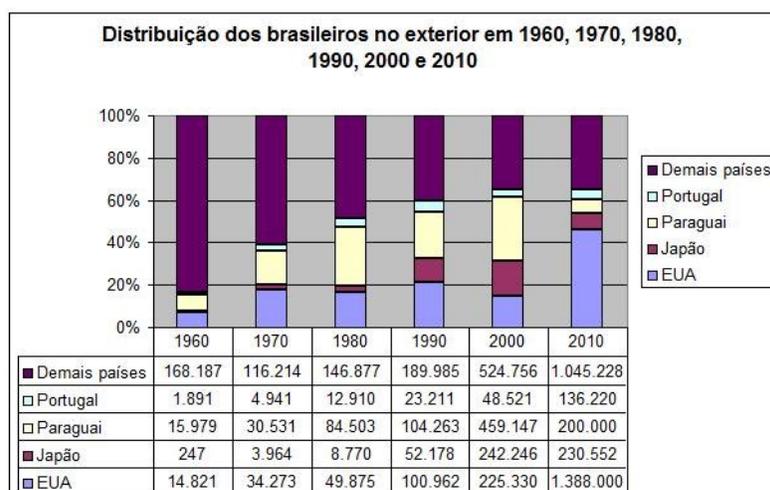


Gráfico 3 – Distribuição dos brasileiros nos EUA, no Japão, no Paraguai, em Portugal e no restante do mundo em 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010. Fonte: Banco Mundial (2013).

Pela tendência expressa acima, observa-se que os Estados Unidos aumentaram sua importância como destino dos brasileiros a ponto de, em 2010, quase a metade dos 3 milhões de brasileiros residentes no exterior morarem nesse país.

O Japão e o Paraguai, pelo contrário, tornaram-se proporcionalmente menos expressivos como destino migratório entre os anos 2000 e 2010. O caso do Paraguai merece

explicação mais detalhada porque o fluxo do Brasil para esse país é marcado por uma migração circular frequente facilitada pela situação de fronteira, o que torna difícil computar quantos brasileiros aí residem em um determinado período (ALBUQUERQUE, 2009). Além disso, a diminuição no estoque de brasileiros entre 2000 e 2010 também pode ser explicada pelo fato de muitos brasileiros residentes no Paraguai já não se considerarem mais brasileiros ou não desejarem ser assim considerados, tendo em vista a hostilidade local dos grupos rurais *carperos* contra os brasiguaios (PRIORI e KLAUCK, 2010).

Portugal, por sua vez, tornou-se um destino expressivo ainda nos anos 1970 e, já nos anos 1980, surgiram as primeiras iniciativas de associativismo migrante entre os brasileiros aí residentes (BARRETO, 2011). No ano 2000, houve uma significativa redução no número de brasileiros residentes nesse país, o que pode ser explicado pelos compromissos assumidos por Portugal perante a União Europeia, entre os quais o Tratado Schengen, que integra um corpo de políticas migratórias restritivas da circulação dos cidadãos extracomunitários (FELDMAN-BIANCO, 2010). Em 2010, porém, o número de brasileiros residentes se recuperou, o que pode ser explicado pelos diversos acordos bilaterais firmados entre os governos português e brasileiro para melhorar as condições da comunidade neste país (entre os quais o Acordo Lula, de 2003) e pela dinâmica das migrações, na qual migrantes atraem migrantes das mesmas localidades de origem (BARRETO, 2011).

No quadro geral das emigrações do Brasil, entre o ano de 1980 e o ano de 1990, o país contabilizou um saldo migratório (número de imigrantes menos número de emigrantes) negativo de 1,8 milhão de pessoas. Considerando-se que o número de imigrantes pouco variou entre 1980 e 1990, atribui-se o déficit à emigração.

Em um segundo período, entre o ano de 1990 e o ano 2000, o saldo migratório continuou negativo e foi de 550 mil pessoas. Mais uma vez, como a imigração não apresentou alteração expressiva no período, atribui-se o déficit à emigração (CARVALHO e CAMPOS, 2006)⁷.

⁷ Desde 2010, começa-se a se falar na redução do déficit migratório, pois o Brasil tem atraído migrantes repelidos pela crise financeira internacional, que afligiu sobretudo os Estados Unidos e a Europa Ocidental (BRASIL, 2011), contudo, o fluxo imigratório escapa a esta dissertação, que aborda tão somente a emigração brasileira.

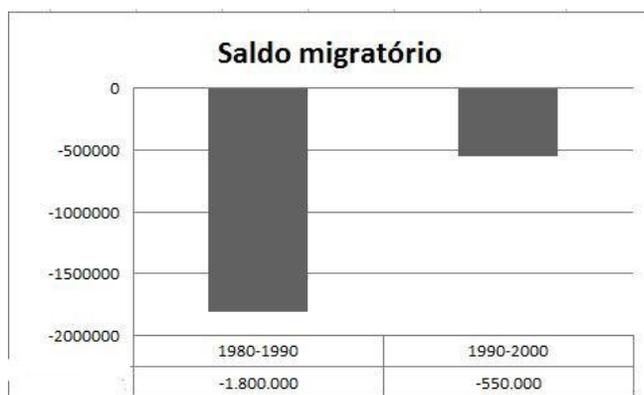


Gráfico 4 – Saldo migratório negativo nas décadas de 1980-1990 e 1990-2000 (elaboração a partir de CARVALHO e CAMPOS, 2006, p. 56)

Os dados acima apontam que, durante 20 anos (1980-2000), o Brasil passou por uma expressiva evasão populacional internacional. Essa evasão foi mais intensa na década de 1980 e se manteve, embora a um ritmo menor, na década de 1990.

Entre 1990 e 2000, houve alteração na proporção entre homens e mulheres migrantes, o que possibilita uma série de inferências sobre a natureza dos fluxos migratórios no período.

No primeiro momento do fluxo migratório, entre 1980 e 1990, os homens emigraram mais do que as mulheres. Esse padrão migratório é considerado, pela literatura, indicativo de uma migração com ânimo de curta duração (CARVALHO e CAMPOS, 2006, p. 56). O migrante deixa sua família no país de origem e vai trabalhar em outro país com o propósito de juntar dinheiro rápido e voltar para casa. Quando o homem migrante chega a seu destino, enfrenta condições muito precárias, às quais seria difícil submeter uma família composta, em geral, por filhos pequenos. Após alguns anos, se o plano de juntar dinheiro for bem sucedido, ele volta para casa. Existe, também, a possibilidade de o homem melhorar seu padrão de vida, estabelecer-se no país de destino e resolver trazer a família. Este é o segundo momento do fluxo migratório: reunificação de famílias.

Nesse segundo momento, as mulheres migram praticamente na mesma proporção que os homens e a distribuição de emigrantes conforme o sexo torna-se aproximadamente a mesma. Portanto, quando há concentração de gênero nos fluxos migratórios, percebe-se uma tendência à migração solitária e temporária. A distribuição praticamente equitativa por sexo é,

por sua vez, associada a um tipo de migração que envolve famílias. Entretanto, a dinâmica migratória é bem mais complexa e o aumento de mulheres migrantes nem sempre se aplica à reunificação de famílias, sendo bastante analisado o fenômeno da migração feminina solitária, que é favorecida pelo estabelecimento de redes de contato com migrantes mais antigos e pelo aumento de oportunidades de trabalho e ocupação para mulheres solteiras (OIM, CNPD, MTE, 2009).

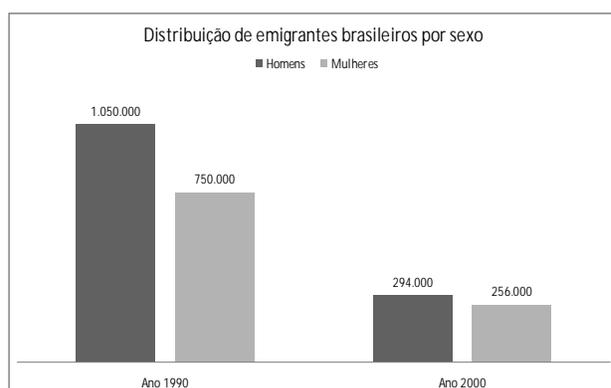


Gráfico 5 – Distribuição de emigrantes brasileiros por sexo (1990 e 2000). FONTE: Carvalho e Campos (2006).

Nos anos 1980, os primeiros anos da inflexão migratória, a diferença mais marcante entre os brasileiros que optavam por migrar para a América do Sul e os que optavam por migrar para Europa, Estados Unidos e Japão era a opção por zonas rurais ou urbanas.

Os brasileiros que migravam para os países vizinhos, em geral, procuravam ocupações em áreas rurais, pois o contexto era de expansão das fronteiras agrícolas brasileiras para o Oeste (SPRANDEL, 2006). Nesse período, que se iniciou em fins dos anos 1970, surgiram as primeiras comunidades de “brasilianos” ou “brasivianos” (agricultores brasileiros na Bolívia) e “brasiguaios” (agricultores brasileiros no Paraguai).

Os brasileiros que emigravam para a Europa e os Estados Unidos, pelo contrário, tinham preferência por se estabelecerem em áreas urbanas, como as grandes capitais (Londres, Lisboa, Boston, Chicago), onde havia maior leque de ocupações e mais redes de contatos informando oportunidades para estrangeiros naqueles países.

No começo dos anos 1980, o perfil dos emigrantes brasileiros que optavam pela Europa e pelos Estados Unidos era de médio ou alto grau de qualificação (SÁNCHEZ-MONTIJANO e AYUSO, 2012, p. 153). Engenheiros, médicos e dentistas optavam pela Europa para fugir da crise da dívida no Brasil na tentativa de aproveitarem as possibilidades abertas, por exemplo, pelo ingresso de Portugal na Comunidade Econômica Europeia em 1986. Nos Estados Unidos, ainda nos anos 1970, formou-se uma “rede da diáspora científica brasileira”, composta por pesquisadores das áreas de tecnologia de ponta, o que gerou indagações sobre os impactos, para o Brasil, do *brain drain* ou fuga de cérebros (COUTO E SILVA e SOUZA, 2008, p. 12).

Além da boa qualificação profissional, outra característica notável nas primeiras ondas migrantes era o relativo grau de engajamento político, pois muitos emigrados, sobretudo os que se exilaram na Europa, estavam em desacordo com o regime militar no Brasil. Tal postura política seria determinante para a criação das primeiras associações de brasileiros no exterior, as quais serviriam como plataformas para a articulação política transnacional a favor da redemocratização do país (BARRETO, 2011, p. 304). A seguir, na discussão sobre comunidades brasileiras em Portugal, será discutido o papel do vínculo transnacional entre essas comunidades e o Brasil na promoção dos direitos dos brasileiros no exterior.

Com a evolução do fluxo migratório, o perfil do brasileiro migrante diversificou-se e alcançou extratos sociais com menor grau de qualificação e renda, bem como com mais disposição para se inserir em funções de baixa qualificação nos países de destino. Todavia, tanto os migrantes das primeiras ondas emigratórias quanto os emigrantes mais recentes compartilham a característica de enviarem dinheiro para suas famílias no Brasil (SALES, 1999, CSEM, 2008).

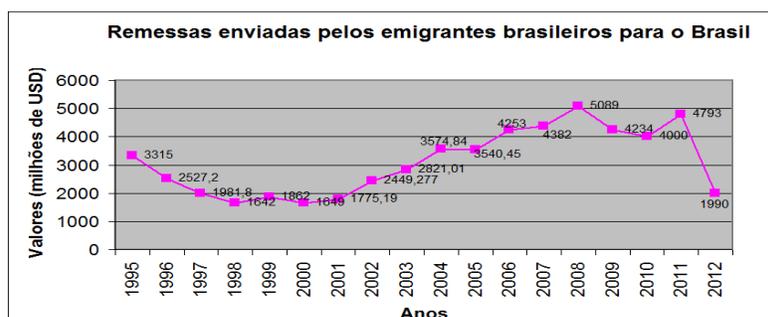


Gráfico 6 – Remessas enviadas pelos emigrantes brasileiros para o Brasil de 1995 a 2012. Fonte: Banco Mundial (2013b).

A importância das remessas de emigrantes para a economia brasileira é constatada quando se compara seu valor com o de outros itens do balanço de pagamentos do país. Por exemplo, as remessas de emigrantes chegam, em alguns períodos, a se equiparar com produtos importantes na pauta de exportação brasileira: em 2009, o país exportou 3,7 bilhões de dólares em café e recebeu 4,2 bilhões de dólares dos brasileiros que residem no exterior; em 2010, o país recebeu o mesmo volume de remessas de nacionais residentes no exterior, enquanto a pauta exportadora já sofria reveses com a crise financeira internacional iniciada em 2008 (BANCO CENTRAL, 2012, p. 1).

As remessas de nacionais residentes no exterior são uma variável importante para os estudos migratórios porque indicam o peso da presença de um grupo em um determinado país: quanto mais remessas de uma origem, mais expressiva (quantitativa ou qualitativamente) é a presença de um grupo migrante nesse local. Assim, localizar as origens e o volume das remessas de brasileiros no exterior é importante para compreender diversas dinâmicas, como o tipo de ocupação que eles exercem nesses países (ocupações sazonais ou fixas, bem ou mal remuneradas), se eles possuem pretensão de retornar ao Brasil (quando o emigrante passa a enviar grandes quantias, isso pode significar que ele pretende retornar) etc. Pode-se afirmar que quanto mais importante um país é para a emigração brasileira, mais expressivas são as remessas oriundas deste país, pois os fatores econômicos são uma motivação relevante para as migrações.

Destarte, os principais países para a emigração brasileira, ou seja, aqueles que concentram os maiores números de emigrantes brasileiros, tendem a ser também países com participação relevante como origem das remessas desses migrantes.

A análise da distribuição das remessas originadas dos quatro países analisados neste trabalho parece apontar uma correlação positiva entre o número de brasileiros ali vivendo e o valor das remessas enviadas aos familiares no Brasil, pois trata-se de países de expressiva participação no envio de remessas. Outros países, porém, também podem ser expressivos como fonte de remessas, inclusive ultrapassando Portugal ou Paraguai como fonte de remessas⁸, porém, não se analisam esses outros países tendo em vista os critérios estabelecidos acima: (i) analisar os quatro países com maior concentração de brasileiros em

⁸ Os Estados Unidos e o Japão são tradicionalmente as duas principais origens de remessas de emigrantes brasileiros (BANCO MUNDIAL, 2011).

2012; (ii) analisar as comunidades brasileiras segundo a distribuição geográfica pelas diferentes regiões do mundo onde a emigração brasileira é expressiva.

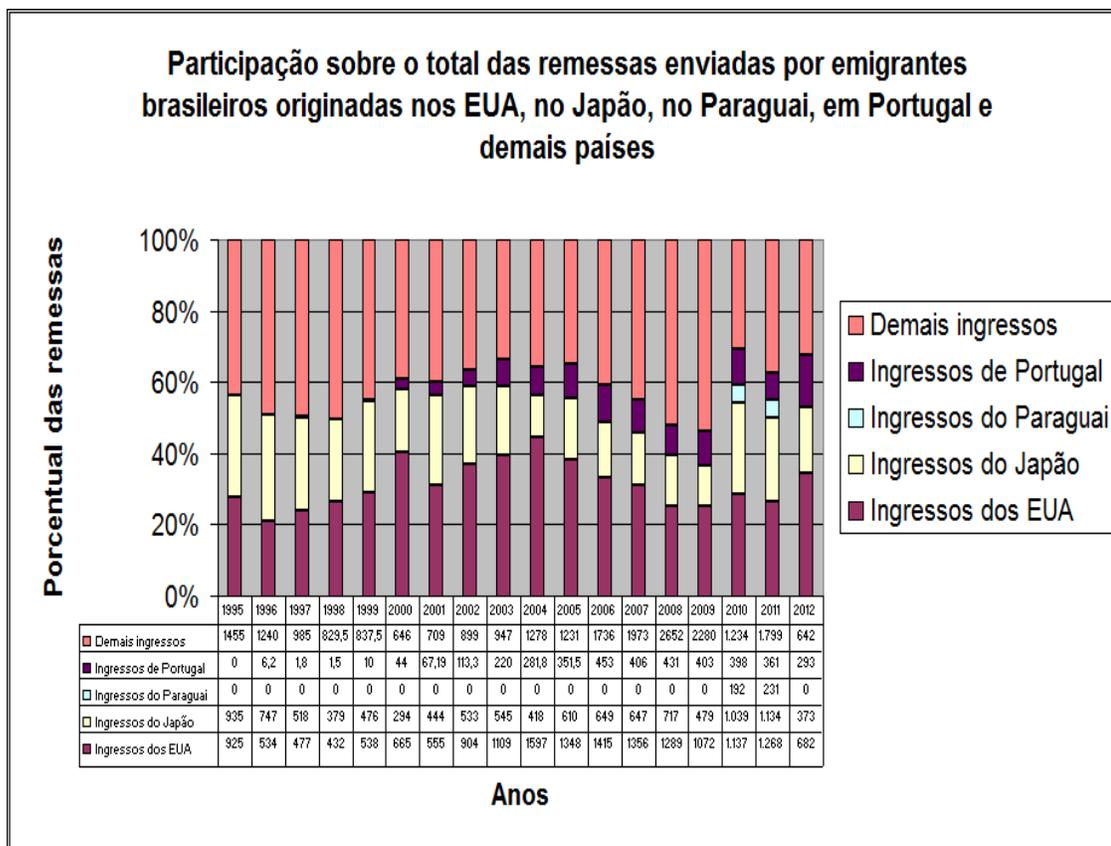


Gráfico 7 – Proporção das remessas enviadas por emigrantes brasileiros originadas nos EUA, no Japão, no Paraguai, em Portugal e demais países (1995-2012). Os dados do Paraguai relativos aos anos 1995-2009 e 2012 e os dados de 1995 para Portugal estavam indisponíveis nas fontes consultadas e a eles foram atribuídos valor 0 (zero). Assim, tem-se que os ingressos oriundos desses países estão subestimados. Fontes: Banco Mundial (2013a e 2013b); Banco de Portugal (2013); Banco Central do Paraguai (2013).

As comunidades brasileiras nesses quatro países de destino possuem em comum a preocupação em ajudar as famílias no Brasil ou em guardar dinheiro para um eventual retorno ao país. Enquanto residem no exterior, os migrantes se organizam de acordo com a realidade vivenciada no país receptor. Essa realidade determina as principais formas e objetivos do associativismo migrante. Antes, porém, de criarem organizações de defesa de seus interesses e interlocução com os governos, os migrantes definem suas identidades para que possam compreender do que necessitam.

As subseções a seguir abordam o processo de formação de identidade e as principais formas de associativismo migrante brasileiro nos Estados Unidos, no Japão, no Paraguai e em Portugal.

4.1.1 Comunidades brasileiras nos Estados Unidos

As comunidades brasileiras nos Estados Unidos têm como característica marcante a tentativa de construir uma identidade brasileira no exterior para se diferenciarem de outros grupos migrantes presentes no país receptor. Antes, porém de analisar este efeito da emigração brasileira (qual seja, a construção de uma identidade brasileira), esta subseção analisará as possíveis causas da emigração brasileira para os Estados Unidos.

Pode-se afirmar que a motivação básica para a emigração é o cálculo individual e racional de emigrar para acumular recursos (teoria neoclássica da migração) (LEWIS, 1954), contudo, esse cálculo não é suficiente, tendo em vista que o empreendimento migratório requer suporte social ao indivíduo.

As teorias das redes sociais complementam e, em vários pontos, refutam a teoria neoclássica. Elas complementam a teoria neoclássica porque explicam que redes de contatos no local de destino reduzem os custos da migração para o indivíduo que deseja partir, pois este indivíduo pode contar com informações que o ajudarão a custear sua viagem e, no local de destino, encontrar emprego. Conceitualmente, as redes de migrantes são

sets of interpersonal ties that connect migrants, former migrants, and nonmigrants in origin and destination areas through ties of kinship, friendship, and shared community origin. They increase the likelihood of international movement because they lower the costs and risks of movement and increase the expected net returns to migration. Network connections constitute a form of social capital that people can draw upon to gain access to foreign employment (MASSEY, ARANGO, HUGO et al, 1993).

Em seu aspecto refutador, as teorias de redes sociais contrariam a teoria neoclássica porque enfatizam elementos simbólicos e culturais como motivadores para a

migração, ou seja, aquelas primeiras teorias extrapolam a lógica economicista e utilitária da migração presente na teoria neoclássica.

Aplicando-se a teoria neoclássica das migrações ao caso do fluxo Brasil – Estados Unidos, tem-se que, na década de 1980, havia uma diferença no nível de oferta de empregos e salários entre os dois países que explicaria a opção dos indivíduos por migrar. Contudo, como, segundo as teorias de redes sociais, a migração não é uma escolha individual, pois depende do apoio de um grupo social ao indivíduo, os brasileiros puderam fazer a opção pelos Estados Unidos porque havia contatos para lhes oferecerem informações sobre empregos, bem como oferecerem auxílio no financiamento do custeio da viagem, entre outros auxílios.

Um dos casos mais estudados de migração Brasil – Estados Unidos, a cidade mineira de Governador Valadares demonstra como as redes preestabelecidas foram essenciais na escolha dos migrantes por esse país de destino.

Os primeiros contatos dos valadarenses com os Estados Unidos se estabeleceram na década de 1940 (ASSIS, 1995), quando empresas norte-americanas se instalaram no município mineiro para explorar a mica, mineral quartzítico utilizado na indústria bélica e, entre outras aplicações, utilizado também como componente dos capacitores dos equipamentos de radiofrequência. Ao longo dos anos 1940 e nas décadas seguintes, muitos norte-americanos se instalaram na cidade brasileira, e o aumento do intercâmbio com esses estrangeiros criou um imaginário das possibilidades da migração, bem como trouxe dados concretos sobre empregos para brasileiros nos Estados Unidos.

Dois grupos socioeconômicos principais migraram para os Estados Unidos na primeira leva migratória que partiu de Governador Valadares ainda nos anos 1960.

O primeiro grupo era composto pelos trabalhadores de baixas renda e qualificação, os quais migraram sobretudo como empregados das famílias norte-americanas que voltaram para os Estados Unidos nas décadas posteriores ao ciclo da mica (SENADO FEDERAL, 2005).

O segundo grupo era composto por jovens de classe média que, mesmo dispondo de um leque mais abrangente de possibilidades ocupacionais do que o primeiro grupo, emigraram para se “aventurar” nos Estados Unidos e juntar dinheiro a ser investido em negócios no Brasil (SIQUEIRA, 2004, p. 12). Este segundo grupo, que migrava intencionando uma curta estada nos Estados Unidos, foi responsável pelo estabelecimento das

principais redes com as quais seus conterrâneos contariam para irem aos Estados Unidos. Este grupo caracterizou-se por realizar migrações circulares, ou seja, eram frequentes os retornos ao Brasil seguidos de reemigração para os Estados Unidos. O sucesso financeiro desse grupo reforçou, na população de Governador Valadares, a ideia de que a emigração para os Estados Unidos poderia ser bem sucedida e propiciar uma vida próspera após o retorno ao Brasil.

A partir do fim da década de 1980, a saturação do mercado de trabalho para migrantes nos EUA e a restrição da legislação migratória minaram as perspectivas de “fazer a América” (ASSIS, 1999; SALES, 1999). Diante desse novo contexto, os migrantes, cujas famílias no Brasil dependiam de suas remessas, precisaram ampliar sua permanência nos Estados Unidos e modificaram a estratégia migratória, a qual passava a incluir a possibilidade de constituir família nos Estados Unidos tanto para assegurar acesso aos serviços públicos quanto para garantir vínculos afetivos que compensassem a distância da família original.

O principal destino dos valadarenses, desde a década de 1960 até a inversão do fluxo migratório no Brasil na década de 1980, era a costa leste dos Estados Unidos, notadamente o Estado de Massachusetts, em cuja capital, Boston, estabeleceu-se uma expressiva comunidade. De acordo com o Itamaraty, Boston é a cidade norte-americana com o maior número de brasileiros: 355 mil. Em seguida, as cidades mais populosas são Nova Iorque e Miami, com 300 mil brasileiros cada.



Figura 3 – Maiores concentrações de brasileiros nos EUA em 2011 (MRE, 2011, p. 18)

O Itamaraty estima que haja mais de um milhão de brasileiros residindo nos Estados Unidos. Uma característica relevante desses migrantes é o alto número de irregulares (indocumentados ou com visto expirado ou incompatível com sua situação nos EUA), número que chega, em Boston, a ser quase sete vezes superior ao número de brasileiros em situação regular na capital de Massachusetts (MA): segundo dados do MRE de 2008, havia 300 mil brasileiros irregulares e 53 mil regulares em Boston (MARINUCCI, 2008, p. 7). Em 2011, manteve-se a estimativa de 355 mil brasileiros (entre regulares e irregulares) nessa localidade (MRE, 2011, p. 18).

Devido aos altos índices de irregularidade, esses migrantes temem o contato com esferas governamentais (tanto brasileiras quanto norte-americanas), o que compromete a precisão das estatísticas sobre a distribuição dos brasileiros nos Estados Unidos, as quais são compiladas com base em dados de ONGs e em prospecções das repartições consulares, as quais se distribuem nos polos de maior concentração de brasileiros.



Figura 4 – Consulados brasileiros nos EUA em 2012 (MRE, 2013b)

Como tendem a não recorrer prioritariamente ao governo, os migrantes brasileiros irregulares se organizam autonomamente, sobretudo em igrejas, que costumam ser os primeiros locais de socialização do migrante, onde ele recebe apoio para a instalação no novo país (roupas, móveis e utensílios domésticos) e informações de emprego (MARTES, 1999).

Oito grandes igrejas distribuídas entre os estados com maior presença brasileira (Califórnia, Flórida, Connecticut, Massachusetts e Nova Iorque) foram identificadas como organizações de apoio aos brasileiros no exterior (OIM, CNPD, MTE, 2009, p. 87-98).

As igrejas não são o único lugar de agregação dos brasileiros, que também se organizam em associações desportivas e culturais. São estas organizações as maiores difusoras da cultura brasileira para os demais grupos migrantes e para os norte-americanos.

Por fim, além das igrejas e associações desportivo-culturais, uma terceira forma de organização de brasileiros no exterior é a “imprensa brazuca” (SALES, 1999, p. 25). Trata-se de uma gama de jornais que circulam desde a chegada dos brasileiros aos Estados Unidos e que divulgam notícias do Brasil e da comunidade brasileira.

Antes do advento da Internet, era comum a venda de fitas cassete contendo capítulos de telenovelas e edições de noticiários televisados (SALES, 1999). Atualmente, a mídia para brasileiros é composta por blogs, páginas de redes sociais, fóruns de troca de informações e portais de notícias. Os brasileiros divulgam não somente oportunidades de emprego, como também procuram conhecer pessoas para dividir moradia ou, ainda, esclarecem dúvidas sobre revalidação de diplomas universitários nos EUA e no Brasil. Três portais muito difundidos entre a comunidade brasileira são Comunidade News, Achei USA e Brasileiros nos Estados Unidos (AMBRA, 2013).

Os veículos de informação especializados são o corolário de uma identidade brasileira formada por diversos componentes: origem nacional comum, necessidades similares e objetivos parecidos aos dos outros migrantes. Recorre-se à identidade para buscar apoio social e alcançar objetivos que não são específicos somente a um indivíduo, mas, pelo contrário, correspondem às motivações de uma coletividade.

Os brasileiros que tradicionalmente emigravam para os EUA possuíam como principal motivação realizar uma migração de curta duração, economizar dinheiro e retornar para o Brasil (ASSIS, 1995; RIBEIRO, 1999; SALES, 1999). Para alcançar esses objetivos, precisavam competir com outros grupos migrantes que exerciam as mesmas atividades no mercado de trabalho. Devido a essa competição, tornou-se necessário diferenciar o brasileiro desses outros grupos a fim de que ele não sofresse os preconceitos direcionados pelos norte-americanos a essas comunidades. Era preciso, também, justificar a diferença para convencer os clientes de que o brasileiro seria “um povo trabalhador” (SALES, 1999, p. 35) que não

poderia, portanto, ser confundido com os grupos migrantes mais antigos e mais discriminados nos Estados Unidos.

No caso brasileiro, além da escolha pelo adjetivo “trabalhador”, também foram negociadas identidades relativas às supostas alegria e festividade do brasileiro, em grande parte divulgadas para sinalizar o pacifismo do brasileiro, em oposição a grupos nacionais associados a atividades criminosas (máfias e gangues).

Conforme afirma Tilly, “alguns elementos de identidade do país de origem são eleitos, negociados e reconstruídos no contexto de migração” (TILLY, 1990 apud SIQUEIRA, 2003, p. 7).

Alguns desses “elementos de identidade” são visíveis, por exemplo, nas *Brazilian Parades* (RIBEIRO, 1999), as quais, ao se apresentarem no *Carnaval Parade* de São Francisco, realizado desde 1979, exploram a estética carnavalesca e tropical do Brasil.

Segundo Ribeiro (1999),

[o] *Carnaval Parade* de São Francisco é um grande ritual de afirmação étnica (...). A segmentação étnica norte-americana implica uma disputa permanente por visibilidade na cena política, econômica e cultural mais ampla. (...) Identificados como energéticos, alegres, sensuais e exuberantes, os brasileiros, inseridos em uma situação interétnica na posição de minoria, defrontam-se com questões de política da identidade sobre as quais ainda não têm maior experiência ou consciência (RIBEIRO, 1999, p. 64-65).

Como a construção de identidades comunitárias pressupõe a *eleição* de valores, isto significa que tais valores e características não são consensuais, mas, pelo contrário, são defendidos por determinados setores do grupo migrante em detrimento de outras marcas identitárias que são ocultadas. Consequentemente, a exploração, nas *Brazilian Parades*, da estética carnavalesca de mulheres seminuas adornadas com penachos coloridos arrisca-se a ignorar outros movimentos de festividade tradicional brasileira, como os reizados, o bumba-meu-boi, o maracatu, entre outros, os quais foram “derrotados” nas negociações implícitas para definir a brasilidade perante outras manifestações nacionais migrantes.

Nas *Brazilian Parades*, não há, portanto, consenso quanto à expressão mais legítima da brasilidade. Mais uma vez conforme afirma Ribeiro (1999, p. 63):

A exposição do corpo é uma questão controvertida entre os brasileiros trabalhando com manifestações culturais em São Francisco. Alguns estão cientes do intrincado jogo de imagens de que agora formam parte. Outros acham que isso é ajustar-se a uma visão extremamente reducionista da cultura brasileira, enquanto outros, finalmente, pensam apenas que essa é a maneira como os brasileiros são, simplesmente por causa do clima tropical (RIBEIRO, 1999, p. 63).

Outro evento de demonstração de identidade construída são os *Brazilian Days*, os quais ocorrem desde 1985. Embora mais heterogêneos que as paradas brasileiras, os *Brazilian Days* também possuem a forte marca identitária construída em torno de características que se tentam associar ao povo brasileiro: a festividade e a alegria.

As *Brazilian Parades* e os *Brazilian Days* são eventos que atingem um público mais amplo, contudo, não são as únicas ocasiões para demonstrar ou construir uma identidade brasileira no exterior. Existem associações de estudantes brasileiros nos Estados Unidos, como a *Brazilian Students Association of Stanford University*, fundada em 1967, e outras organizações, como o *Brazilian Cultural Movement*, que divulgam a cultura brasileira em uma complexidade maior. Entre as iniciativas promovidas por estes grupos estão semanas de cinema brasileiro; exposições de artes plásticas; palestras etc. (RIBEIRO, 1999, p. 46).

Teresa Sales, que, nos anos 1990, estudou a migração brasileira para os Estados Unidos, também analisou o processo de construção de uma identidade brasileira no exterior. Ela empregou o conceito de “expectativas temporais socialmente determinadas” (MERTON, 1984 apud SALES 1999, p. 18) para compreender como os brasileiros realizavam a experiência migratória nos Estados Unidos.

Sales observou que os migrantes partiam para os Estados Unidos com o propósito de juntar dinheiro e voltar rapidamente para o Brasil. A expectativa temporal inicial com a migração era, portanto, passar pouco tempo no exterior e investir os recursos da migração no país de origem. No entanto, muitos dos brasileiros que migraram nos anos 1980 e retornaram ao Brasil nos anos 1990 decepcionaram-se com a economia brasileira, com as altas taxas de inflação e de desemprego, e decidiram retornar aos EUA a fim de passarem mais tempo lá, redefinindo, assim, suas expectativas temporais de permanência no exterior para uma estada mais prolongada.

Segundo a autora, “[a] redefinição da expectativa temporal do grupo imigrante brasileiro (...) acarreta uma série de consequências para a identidade de grupo” (SALES, 1999, p. 21).

Um dos principais indícios da redefinição de expectativa temporal dos migrantes brasileiros, segundo Sales (1999, p. 20), seria o planejamento do nascimento de filhos nos Estados Unidos.

Como nesse país vigora o *jus solis* (direito à nacionalidade do país em cujo território se nasce), os filhos de brasileiros nascidos nos EUA são norte-americanos, o que daria aos pais a perspectiva de obterem a própria regularização migratória e talvez a naturalização (embora ter filho americano não implique regularização para os pais). Além disso, os filhos trariam para as famílias migrantes uma inserção mais profunda na sociedade norte-americana, pois utilizam os serviços de saúde e frequentam as escolas locais; aprendem o inglês desde cedo e têm, assim, mais facilidade do que os pais para se inserirem no mercado de trabalho nos Estados Unidos.

O nascimento da segunda geração de brasileiros no exterior indica, portanto, um aumento da expectativa de permanência nos Estados Unidos e mesmo a intenção de permanência definitiva, o que redefine a identidade brasileira.

Os brasileiros de segunda geração veem-se como menos brasileiros do que seus pais, pois possuem nacionalidade norte-americana. Contudo, como a sociedade norte-americana é etnicamente segmentada, mesmo os brasileiros nascidos nos EUA precisam assumir e criar uma identidade ancestral. A identidade ancestral difere da concepção de brasilidade da primeira geração porque os filhos de brasileiros estão longe do Brasil no espaço e no tempo, ou seja, sua noção de Brasil e de ser brasileiro refere-se a um período pretérito, que remonta à época de migração de seus pais, e não mais remonta ao Brasil atual e real.

Pode-se afirmar, portanto, que o processo de construção de uma identidade brasileira nos Estados Unidos passa pelos seguintes estágios:

1. expectativa inicial de migrar para angariar recursos a serem investidos no Brasil (expectativa de migração de curta duração);

2. contato com outros grupos migrantes e estabelecimento de diferenciação do grupo brasileiro para promover sua inserção no mercado de trabalho norte-americano (ensaio da construção de uma identidade brasileira);
3. retorno ao Brasil para investir os recursos obtidos nos EUA e decepção com as condições econômicas brasileiras;
4. reemigração para os Estados Unidos;
5. redefinição da expectativa de permanência nos Estados Unidos e consolidação de uma identidade brasileira a ser transmitida à segunda geração de brasileiros migrantes.

4.1.2 Comunidades brasileiras no Japão

As comunidades brasileiras no Japão são, talvez, as mais homogêneas entre as comunidades distribuídas nos quatro países de maior concentração de brasileiros. A não ser pelo caso do Paraguai, que atrai sobretudo brasileiros do sul e do centro-oeste, os migrantes para Portugal e Estados Unidos possuem relativa diversidade regional e étnica. Por sua vez, os migrantes brasileiros que se dirigem para o Japão são, em sua grande maioria, descendentes de japoneses que, no Brasil, possuem a ascendência oriental como componente definidor de sua identidade, mas que, no Japão, descobrem-se tão brasileiros quanto os que possuem ancestralidade diversa.

No caso analisado na subseção anterior, dos brasileiros nos EUA, a formação de identidade significava a *criação* de uma brasilidade. Neste caso, dos brasileiros no Japão, a formação de identidade significa a *descoberta* da brasilidade.

Segundo Elisa Massae Sasaki, 312.582 brasileiros residiam no Japão em 2008. Esse número é superior à estimativa publicada pelo Itamaraty em setembro de 2009, de 280.000 brasileiros residentes no Japão (MRE, 2009, p. 22). A cidade mais populosa em termos de migrantes brasileiros é Hamamatsu, onde residiriam cerca de 20 mil brasileiros (SASAKI, 2010, p. 384). Nessa cidade, foi aberto, em 2009, o terceiro consulado do Brasil.

Os outros dois consulados, localizados onde também há grande concentração de brasileiros, são em Tóquio e Nagoya.

As migrações de brasileiros para o Japão foram impulsionadas por pelo menos dois fatores correlacionáveis: econômico e sociopolítico.

O primeiro desses fatores, econômico, diz respeito às situações de Brasil e Japão à época da transição do fluxo migratório brasileiro na década de 1980. As economias dos dois países se complementaram: o Brasil enfrentava forte crise econômica e altos índices de desemprego, enquanto o Japão necessitava de mão-de-obra para assumir os trabalhos de baixa qualificação que não eram absorvidos por sua população, alocada em setores intensivos em tecnologia e que requerem alta qualificação. Para o migrante, restavam, assim, as atividades representadas pelos cinco “k”: *kitanai* (sujo), *kikei* (perigoso), *kitsui* (penoso), *kibishii* (exigente) e *kirai* (detestável).

Os fluxos Brasil-Japão se assemelham aos fluxos Brasil-Estados Unidos porque, em ambos os casos, os migrantes vislumbraram a possibilidade de migrar temporariamente, juntar dinheiro e retornar para o Brasil.

A importância do fluxo migratório Brasil-Japão se reflete no alto índice de remessas que os brasileiros lá residentes enviam para suas famílias no Brasil. Exceto nos anos de 1995, 2004 e no quadriênio 2006-2009 as remessas oriundas do Japão superaram a soma das remessas de todos os outros países (excluindo-se os Estados Unidos). No período 1995-2009, a média anual das remessas originadas no Japão foi de 0,5 bilhão de dólares (OIM, CNPD e MTE, 2009, p. 47-48). É possível que o valor real seja superior, pois a fonte consultada, o Banco Central do Brasil, não contabiliza remessas oriundas de fora do sistema bancário.

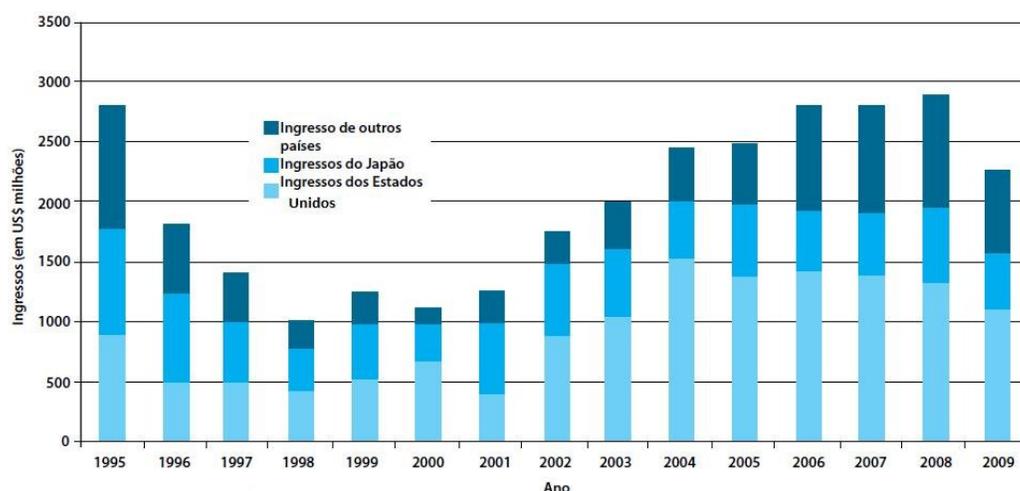


Gráfico 8 – Remessas recebidas pelo Brasil com ênfase nas originadas dos EUA e do Japão (1995-2009) (OIM, CNPD, MTE, 2009, p. 48)

O Japão é, depois dos Estados Unidos, a principal fonte de remessas para o Brasil. Além dessa similaridade, as migrações para ambos os países configuram-se, em geral, como migrações com ânimo temporário, com uma expectativa temporal de curto a médio prazo (entre dois e cinco anos).

Na história das migrações brasileiras para esses países, a permanência não era uma possibilidade aventada em primeira instância no caso dos EUA e tampouco no Japão, onde as políticas migratórias eram claras quanto à preferência por migrantes temporários: a validade dos vistos de trabalho sempre foi rigorosamente controlada e as punições para empregadores e trabalhadores que descumprissem a lei eram mais imediatas do que nos EUA, onde o governo, muitas vezes, tenta ignorar as migrações ilegais para manter o ritmo da economia. Com o decorrer do tempo, porém, tanto nos EUA quanto no Japão houve alteração nas expectativas temporais socialmente compartilhadas e passou-se a aventar permanências mais longas e mesmo definitivas.

O segundo fator que motivou e favoreceu as migrações Brasil-Japão, além do fator econômico associado às remessas, é de natureza sociopolítica e se refere às reformas nas políticas migratórias efetuadas pelo governo japonês na década de 1990 para flexibilizar a permissão de ingresso de nipodscendentes e recrudescer o controle de imigrantes de ancestralidade diversa.

Em junho de 1990, o governo japonês promulgou a Reforma da Lei de Controle da Imigração no Japão, que restringiu a emissão de vistos para países como Paquistão, Irã e Bangladesh (de onde se originavam muitos imigrantes que, ao ingressarem no Japão, não retornavam depois dos prazos estipulados no visto e se tornavam irregulares) e privilegiou a entrada de descendentes de japoneses, os quais poderiam renovar seus vistos de trabalho a cada três anos (SASAKI, 2010, p. 390-391).

A reforma migratória de 1990 constituiu um impulso ao movimento decasségui brasileiro porque, ao reorganizar as categorias de visto, permitiu que muitos brasileiros de ascendência japonesa trabalhassem legalmente no Japão. Esse contexto político favorável veio ao encontro da realidade social de massificação das migrações Brasil-Japão no final dos anos 1980 e início dos anos 1990.

Apesar da flexibilização de ingresso e permanência de *nikkeis* (estrangeiros descendentes de japoneses) por parte do governo japonês, a situação do decasségui brasileiro sempre foi vulnerável às vicissitudes econômicas. No final da década de 1990, no contexto da crise asiática, houve um alto índice de retorno para o Brasil, pois 11 mil brasileiros retornaram entre 1997 e 1998. Outra ocasião em que ocorreu um expressivo retorno foi no final dos anos 2000 devido à crise financeira internacional: pelo menos 50 mil dos 350 mil brasileiros residentes no Japão retornaram para o Brasil até o final de 2008 (SASAKI, 2010, p. 392 e p. 385).

Mesmo com a vulnerabilidade econômica, é notável o aumento do número de brasileiros com status de residência permanente no Japão. Para pleitear a permanência, é necessário preencher dois critérios: ter origem japonesa e estar no país por mais de três anos. Muitos brasileiros optam pelo visto permanente quando habilitáveis porque possuem interesse em facilitar as viagens internacionais a partir do Japão, o que reduz a burocracia no retorno ao país e permite também um fluxo mais frequente entre o Brasil, onde continua grande parte da família, e o Japão, novo país de residência.

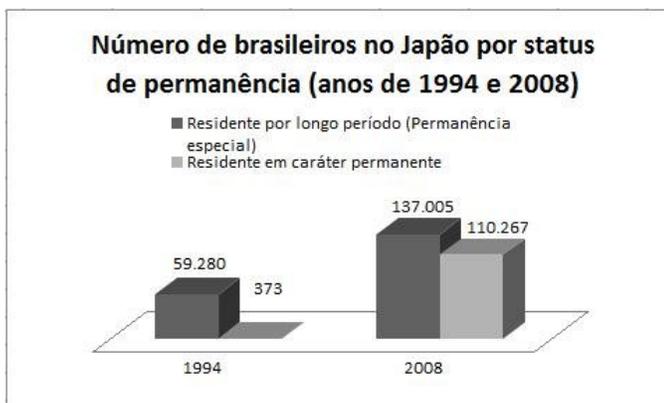


Gráfico 9 – Número de brasileiros no Japão por status de permanência (anos de 1994 e 2008) Fonte: SASAKI, 2010, p. 394.

A ascendência japonesa facilita a permanência no Japão, contudo, possuir o visto permanente é diferente de ser naturalizado japonês - e mesmo a naturalização não significa abandono da identidade de origem.

Os brasileiros que optam por continuar no Japão não perdem a condição migrante, ou seja, não saem do processo ininterrupto de redefinição de identidade, pois

as pessoas são socializadas em uma determinada cultura e isto significa uma incorporação marcante de formas de sentir, de pensar e de agir (...) Entretanto, quando [elas] vão morar em outra cultura, isso representa uma ruptura expressiva [do] quadro de referência, de sentido e pertencimento. A mudança de país impõe ao migrante múltiplas perdas, já que deixa para trás familiares, amigos, (...), língua. (...) Fica claro, portanto, que o contato contínuo com outra cultura supõe um conflito, uma crise e uma posterior ‘adaptação’ ao novo ambiente cultural. (...) [A] identidade somente se torna uma questão quando está em crise, quando algo que se supõe fixo, coerente e estável é deslocado pela experiência da dúvida e da incerteza. (DANTAS, 2010, p. 20-21 e p. 36)

Entre os primeiros *nikkeis* brasileiros que emigraram para o Japão, entre os anos 1970 e 1980, havia a sensação de que eles eram japoneses, e não brasileiros (ou não tão brasileiros), pois eles tinham dificuldade de se identificar com o “padrão de identidade brasileiro recorrentemente veiculado” (OLIVEIRA, A. C. de, 1999, p. 278).

Essa dificuldade de identificação derivava de dois fatores: o primeiro deles era a construção da identidade brasileira sobre o mito das três raças (branco europeu, negro

africano e indígena), o qual excluía da brasilidade etnias que não pertencessem a uma dessas raças. O segundo fator que dificultava a identificação dos nipodescendentes como brasileiros era o esforço da colônia japonesa no Brasil em preservar a identidade trazida no começo do século XX, uma identidade que não correspondia ao Japão contemporâneo, mas que servia para afirmar a diferença dos *isseis* (primeira geração de japoneses) e seus descendentes em relação aos demais brasileiros. O estereótipo vigente na sociedade brasileira do japonês como um povo disciplinado, inteligente e respeitoso também contribuía para que os descendentes quisessem reforçar sua identidade japonesa.

Saindo do Brasil e chegando ao Japão, porém, esses *nikkeis* descobriram ou forjaram sua brasilidade devido aos confrontos com a cultura japonesa e devido à discriminação sofrida nessa cultura, na qual se inseriam como trabalhadores marginalizados e estrangeiros.

A primeira impressão do decasségui brasileiro ao chegar ao Japão, era “eles [os japoneses] não são como nós”. Os decasséguis descobriam que, mesmo com “cara de japoneses” eram facilmente reconhecidos como não japoneses. Eles afirmavam que, inclusive, conseguiam identificar nipo-brasileiros simplesmente por sua aparência (OLIVEIRA, A. C. de, 1999, p. 293-296), o que significava que o nascimento no Brasil havia interferido no modo de vestir, andar e gesticular, bem como interferira nos gostos e opções estéticas (cortes de cabelo, acessórios etc.). Foi no Japão que muitos *nikkeis* se descobriram brasileiros.

No Japão, o “mercado nostálgico” ou mercado étnico é responsável pela distribuição de comidas brasileiras das quais os migrantes sentem falta (feijão, carne e até mandioca), e de vestimentas ao gosto brasileiro, como tipos de *jeans* fabricados no Brasil.

Semelhante ao que ocorre nos EUA, no Japão os migrantes também comemoram o carnaval para relembrem as “origens” brasileiras e se afirmarem na sociedade japonesa como um grupo distinto dos demais grupos migrantes (OLIVEIRA, A. C. de, 1999, p. 297). Em 1981, surgiu o *Asakusa Samba Carnival* (JAPAN TIMES, 2012), um desfile em que, como no carnaval brasileiro nos EUA, a estética escolhida para representar o carnaval remonta ao corpo pouco vestido e adornado por alegorias cheias de penas.

A questão da identidade é onipresente na temática migratória. O diferencial do fluxo Brasil-Japão em relação a outros fluxos migratórios é que os brasileiros, ao partirem para outros países, não questionam sua identidade brasileira preexistente: ser brasileiro é um

gado. Os decasséguis, ao contrário, muitas vezes acreditam que estão retornando às origens, e que a identidade brasileira é secundária. No Japão, porém, precisam reavaliar a ordem de suas identidades e acabam se descobrindo mais brasileiros do que japoneses ou, simplesmente, brasileiros.

Os migrantes buscam construir identidades baseadas na origem geográfica, na ancestralidade e na história comuns (HALL, 1996, p. 69 apud OLIVEIRA, A. C. de, 1999, p. 277). Forjada essa identidade, necessária para fazer frente à discriminação e para criar uma rede de ajuda mútua, os migrantes se afirmam pertencentes a comunidades e estabelecem organizações.

Segundo o CSEM, as organizações migrantes podem ser compreendidas como

todas as formas associativas, formais ou informais, *de* migrantes brasileiros ou *para* migrantes brasileiros, cujo objetivo é desenvolver algum tipo de serviço e *advocacy* em prol dos direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais) da comunidade brasileira (CSEM, 2008, p. 2, grifos no original).

Os brasileiros no Japão possuem uma ampla rede de associações e organizações que se caracterizam pelo forte vínculo transnacional com o Brasil. Esse vínculo é fortalecido por, pelo menos, três fatores: concentração dos focos de emigração em poucos estados brasileiros (Paraná e São Paulo); relativa homogeneidade dos brasileiros que emigram para o Japão (muitos dos quais, por serem nipodescendentes, já possuíam algum contato com associações nipo-brasileiras) e preexistência de associações de japoneses no Brasil. Esses fatores facilitam o estabelecimento de projetos de cooperação, promoção de eventos, palestras e cursos em ambos os países.

As associações nipo-brasileiras são importantes para a comunidade *nikkei* desde a chegada dos *isseis* ao Brasil, e só não foram mais expressivas no começo do século devido às restrições impostas pelo governo Vargas às organizações estrangeiras (sobretudo do Eixo – Itália, Japão e Alemanha) durante a Segunda Guerra Mundial.

Em 1955, entrou em funcionamento a Sociedade Paulista de Cultura Japonesa, a qual, em 1968, passou a ser Sociedade Brasileira de Cultura Japonesa (BUNKYO, 2013). Desde então, multiplicaram-se as associações culturais, como as Casas do Estudante Nipo-

brasileiro e demais agremiações voltadas para o atendimento à comunidade e para a interlocução com o restante da população brasileira.

A criação e articulação de tais organizações criou uma rede de informações e contatos muito utilizada pelo movimento decasségui brasileiro, o qual aproveitou o conhecimento dessas estruturas organizacionais para se mobilizar no Japão.

O Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM) chamou a atenção, em pesquisa realizada nos anos de 2007 e 2008, para características de sete organizações de brasileiros no Japão: a Associação Brasileira de Omaezaki; o Grupo ABC de Kawasaki; o Centro Internacional Católico e o Serviço de Assistência aos Brasileiros, ambos em Tóquio; o Centro de Referência e Suporte em HIV DST em Yokohama; a Associação Amigos do Brasil em Gifu e o Programa Disque Saúde em Nagoia.

De acordo com questionários aplicados, essas organizações elencaram os seguintes problemas como os principais enfrentados por seus beneficiários e associados: problemas com o idioma local; discriminação étnica; trabalho excessivo; dificuldade de adaptação e problemas familiares. De todos os problemas, porém, o mais grave, ou seja, aquele que recebeu a maior nota nos questionários de aferição, foi “saudades” (CSEM, 2008, p. 16).

Com base na análise dos questionários de resposta aberta, pôde-se verificar que as principais atividades desenvolvidas por essas organizações estão nas áreas de educação e saúde. Na área educacional, são oferecidas aulas de reforço escolar e de japonês e português. Na área de saúde, são feitas traduções de receituários médicos, auxílio a pessoas com DST e serviços de intérprete durante consultas clínicas (CSEM, 2008, p. 22-23).

Assim como as organizações nipodescendentes, que remontam ao começo do século XX, a mídia para *nikkeis* também é anterior ao período dos decasséguis brasileiros, o que permite afirmar a intensidade do fluxo de informações Brasil-Japão.

Em 1946, surgiu um dos mais tradicionais periódicos voltados para a colônia japonesa no Brasil, o *São Paulo Shimbun*. Em seu primeiro editorial, de 8 de outubro de 1946, esclareciam-se os propósitos da publicação: “O *São Paulo Shimbun* tem diante de si a responsabilidade de informar sobre todos os assuntos que digam respeito com as [sic] necessidades da colônia” (SÃO PAULO SHIMBUN, 2013). Dois anos depois, em 1948, foi lançada a primeira edição do *Paraná Shimbun* (YAMASHITA, 2011). Os topônimos

presentes nos títulos dos periódicos mais tradicionais da comunidade japonesa no Brasil demonstram a concentração da migração japonesa nesses dois estados brasileiros.

Com a evolução dos meios de comunicação, os jornais impressos tornaram-se portais de notícias passíveis de serem atualizados por correspondentes em todo o mundo praticamente à velocidade em que surge a informação. É o caso do *Shimbun*, que possui *website* e oferece classificados de interesse para residentes tanto no Brasil quanto no Japão.

As migrações do Brasil para o Japão caracterizam-se pelo retorno de descendentes de japoneses à terra de seus ancestrais, contudo, é necessário lembrar que as migrações do fim do século XX e início do século XXI envolvem fluxos mais diversificados. Brasileiros de várias origens étnicas têm emigrado para o Japão, muitos acompanhando seus cônjuges *nikkeis*, outros sem nenhum vínculo familiar com aquele país, mas que optam pela migração devido a expectativas econômicas e, mais ainda, devido a uma perspectiva cosmopolita que, devido às tecnologias de comunicação e transporte, faz o mundo aparentar ser pequeno e aproxima o Japão do Brasil.

4.1.3 Comunidades brasileiras no Paraguai

Dos quatro principais países de destino, o Paraguai possui um perfil migratório diferenciado em relação aos outros três, pois a comunidade brasileira nesse país é majoritariamente agrária, enquanto as comunidades nos demais países são urbanas.

Uma população agrária possui motivações distintas para migrar. Enquanto o migrante urbano, em geral, migra com ânimo temporário, o agricultor pretende se instalar nas novas terras por longo prazo ou definitivamente, o que leva a uma série de interações bastante distintas daquelas que caracterizam as populações urbanas.

O migrante agrário tende a estabelecer um vínculo muito forte com o novo território, pois precisa garantir a sustentabilidade de um meio de produção imóvel, a terra. Para solucionar os problemas produtivos, recorre a quem está mais próximo: associa-se aos agricultores vizinhos formando cooperativas e vende sua produção para os distritos administrativos e mercados próximos. No caso dos brasileiros no Paraguai, os vínculos com

este país se tornaram ainda mais fortes porque sua migração foi incentivada pelo governo paraguaio.

Em 1963, Alfredo Stroessner promulgou um novo Estatuto Agrário e, em 1967, revogou a lei que proibia a venda de terras de fronteira a estrangeiros. Essas duas iniciativas fizeram parte de uma estratégia de reforma agrária que pretendia modernizar a agricultura paraguaia criando latifúndios intensivos em tecnologia que deveriam ser administrados por quem pudesse comprar terras no Paraguai e possuísse condições de financiar os caros implementos agrícolas necessários à modernização.

Famílias brasileiras que já possuíam algum recurso financeiro migraram do Sul e Centro-Oeste para se estabelecerem no Paraguai em condições vantajosas em relação a grande parte dos agricultores locais. Essa desigualdade de condições, ao longo dos anos, fomentou disputas relacionadas à posse de terra e gerou nos *carperos* (camponeses sem terra) a percepção de que os brasileiros em geral eram os responsáveis pela concentração de terra e pelos problemas no campo. Os latifundiários, contudo, não correspondem ao perfil do brasiguai que, na maioria das vezes, é um pequeno ou médio agricultor alvejado pelos ataques campesinos mais por sua condição de estrangeiro do que por sua competitividade no mercado agrícola.

No começo de 2012, os conflitos entre *carperos* e brasiguaio se intensificaram e centenas de famílias brasiguaio voltaram para o Brasil para se protegerem além da fronteira, sensibilizando a opinião brasileira para a precariedade de suas condições de vida no campo (GLOBO RURAL, 2012).

Somente uma minoria dos brasiguaio é rica. Grande parte é praticamente miserável e foi para o Paraguai devido ao fechamento da fronteira agrícola paranaense nos anos 1960 e 1970 (PRIORI e KLAUCK, 2010). Este segundo grupo carece do amparo do governo brasileiro para proteger pelo menos seu direito à vida em território estrangeiro. Sua condição, porém, é agravada pela dificuldade do governo brasileiro em fazer gestões em territórios rurais (o Itamaraty argumenta possuir poucos recursos financeiros e de pessoal) e pela questão de identidade dos brasiguaio que, há tantos anos no exterior, muitas vezes não sabem a qual governo recorrer para defender seus direitos.

As organizações da comunidade brasiguaio possuem marcado viés local, constituindo-se, em sua maioria, cooperativas agrícolas. Entre as iniciativas por elas

promovidas estão a proteção dos direitos de propriedade dos agricultores por meio da contratação de advogados e o estabelecimento de iniciativas de microcrédito (CSEM, 2008, p. 5; OIM, CNPD e MTE, 2009, p. 107).

As organizações criadas por outras comunidades brasileiras no exterior possuem mais vínculos transnacionais, ou seja, sua interação com as sociedades de outros países é mais visível. As comunidades brasileiras em Portugal, apresentadas a seguir, demonstram como grupos migrantes podem se estruturar para dar visibilidade a suas necessidades tanto no país de destino quanto no país de origem.

4.1.4 Comunidades brasileiras em Portugal

A migração brasileira para Portugal tornou-se expressiva a partir da década de 1960, quando intelectuais de esquerda se exilaram neste país e iniciaram a construção das redes de migração que seriam utilizadas no transcorrer do fluxo migratório. A comunidade brasileira chegou a constituir, nessa primeira onda de migração, que foi da década de 1960 ao fim da década de 1970, a segunda maior comunidade estrangeira, depois apenas da comunidade espanhola. Ao longo dos anos 1980, as comunidades das ex-colônias africanas superaram numericamente a brasileira (BARRETO, 2011, p. 304).

Em 1972, Brasil e Portugal firmaram o Tratado Bilateral de Igualdade de Direitos entre Portugueses e Brasileiros. Esse tratado deveria balizar as relações migratórias entre os dois países, contudo, a adesão portuguesa ao Tratado de Schengen no começo da década de 1990 gerou, para Portugal, uma ambiguidade entre os compromissos assumidos com a Europa e os compromissos prévios com o Brasil.

A partir da década de 1980, quando começou a segunda leva migratória para Portugal, o perfil do migrante brasileiro para Portugal modificou-se: ocorreram “proletarização e feminização das migrações brasileiras para Portugal” (SÁNCHEZ-MONTIJANO e AYUSO, 2012, p. 170). O novo migrante brasileiro possuía média ou baixa qualificação e sua politização era menor.

Graças a essa mudança no perfil migratório, bem como graças ao novo contexto europeu de fechamento das fronteiras comunitárias, a questão migratória tornou-se mais candente na pauta das organizações transnacionais brasileiras de defesa dos migrantes.

Apesar das ambiguidades nas relações com a Europa e com o Brasil, Portugal é considerado o país com o qual o Brasil tem desenvolvido mais parcerias na área de migrações internacionais (PADILLA e FRANÇA, 2012, p. 185). Atribui-se essa parceria a razões históricas (relativas aos fluxos que remontam ao período colonial) e à articulação da comunidade brasileira em Portugal para promover a melhoria das condições dos brasileiros neste país.

Durante o governo Lula, foram assinados expressivos acordos: o Acordo de Facilitação da Circulação de Pessoas, o Acordo de Prevenção e Repressão do Tráfico Ilícito de Migrantes e o Acordo de Contratação Recíproca de Nacionais (Acordo Lula). Ao longo desse período presidencial, houve mais visibilidade da atuação da comunidade transnacional brasileira. A aprovação do último desses acordos, conhecido pelo nome do presidente e aprovado em 2003, é freqüentemente atribuída às gestões que a Casa do Brasil em Lisboa, uma organização comunitária, fez para trazer Lula para as negociações com o governo português (BARRETO, 2011, p. 315).

As organizações de imigrantes existem em Portugal pelo menos desde a década de 1970, mas foram reconhecidas pelo governo português na década de 1990 (BARRETO, 2011, p. 308).

Em 1996, o governo português criou o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (atual ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural) e, nesse ano, a Casa do Brasil de Lisboa era a única associação brasileira reconhecida. Somente em 1999 foi criado o regime jurídico das associações de imigrantes em Portugal (BARRETO, 2011, p. 308).

Em 2011, além da Casa do Brasil de Lisboa já eram reconhecidas, como organizações brasileiras, a Mais Brasil (no Porto), a Associação de Amigos Brasileiros na Madeira (na localidade de Funchal), a Associação Brasileira de Portugal (Seixal), a Associação Brasília de Portugal (Sintra) e a Casa Grande do Brasil (Setúbal), bem como organizações de caráter profissional e de estudantes (BARRETO, 2011, p. 309).

As organizações comunitárias estão mais espalhadas pelo território português do que as representações brasileiras em Portugal, que são em Lisboa e na cidade do Porto. Apesar de as dimensões de Portugal serem pequenas, a maior capilaridade das organizações (em relação às representações consulares) indica uma interação maior entre os brasileiros nesse país e aponta que eles podem contar, em primeiro lugar, com tais organizações e, só em seguida, recorrer ao governo brasileiro.

A mais conhecida organização brasileira em Portugal é a Casa do Brasil em Lisboa (CBL), criada informalmente no final da década de 1980 e fundada oficialmente no ano de 1992. Essa organização “participa de influentes redes transnacionais” (FELDMAN-BIANCO, 2010, p. 298), o que se verifica por sua presença constante em eventos relacionados à alteração na política para os brasileiros no exterior.

A Casa do Brasil em Lisboa participou da organização, no começo de 2002, do I Encontro Ibérico das Comunidades Brasileiras no Exterior e, no final desse ano, foi a primeira organização luso-brasileira a receber a *Carta de Lula aos Brasileiros longe de casa* (ANEXO C). Em 2006, por ocasião da CPMI da Emigração Ilegal, a CBL também estava presente e o documento que ela ajudara a elaborar (o Documento de Lisboa) foi a diretriz que pautou a criação da SGEB. O documento de 2002 foi o primeiro documento comunitário a preconizar a necessidade de “políticas públicas que [garantissem] os direitos dos cidadãos e cidadãs brasileiras no exterior” (ANEXO B).

O casal de membros fundadores da CBL, Heliana Bibas e Carlos Vianna, havia sido militante do Partido dos Trabalhadores no Brasil na década de 1980 e continuou sua atuação política em Portugal. Seu vínculo com os políticos locais lhe permitiu que a sede da instituição fosse cedida por pessoas ligadas ao grupo Abril (grupo de ativistas portugueses apoiadores da candidatura de Maria de Lourdes Pintassilgo em 1986).

O ano de 1989 foi importante para o associativismo migrante brasileiro em Portugal porque, devido ao vínculo partidário e à simpatia política pelo PT, os primeiros membros da CBL se manifestaram em apoio à candidatura de Lula à Presidência da República e fizeram boca de urna na Embaixada do Brasil em Lisboa (BARRETO, 2011, p. 313). Embora o ativismo partidário tenha se reduzido ao longo dos anos para aplacar as divergências entre os membros da Casa, os vínculos com grupos políticos no Brasil foram

empregados para trazer visibilidade à comunidade brasileira em Portugal e influenciaram a percepção dos *policy-makers* quanto à importância das migrações para a política externa.

Nos primeiros anos da CBL, como o contexto migratório era de leis menos restritivas e porque havia menos migrantes brasileiros, as principais atividades da organização eram culturais, e não de defesa de direitos migrantes.

Atualmente, a CBL, além de contar com atividades próprias de uma associação cultural (difusão de filmes, dias de convivência, aulas de dança etc.), também oferece assistência jurídica e atualiza um banco de dados de empregos para migrantes – a rede UNIVA. A rede é mantida em parceria com o Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural português (ACIDI). A CBL e o Alto Comissariado cadastram os imigrantes e os encaminham para os empregadores. A CBL também é responsável pela publicação de um periódico de notícias de interesse da comunidade migrante, o *Sabiá*.

Heliana Bibas e seu marido, Carlos Vianna, membros fundadores da CBL, foram constantemente acusados de centralizadores e personalistas (BARRETO, 2011, p. 313). Como resultado de dissidências, surgiu outra organização, a Casa Grande do Brasil. As relações de força deixam claro o embate entre “os projectos [sic] individuais e os colectivos [sic] e os embates pelas posições e pelo papel de porta-vozes legítimos” (BARRETO, 2011, p. 313-314).

Levando em consideração as críticas aos fundadores, a projeção da CBL como organização brasileira no exterior que realiza interlocução com os governos português e brasileiro e com a sociedade transnacional brasileira pode ser atribuída, entre outros fatores, ao contexto favorável, no qual o partido político dos fundadores se elegeu à Presidência da República em 2003.

As redes de relações pessoais dos membros da CBL e sua “capacidade de trânsito em círculos políticos e intelectuais no Brasil renderam um considerável capital simbólico à associação” (BARRETO, 2011, p. 314). O I Encontro das Comunidades Brasileiras no Exterior em 2002, por exemplo, foi uma demonstração da articulação da Casa do Brasil em Lisboa, que, auxiliada por organizações de apoio ao migrante vinculadas à igreja Católica, conseguiu sensibilizar o governo brasileiro para a importância de realizar o evento. Quatro anos depois, em 2006, por ocasião da CPMI da Emigração Ilegal, os dispositivos do

Documento de Lisboa se fizeram valer, pois o Legislativo levou-os em consideração e propôs a criação de uma instância no Executivo encarregada das políticas para brasileiros no exterior.

Quando os encontros da comunidade brasileira no exterior se institucionalizaram na forma das Conferências Brasileiros no Mundo, a CBL também teve destacada atuação. Seu presidente no ano de 2008, Gustavo Behr, foi um interlocutor de grande visibilidade nas discussões em que se aventou a possibilidade de criação de uma cadeira no Congresso para representar os brasileiros no exterior, como se a comunidade emigrada constituísse mais uma unidade da federação.

Devido às biografias dos membros da CBL, que atuaram em partidos políticos, tenta-se enfatizar o valor simbólico do voto como elemento de cidadania. O voto passa a ser associado a “pertencimento à nação” e é defendido no exterior porque os brasileiros supostamente “possuem mais sintonia com a vida e os acontecimentos políticos no Brasil, em detrimento de um engajamento na vida política do local de residência” (BARRETO, 2011, p. 317).

Apesar de sua proeminência como interlocutora dos governos, a Casa do Brasil em Lisboa tem se fechado para a adesão de novos membros para preservar os “princípios fundadores” da Casa, que são de representatividade, e não de ampliação de participação. A forma centralizadora como se determinam esses princípios, conforme apresentado acima, foi responsável pelas dissidências que levaram à fundação da Casa Grande do Brasil. A força da CBL dependeria, assim, mais de um contexto favorável (em que o partido político de vários de seus membros está no poder), do que de uma articulação com outras organizações da comunidade brasileira.

Pesquisas indicam que 67,8% dos brasileiros em Portugal desconhecem a Casa do Brasil e Lisboa e recorrem às redes sociais migrantes para buscar apoio no país de destino (BARRETO, 2011, p. 318-319). O efeito da centralização decisória nas organizações comunitárias pode ser seu enfraquecimento generalizado, pois elas se multiplicam e torna-se mais difícil articulá-las para defender os direitos dos migrantes.

As comunidades brasileiras em Portugal possuem uma longa tradição de organização transnacional com influência sobre os governos brasileiro e português. Contudo, seu poder de barganha pode ser reduzido no longo prazo se personalismos impedirem o diálogo entre as organizações.

As comunidades migrantes não podem depender do contexto político no Brasil para fazerem valer direitos consagrados internacionalmente, como o direito à vida e à dignidade, os quais são frequentemente negados aos migrantes. A política para brasileiros no exterior não pode, portanto, constituir uma política de governo; deve integrar o corpo das políticas de Estado, as quais são mais resistentes aos revezamentos partidários no poder.

4.2 A importância do processo de formação de comunidades

A questão identitária é marcante nos processos migratórios. Conforme observado nos quatro casos acima (Paraguai, Estados Unidos, Portugal e Japão), os migrantes precisam definir quem são para saberem do que precisam e, assim, lutarem por seus interesses, pois identidade e interesse são inseparáveis (WENDT, 1999). A identidade brasileira, portanto, torna-se necessária tanto para fazer frente às comunidades receptoras e aos outros grupos migrantes, quanto para fazer frente ao governo brasileiro, trazendo aos grupos migrantes legitimidade na defesa dos direitos de que são titulares.

A identidade brasileira é definida por meio de negociações efetuadas no seio da comunidade migrante (TILLY, 1990) em um processo que, apesar de não ser consensual, é indispensável para a interlocução com o Estado brasileiro. Foi a partir da definição de uma identidade e de uma “diáspora” brasileira que o governo e as comunidades migrantes puderam sistematizar suas interações, das quais resultaram a institucionalização das políticas para brasileiros no exterior por meio das Conferências Brasileiros no Mundo e da criação do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior, órgão comunitário transnacional que, apesar das críticas, é, em geral, considerado legítimo para discutir com o Itamaraty as políticas de interesse dos brasileiros no exterior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão emigratória adquiriu importância na pauta de política externa brasileira devido à expansão das comunidades brasileiras e ao conseqüente aumento das demandas dessas comunidades ao serviço consular brasileiro no exterior. Entre as décadas de 1980 e 1990, pelo menos dois milhões de brasileiros optaram por emigrar, ou seja, saíram do Brasil com ânimo de permanecerem temporária ou definitivamente no exterior. Na década seguinte, entre 1990 e o ano 2000, pelo menos mais meio milhão de brasileiros saiu do país (CARVALHO e CAMPOS, 2006). Como resposta a esse fluxo, o Itamaraty expandiu sua rede consular e hoje possui consulados-gerais e honorários, bem como postos consulares das embaixadas, em mais de 120 países (MRE, 2012).

A academia brasileira de relações internacionais passou por um tempo de assimilação entre a emergência do fenômeno emigratório e a apresentação de análises a este respeito. Como a pesquisa em política externa acompanha as agendas governamentais, foi necessário observar como o Itamaraty absorvia o tema migratório antes de identificar o lugar do tema “brasileiros no exterior” na discussão acadêmica de relações internacionais. Contudo, apesar desse tempo de assimilação acadêmica, desde os anos 1990, o Itamaraty já apresentava sensibilidade à questão dos emigrantes e formulava terminologias para indicar a importância da questão consular na política externa: a partir dos anos 1990, passou-se a utilizar o termo “diplomacia consular” para designar o caráter político, e não somente cartorial, do atendimento aos nacionais no exterior.

Os estudos migratórios na disciplina de relações internacionais são fortemente influenciados por perspectivas estatocêntricas devido à constituição da matéria sobre a base ontológica das relações entre Estados. Contudo, os Estados possuem um tempo de resposta mais longo do que o das sociedades às alterações socioeconômicas trazidas pelas migrações. Prova desse tempo de resposta mais longo é que a coordenação interestatal migratória é relativamente mais baixa do que a coordenação em outras matérias internacionais. Como decorrência dessa lentidão, organizações transnacionais de defesa dos direitos dos migrantes se coordenam para pressionar os Estados por políticas que reconheçam os direitos humanos das populações em trânsito. As próprias populações também se organizam e se constituem em

“comunidades” para poderem pressionar os governos por melhorias de suas condições de vida fora do país de origem. Portanto, para compreender a formulação de políticas para os brasileiros no exterior, é necessário levar em consideração os diversos atores transnacionais que participam da formulação e implementação de iniciativas voltadas para as populações brasileiras desterritorializadas.

Este trabalho organizou-se para verificar duas hipóteses: a primeira delas é que o Itamaraty aumentou o grau de importância conferido às políticas para os brasileiros no exterior; a segunda afirma que a política para os brasileiros no exterior resulta em grande parte da interação entre atores governamentais e não-governamentais (comunidades brasileiras no exterior e organizações não-governamentais).

Para confirmar ou refutar essas hipóteses, as burocracias responsáveis pela condução das políticas para os brasileiros no exterior e os canais de interlocução com as comunidades migrantes foram identificados. A Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) foi reconhecida como o ator central na condução da política externa para os brasileiros no exterior, e as Conferências Brasileiros no Mundo (CBM) e o Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE), como os canais de interlocução entre governo e atores não-governamentais para o acompanhamento dessas políticas.

A perspectiva teórica presente neste trabalho é a perspectiva pluralista de relações internacionais, pois a formulação da política externa para brasileiros no exterior é compreendida como resultante das interações entre diversos atores e grupos de interesses, governamentais e não-governamentais, domésticos e transnacionais. Entre tais atores, está a comunidade, ou as várias comunidades, brasileira no exterior, que se auto-organiza a fim de apresentar suas demandas ao governo brasileiro por melhoria das condições de vida no exterior.

Os migrantes, ao definirem sua identidade brasileira, preenchem o conceito de comunidade com um conteúdo próprio a fim de se afirmarem como diferentes dos outros grupos migrantes com os quais competem por empregos e por respeito nos países de destino, pois a experiência migratória requer a construção de identidades para responder à homogeneização com que os migrantes são tratados. Neste sentido, as comunidades brasileiras nos países selecionados para análise têm a questão identitária como central em suas vivências.

No Paraguai, o agricultor brasileiro precisa definir o que é (se brasileiro ou se paraguaio) para saber a quem recorrer quando seus direitos à posse da terra são contestados pelos *carperos*.

Em Portugal, os migrantes brasileiros se destacaram pela capacidade de organização política, promovendo vários eventos internacionais que consolidaram as políticas para os brasileiros no exterior e instrumentalizando, assim, de forma eficiente o conceito de “comunidades brasileiras”.

Nos Estados Unidos, o brasileiro define quem é para não ser confundido como mais um grupo latino e escapar aos preconceitos já arraigados na sociedade norte-americana em relação a esse grupo.

No Japão, os decasségus descobrem-se brasileiros e redefinem a ordem de suas identidades: no Brasil, eles se consideravam mais japoneses do que brasileiros; no Japão, descobrem-se mais brasileiros do que imaginavam ser possível antes da experiência migratória.

A construção de identidade, porém, é um processo não consensual e eletivo. Os grupos migrantes precisam decidir quais aspectos precisam ser ressaltados e quais devem ser ocultados para que sua titularidade de direitos seja reconhecida no país de destino e pelo país de origem. O processo eletivo de construção de identidades exclui opções e se dá mediante dissensões nos grupos migrantes. Portanto, a identidade construída, embora tenha como objetivo diferenciar o migrante, acaba, de fato, por reforçar novas formas de homogeneização, que podem ser tanto positivas quanto negativas.

A definição de identidade depende da relação do migrante com seu novo meio e com seu país de origem, assim, para compreendê-la é necessário levar em conta a dinâmica da interação entre comunidades e Estado de origem.

Os conceitos de transnacionalismo e diáspora ressaltam as dinâmicas em que Estado brasileiro e comunidades intercambiam papéis ativos e passivos na formulação das políticas e na formação das identidades das comunidades no exterior.

Neste trabalho, o conceito de transnacionalismo foi empregado segundo a perspectiva pluralista de relações internacionais para elucidar como as relações internacionais e a política mundial dependem de interações que muitas vezes fogem ao controle dos Estados. O conceito de transnacionalismo também elucidou a dimensão humana do fenômeno

migratório porque evidenciou que as comunidades se organizam independentemente das fronteiras dos Estados e estabelecem múltiplos vínculos de identidades necessárias ao atendimento de seus interesses.

Complementar ao conceito de transnacionalismo foi o conceito de diáspora, empregado neste trabalho para indicar a interação entre o Estado e as comunidades por meio da indução, por parte do Estado, da criação e manutenção de uma identidade nacional fora do país. Neste trabalho, empregou-se uma perspectiva crítica do conceito de diáspora, segundo a qual diáspora é uma construção política do governo que possibilita a operacionalização do conceito de “comunidades”. Apesar dessa possibilidade de manipulação das identidades nacionais pelo Estado, os próprios migrantes também recorrem à construção de identidades para poderem se diferenciar entre os grupos de migrantes presentes nos países de destino e serem reconhecidos em seus direitos pelos Estados que os recebem. Quando esse reconhecimento falha, é necessário recorrer ao Estado de origem por proteção fora do seu território.

No processo de formulação de políticas para os brasileiros no exterior, o governo brasileiro, em um primeiro momento, que foi dos anos 1980 ao começo dos anos 1990, sofreu pressão das comunidades no exterior para formular políticas de atenção a emigrados e, em um segundo momento, com a institucionalização dessas políticas, passou a reconhecer a organização de tais comunidades por meio da criação, em 2010, do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior.

A história da política externa para os brasileiros no exterior é marcada pelos avanços institucionais do Itamaraty, e do governo brasileiro de modo geral, para responder a demandas expressas pelas comunidades transnacionais em várias ocasiões e documentos: nos Encontros de Brasileiros no Exterior, no Documento de Lisboa, na Carta de Boston e no Documento de Bruxelas. A resposta governamental ocorreu devido à pressão e aos vínculos das comunidades transnacionais com o Partido dos Trabalhadores, o que levou Lula a divulgar, antes mesmo de sua eleição à presidência, a *Carta aos brasileiros longe de casa*, em que se comprometia a, caso eleito, aumentar a atenção as essas populações.

Apesar dos avanços das políticas para brasileiros no exterior durante o governo Lula, essas políticas já vinham sendo formuladas há mais tempo. Sua consolidação por meio da institucionalização de canais de diálogo entre o governo e as comunidades possui a

tendência de continuar nos governos seguintes, indicando que a política para os brasileiros no exterior não se constituiu como política de governos, mas como uma política do Estado brasileiro em matéria de política pública e de política externa.

Não se pode negar, contudo, que, apesar de evidenciado o pluralismo na formulação da política externa em matéria migratória (pois são vários os atores responsáveis por essa formulação), resta também claro o viés mais tradicional dessa política, qual seja, seu perfil realista.

A despeito de tantos avanços nas políticas para emigrado, o sistema internacional não perdeu seu caráter anárquico, pois os Estados ainda detêm soberania sobre seus territórios e podem fechar suas fronteiras a despeito dos esforços de liberalização dos fluxos humanos. Não se pode perder de vista, nesse contexto, que vários Estados têm adotado políticas migratórias cada vez mais restritivas, exemplificadas pelos tratados de Schengen e pela diretiva de retorno, no caso da União Europeia, e pela dificuldade de se aprovar uma reforma migratória garantidora de mais direitos para os migrantes, no caso dos Estados Unidos.

Por fim, as expectativas são de que os fluxos migratórios continuem compondo uma característica importante da vida internacional, pois o contingente demográfico e as desigualdades socioeconômicas aumentam ano a ano nos países mais pobres, o que é agravado pelas perspectivas de crises ambientais e guerras que continuarão empurrando populações para outras regiões. Nesse cenário, o tema migratório retorna às leituras mais tradicionais de política externa, de cunho securitizador, e segundo as quais os Estados formulam suas políticas levando em conta não apenas as pressões que sofrem dos grupos de interesse, mas, sobretudo, sua busca pela sobrevivência em um sistema anárquico.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. A dinâmica das fronteiras: deslocamento e circulação dos “brasiguaios” entre os limites nacionais. In: *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, ano 15, n. 31, p. 137-166, jan.-jun. 2009.

AMBRA (American College of Brazilian Studies). *3 sites para a comunidade brasileira nos Estados Unidos*. Disponível em <<http://blog.ambracollege.com/brasileiros-no-exterior/3-sites-para-a-comunidade-brasileira-nos-estados-unidos/>> Acesso em 18 fev. 2013.

AMORIM, Celso. Discurso de Abertura da Conferência Brasileiros no Mundo. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior – Brasileiros no Mundo*. Brasília: Funag, 2009. p. 19-24.

ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities – Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. UK: Verso, 1983.

ANDRADE, José H. F. de. *A política de proteção a refugiados da ONU – sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)*. 2006. 327 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília. 2006.

ANDRADE DA SILVA, Dinair. O Brasil nas migrações internacionais. In: CERVO, A. L.; SARAIVA, J. F. S. (Orgs.) *O crescimento das Relações Internacionais no Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), p. 111-144, 2005.

ARRAES, Virgílio. Narcotráfico e segurança humana. [resenha] In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol.44, N.1, pp. 183-186. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000100018&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 12 nov. 2012.

ASSIS, Gláucia de Oliveira. Estar aqui... Estar lá: uma cartografia da emigração valadarense para os Estados Unidos. In: REIS, R. R. e SALES, T. *Cenas do Brasil Migrante*. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____. *Estar aqui, estar lá... uma cartografia da vida entre dois lugares*. Florianópolis: UFSC, 1995. (Dissertação de Mestrado.)

BANCO CENTRAL. O desempenho das exportações brasileiras de *commodities*: uma perspectiva regional (2006-2011). In: *Boletim Regional do Banco Central do Brasil*. Jan. 2012. Brasília, 2012.

BANCO CENTRAL DO PARAGUAI. Estadísticas de balanza de pagos y posición de la inversión internacional. 2013. Disponível em:
<http://www.bcp.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=806:estadisticas-de-balanza-de-pagos-y-posicie-la-inversinternacional&catid=87:trimestral&Itemid=462> Acesso em 15 abr. 2013.

BANCO DE PORTUGAL. Remessas internacionais. 2013. Disponível em
<www.bportugal.pt/EstatisticasWEB> Acesso em 13 abr. 2013.

BANCO MUNDIAL. *World Data Bank* - Global Bilateral Migration. 2013a. Disponível em:
<<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/chart.aspx>> Acesso em 02 abr. 2013.

_____. *Migration and Remittances data*. Migrant Remittance Inflow 1975-2012. 2013b. Disponível em:
<<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html#Remittances>> Acesso em 02 abr. 2013. 2013b. Acesso em 02 abr. 2013.

_____. *Migration and Remittances* - Factbook 2011. 2ª Edição. Washington, DC, 2011. Disponível em <<http://data.worldbank.org/data-catalog/migration-and-remittances>> Acesso em 22 ago. 2012.

BARRETO, Alessandra Siqueira. Entre a política e a cultura: associativismo imigrante em Portugal. In: MALAMUD, Andrés; FLÓREZ, Fernando Carrillo (Orgs.) *Migrações, coesão social e governação*. Perspectivas euro-latino-americanas. Lisboa: ICS, 2011.

BARROS, Sebastião do Rego. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.41, N.2, p.18-28, Dez 1998.

_____. O Itamaraty e os brasileiros no exterior In: *Política Externa*. Vol. 5, n.3, p.106-114. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

BASCH, Linda; GLICK-SCHILLER, Nina; SZANTON-BLANC, Cristina. *Nations Unbound* – Transnational projects, Postcolonial predicaments and deterritorialized nation-states. Basel: Gordon and Breach Science Publishers SA, 1994.

BAUBÖCK, Rainer; FAIST, Thomas (Eds.) *Transnationalism and diaspora* – Concepts, theories and Methods. Amsterdã: Amsterdam University Press, 2010.

BORGES, Ricardo. Colonização do Leste paraguaio: a participação do agricultor brasileiro. In: *XX Curso de Altos Estudos*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1990.

BRASIL. Economia brasileira atrai estrangeiros e imigração aumenta 50% em seis meses. In: *Portal Brasil*. 2011. 01. nov. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/11/10/economia-brasileira-atrai-estrangeiros-e-imigracao-aumenta-50-em-seis-meses>> Acesso em 02 abr. 2013.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Columbia University Press, 1977.

BUNKYO. *Quem somos*. Disponível em <http://www.bunkyo.bunkyonet.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=105&Itemid=72&lang=br> Acesso em 23 fev. 2013.

BURTON, John W. *Systems, States, Diplomacy and Rules*. Cambridge: Cambridge University Press, 1968.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CANTISTA, Maria José. *Filosofia contemporânea*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP), 2006. Vol. 1. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8095.pdf>> Acesso em: 16 nov. 2012.

CARLSNAES, Walter. Foreign Policy. In: _____.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. (Eds.) *Handbook of International Relations*. London, Sage, 2002, p. 331-349.

CARR, E. H. *Vinte anos de crise*. Brasília: Editora UnB, 2001.

CARVALHO, José Alberto Magno de; CAMPOS, Marden Barbosa de. A variação do saldo migratório internacional do Brasil. In: *Estudos Avançados*, Vol. 20, N. 57, 2006. p. 55-58.

CENTRO SCALABRINIANO DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS (CSEM). *O protagonismo de brasileiros e brasileiras no exterior e seu papel na defesa e promoção de direitos humanos*. Resultados dos questionários aplicados às organizações. 2008. Disponível em <http://www.csem.org.br/2008/dados_pesquisa_brasileiros_no_exterior_definitivo.pdf> Acesso em 23 fev. 2013.

CERVO, Amado L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 46, Nº 1, 2003.

CHECKEL, Jeffrey T. Constructivism and foreign policy. In: SMITH, Steven; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (Eds.). *Foreign Policy – Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 71-82.

CHEIBUB, Z. B. *Bibliografia brasileira de relações internacionais e política externa: 1930-1980*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1981.

COMUNIDADE NEWS. Futuro do Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior é incerto. Publicado em 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.comunidadenews.com/local/futuro-do-conselho-de-representantes-dos-brasileiros-no-exterior-e-incerto-8747>> Acesso em 02 abr. 2013.

COUTO E SILVA, Eduardo do; SOUZA, Gustavo Holloway. A Primeira Rede da Diáspora Científica Brasileira - Brasileiros com alta qualificação contribuindo para o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico do Brasil. In: *I Conferência Brasileiros no Mundo*. Textos de Apoio. Rio de Janeiro: FUNAG, 2008. p. 9-22.

DANTAS, Sylvia C. Culturas em xeque e o desafio psicológico de ser entre dois mundos: biculturalismo entre Brasil e Japão. In: FERREIRA, Ademir Pacelli; VAINER, Carlos et al. (Orgs.) *A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p.19-38.

DUPAS, G. e VIGEVANI, T. (Orgs.). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Ômega/FAPESP, 1999, Vol. 1.

DUROSELLE, J. B. *Tout empire périra*. Théorie des relations internationales. Paris: Publications de la Sorbonne, 1981.

FELDMAN-BIANCO, Bela. O Brasil como país de emigração: mobilização e políticas. In: FERREIRA, Ademir Pacelli; VAINER, Carlos et al. (Orgs.) *A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p.293-304.

FIRMEZA, George Torquato. *Brasileiros no Exterior*. Brasília: FUNAG, 2007.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. *Multinacionais brasileiras: competências para a internacionalização*. São Paulo: FGV Editora, 2012.

GEPP, Michael. Diplomacia consular: assistência e proteção a nacionais. In: *XXXIV Curso de Altos Estudos*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1997.

GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION (GCIM). *Global Commission on International Migration*. Disponível em: <<http://www.gcim.org/>>. Acesso em: 12. nov. 2012.

GLOBO RURAL. Brasil quer garantias de segurança a brasiguaios. 3 fev. 2012. Disponível em <<http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI292886-18071,00-BRASIL+QUER+GARANTIAS+DE+SEGURANCA+A+BRASIGUAIOS.html>> Acesso em 26 fev. 2013.

GOBATO, Victor. Os garimpeiros na fronteira sul da Venezuela: características e conteúdo político da sua presença. In: *XXX Curso de Altos Estudos*, 1995.

GRADILONE, Eduardo. Uma Política Governamental para as Comunidades Brasileiras no Exterior. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior – Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009. Cap. 4. p. 71-104.

HAAS, Peter. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization*. Vol. 46. 1992. p. 1-35.

HALL, Stuart. Identidade cultural e diáspora. In: *Revista do Patrimônio Histórico*, n. 24, 1996.

HANREIDER, Wolfram F. Dissolving International Politics: Reflections on the Nation-State. In: *American Political Science Review*, 72, 1978, p. 1276-87.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). *Quem somos*. Disponível em <<http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?area=1af5c0ae-735d-46aa-b67c-30df6cfc999e>> Acesso em 01 mar. 2013.

INGRAM, Helen M.; FIEDERLEIN, Suzanne L. Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. In: *The Western Political Quarterly*. Vol. 41, N. 4, Dez. 1988. p. 725-745.

INTERNATIONAL PRESS. Jornalista pede o fim do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior. In: *Comunidade*. 27. abr. 2011. Disponível em: <http://www.ipcdigital.com/br/Noticias/Comunidade/Jornalista-pede-o-fim-do-Conselho-de-Representantes-de-Brasileiros-no-Exterior_27042011> Acesso em 02 abr. 2013.

ISKANDER, Natasha. *Creative State: Forty Years of Migration and Development Policy in Morocco and Mexico*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2010.

JAPAN TIMES. *Asakusa Samba Carnival offers a Brazilian alternative to Bon festivals*. Disponível em <http://www.japantimes.co.jp/culture/2012/08/24/events/asakusa-samba-carnival-offers-a-brazilian-alternative-to-bon-festivals/#.USeXyR11_mY> Acesso em 22 fev. 2013.

JARVIS, Darryl S. L. (Ed.). *International Relations and the "third debate": postmodernism and its critics*. Westport: Praeger Publishers, 2002.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. (Eds.) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1971. 3ª reimpressão, 1973.

KING, Charles; MELVIN, Neil. Diaspora Politics: Ethnic Linkages, Foreign Policy and Security in Eurasia. In: *International Security*. Vol. 24, N. 3, p. 108-138, 1999.

LESSA, Antônio Carlos. Cada um com o que é seu: as migrações internacionais e a diáspora brasileira. In: *Meridiano 47*, N. 113, p. 6-9, dez. 2009.

_____. Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 48, No.2, p. 169-184. 2005.

LEWIS, W. Arthur. Economic development with unlimited supplies of labor. In *The Manchester School of Economic and Social Studies*. Vol. 22, p 139-191. Manchester: 1954.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileira. In *América Latina/Internacional*. Buenos Aires. Vol. 1. No. 2. 1994.

_____. As fontes institucionais para a pesquisa em Relações Internacionais no Brasil. In: *Seminário sobre perspectivas para o desenvolvimento de estudos comparativos latino-americanos e relações internacionais*. Nova Friburgo, 1977.

LINKLATER, Andrew. *The transformation of political community*. Cambridge: Polity Press, 1998.

LITTLE, Richard. The growing relevance of pluralism? In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (Eds.) *International theory: positivism and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 10ª reimpressão, 2008, Cap. 3, pp. 66-86.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. *Carta aos brasileiros que vivem longe de casa*. 2002. Disponível em <<http://lulaforpresident.tripod.com/carta.htm>> Acesso em 22 fev. 2013.

MAIA, Oto Agripino. Brasileiros no Mundo: O ambiente mundial das migrações e a ação governamental brasileira de assistência a seus nacionais no exterior. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior – Brasileiros no Mundo*. Cap. 1, p. 25-46. Brasília: Funag, 2009.

MARINUCCI, Roberto. Brasileiros e brasileiras no exterior. Apresentação de dados recentes do Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2008. Disponível em <http://www.csem.org.br/2008/roberto_marinucci_brasileiros_e_brasileiras_no_exterior_segundo_dados_do_mre_junho2008.pdf> Acesso em 18 fev. 2013.

MARTES, Ana Cristina Braga. Os imigrantes brasileiros e as igrejas em Massachusetts. In: In: REIS, Rossana Rocha; SALES, Teresa (Orgs.). *Cenas do Brasil Migrante*, p. 87-122. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

MASSEY, Douglas S.; ARANGO, Joaquin; HUGO, Graeme et al. Theories of International Migration: a Review and Appraisal. In: *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3, p. 431-466, 1993.

MENEGAZZO, E. Construindo uma “cidadania extraterritorial”: participação, representação e incorporação política dos emigrantes brasileiros e seus descendentes. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA E POLÍTICA, 2., 2010, Curitiba. *Anais*. V. 4. p. 1-44.

MERTON, Robert K. Socially expected durations: a case study of concept formation in sociology. In: POWELL, W.; ROBINS, Richard (Eds.) *Conflict and consensus: a festschrift for Lewis A. Coser*. New York: The Free Press, 1984.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Leticia; _____. (Orgs.) *Política externa brasileira – As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, Cap. 1. p. 33-70.

MILESI, Rosita; FANTAZINI, Orlando. Cidadãs e Cidadãos Brasileiros no Exterior – O Documento de Lisboa, a Carta de Boston e o Documento de Bruxelas. In: *Brasileiros no mundo – Textos acadêmicos*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, v. 1, 2008. p. 317-332.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Comunidades brasileiras – expansão da rede consular. p. 1-4. In: *Balanco de política externa (2003-2010)*. 2013a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/5.1.3-comunidades-brasileiras-expansao-da-rede-consular>> Acesso em 3 mar. 2013.

_____. Portal Consular – Consulados brasileiros. 2013b. Disponível em: <www.portalconsular.mre.gov.br> Acesso em 12 fev. 2013.

_____. *Diplomacia Consular – 2007 a 2012*. Brasília: Funag, 2012.

_____. Estimativas populacionais das comunidades brasileiras no exterior. Brasília: 2011. Disponível em <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/brasileiros-no-mundo-2011-estimativas-final.pdf>> Acesso em 17 fev. 2013.

_____. Estimativas populacionais das comunidades brasileiras no exterior. Brasília: 2009. Disponível em <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas->

[populacionais-das-comunidades/brasileiros-no-mundo-2009-estimativas-final.pdf](#)> Acesso em 17 fev. 2013.

_____. Estimativas populacionais das comunidades brasileiras no exterior. Brasília: 2008. Disponível em <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/brasileiros-no-mundo-2008-estimativas-final.pdf>> Acesso em 17 fev. 2013.

MIRILOVIC, Nikola. Comparative diaspora politics: the cases of China and India. Paper elaborado para apresentação no Encontro Anual da *International Studies Association* em San Diego, 2012. Disponível em: <<http://isanet.ccit.arizona.edu/MyISA/Validated/ConferenceParticipation.aspx?ConferenceID=25&View=MyProgram>> Acesso (restrito para associados da ISA) em: 12 nov. 2012.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O estudo das relações internacionais no Brasil. In: *Perspectivas*. No. 6. p. 133-144. São Paulo. 1983.

MONEY, Jeannette; LOCKHART, Sarah. The architecture of International Cooperation on Migration. Paper elaborado para apresentação no Encontro Anual da *International Studies Association* (ISA) em San Diego, Abr. 2012. Disponível em: <<http://files.isanet.org/ConferenceArchive/64e55b37fd3d4b33a15cc6e43d6de6d3.pdf>> Acesso (restrito para associados da ISA) em: 12 nov. 2012.

MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: The Struggle for Power and Peace*. 6. Ed. New York: McGraw Hill, 1997.

MORSE, Edward L. The Transformation of Foreign Policies: Modernization, Interdependence and Externalization. In: *World Politics*, 22, 1970, p. 371-92.

NOGUEIRA, João Ponte; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, A. C de. Repensando a identidade dentro da emigração *de kassegui*. In: REIS, Rossana Rocha; SALES, Teresa (Orgs.). *Cenas do Brasil Migrante*, p. 275-307. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

OLIVEIRA, H. A. de; LESSA, A. C. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, 2 vols.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS (OIM); COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (CNPD) e MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). *Perfil migratório do Brasil - 2009*. Brasília: MTE, 2009. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/Brazil_Profile2009.pdf> Acesso em: 12. nov. 2012.

PADILLA, Beatriz; FRANÇA, Thaís. Direitos dos brasileiros e brasileiras na União Europeia: o papel do Estado. In: KONRAD-ADENAUER STIFTUNG. *Economia, Parlamentos, Desenvolvimento e Migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2012. p. 175-192.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Apresentação. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Diplomacia Consular*. Brasília: Funag, 2012. p. 3.

PENETRANTE, A. M. Migration and “unfinished” modernization in the Philippines, Indonesia and Mexico – Bridging the gap between theory and Practice. *Paper* apresentado no Encontro Anual da *International Studies Association* em New Orleans, 2010. Disponível em <http://www.allacademic.com/meta/p414189_index.html> Acesso em jan. de 2012.

PIPER, Nicola; ROTHER, Stefan. Let’s argue about migration: advancing a right(s) discourse via communicative opportunities. In: *Third World Quarterly*. Vol. 33. N. 9. 2012. p. 1735-1750.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto Nº 7.214, de 15 de junho de 2010* – Estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior... Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm> Acesso em: 08 fev. 2012.

_____. *Decreto Nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006* – Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm> Acesso em 03 mar. 2013.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 13. nov. 2012.

PRIORI, Angelo; KLAUCK, Roberto Carlos. O retorno dos brasiguaios. In: *Revista Espaço Acadêmico*. Maringá. Vol. 10. N. 109. Jun. 2010. Disponível em <<http://educem.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/download/10260/5699>> Acesso em 26 fev. 2013.

PROCÓPIO, Argemiro (Org.). *Narcotráfico e segurança humana*. São Paulo: LTr, 1999.

_____; VAZ, Alcides Costa. “O Brasil no contexto do narcotráfico internacional” In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 40, N. 1, p. 75-122. Jan/Jun. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291997000100004&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 12 nov. 2012.

RAGAZZI, Francesco. Diaspora: the Politics of its Meanings. In: *International Political Sociology*. Vol. 6, N. 1, p. 107-111, Mar. 2012.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. In: *Contexto Internacional*, Vol. 33, N. 1, jan.-jun. 2011.

RENOUVIN, Pierre. *Histoire des relations internationales*. 3 vols. Paris: Hachette, 1994.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração*. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Emigracao/RelFinalCPMIEmigracao.pdf>> Acesso em: 13. nov. 2012.

RIBEIRO, Gustavo Lins. O que faz o Brasil, Brazil: jogos identitários em São Francisco. In: REIS, Rossana Rocha; SALES, Teresa (Orgs.). *Cenas do Brasil Migrante*, p. 45-85. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. Segurança internacional e segurança humana. In: NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). *Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais*. São Paulo: UNESP, Vol. 1, p. 191-204, 2010.

ROSENAU, James. *The study of global interdependence: Essays on the transnationalisation of World Affairs*. Nova Iorque: Free Press, 1980.

RUDOLPH, Christopher. *National Security and Immigration*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2006.

_____. Globalization and Security: Migration and Evolving Conceptions of Security in Statecraft and Scholarship. In: *Security Studies*. Vol. 13. N. 1. 2003.

SALES, Teresa. Identidade étnica entre imigrantes brasileiros na região de Boston, EUA. In: REIS, Rossana Rocha; _____ (Orgs.). *Cenas do Brasil Migrante*, p. 17-44. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena; AYUSO, Ana. Migrações entre Brasil e Europa. Oportunidades para uma agenda renovada. In: KONRAD-ADENAUER STIFTUNG. *Economia, Parlamentos, Desenvolvimento e Migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2012. p. 151-174.

SÃO PAULO SHIMBUN. *História*. 1. Jun. 2010. Disponível em <http://www.saopauloshimbun.com/site_br.php/conteudo/show/id/210/cat/122> Acesso em 23 fev. 2013.

SASAKI, Elisa Massae. Os brasileiros no Japão em 2008. In: FERREIRA, Ademir Pacelli; VAINER, Carlos et al. (Orgs.) *A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p.383-414.

SENADO FEDERAL. Parlamentares investigam razões da emigração em Governador Valadares. In: Portal de Notícias. Edição de 18 ago. 2005. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2005/08/18/parlamentares-investigam-razoes-da-emigracao-em-governador-valadares>> Acesso em 15 fev. 2013.

SIQUEIRA, Sueli. O Fenômeno da Migração Internacional em Governador Valadares. In *Caderno do Neder*, Vol. 1, n. 1, p. 1-35, Governador Valadares, 2003. Disponível em <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_353.pdf> Acesso em 17 fev. 2013.

SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (Eds.) *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 10ª reimpressão, 2008.

SPRANDEL, Márcia Anita. Breve análise da relação entre o Estado brasileiro e seus emigrantes. In: FERREIRA, Ademir Pacelli; VAINER, Carlos et al. (Orgs.) *A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p.305-323.

_____. Brasileiros na fronteira com o Paraguai. In: *Estudos Avançados*. Vol. 20, N. 57. São Paulo, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200011&lng=pt&nrm=iso> Acesso em 26 fev. 2013.

SOUSA, Sofia Branco. A “comunidade acadêmica” como um conceito errático. In: *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*. Vol. XX, 2010. p. 149-166. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8792.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2012.

STEUP, Matthias. Epistemology. In: ZALTA, Edward N. (Ed.) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Fall 2012 Edition. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2012/entries/epistemology/>> Acesso em: 16 nov. 2012.

TAUNAY, Raul. O fenômeno da emigração brasileira: o fluxo norte-italiano. In: *XXXII Curso de Altos Estudos*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1996.

TILLY, Charles. Transplanted Networks. In: YANS-MCLAUGHLIN, Virginia (Ed.) *Immigration Reconsidered*, p. 79-95. NY: Oxford University Press, 1990.

TRINDADE, A. C. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

USHIJIMA, Fernanda Rais. *A Política Externa Brasileira para os Emigrantes e seus Descendentes*. 2012. 183 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais e Desenvolvimento) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2012.

VIANNA, C. *Balanço e comentários sobre o Seminário do Rio*. 2008. Disponível em: <<http://www.rede-brasileira.eu/>> Acesso em 12 fev. 2012.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. *International Relations Theory*. 5ª Edição. Nova Iorque: Longman, 2012.

WÆVER, Ole. The rise and fall of the inter-paradigm debate. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (Eds.) *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 10ª reimpressão, 2008, Cap. 7, p. 149-185.

WAGNER, W. Dissolving the State. In: *International Organization*, 28, 1974, p. 435-66.

WEINAR, Agnieszka. Instrumentalising diasporas for development: International and European policy discourses. In: BAUBÖCK, Rainer; FAIST, Thomas (Eds.) *Transnationalism and diaspora – Concepts, theories and Methods*. Amsterdã: Amsterdam University Press, 2010. cap. 4. p. 73-89.

WENDT, Alexander. The State and the problem of corporate agency. In: _____. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, Cap. 5, p. 193-245.

WOHLFORTH, William C. Realism and foreign policy. In: SMITH, Steven; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (Eds.). *Foreign Policy – Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008. Cap. 2, p. 31-48.

WOLFERS, Arnold. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1962.

YAMASHITA, Luzia Mitsue. *História do Paraná Shimbun*. In: VIII Encontro Nacional de História da Mídia. Guarapuava: Unicentro, 2011. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/8o-encontro-2011-1/artigos/Historia%20do%20Parana%20Shimbun.pdf/view>> Acesso em 23 fev. 2013.

ANEXO A – Quadro de iniciativas de uma política para as comunidades brasileiras no exterior⁹

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

⁹ GRADILONE, Eduardo. Uma Política Governamental para as Comunidades Brasileiras no Exterior. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior – Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009. Cap. 4. p. 77-80.

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

<input type="checkbox"/> Criação de página WEB (ou vínculo do Portal Consular) para matrícula consular, auto-cadastramento de instituições e lideranças comunitárias brasileiras no exterior, votação “on-line” de representantes brasileiros fora do Brasil e discussão de temas do interesse da comunidade em foros para tal fim	MRE
<input type="checkbox"/> Estímulo de parcerias com Igrejas e ONGs	MRE, CNBB, Centros Evangélicos
INICIATIVAS PARA APROVEITAMENTO, ESTÍMULO E VALORIZAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PRESTADA PELAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR	
<input type="checkbox"/> Mapeamento e divulgação de iniciativas brasileiras de mérito no exterior	MRE, Mcult, MTE, MCT
<input type="checkbox"/> Prêmios e condecorações a brasileiros com ação comunitária meritória no exterior	MRE, Congresso Macional
<input type="checkbox"/> Aproveitamento da comemoração da data nacional para celebração do Dia do Brasileiro no Exterior	MRE, Congresso Nacional
<input type="checkbox"/> Estímulo ao empreendedorismo de brasileiros no exterior	MRE, SEBRAE/BNDEs
<input type="checkbox"/> Facilitação e desoneração de remessas	BACEN/BB/CEF, bancos privados
<input type="checkbox"/> Criação de linhas de crédito para brasileiros no exterior	BB, CEF, BNDEs
<input type="checkbox"/> Aproveitamento das comunidades para a promoção e consumo de produtos brasileiros (comidas, bebidas e outros produtos típicos), eventualmente em feiras por ocasião da data nacional	MRE, Min. Ind. Com,
<input type="checkbox"/>	
INICIATIVAS PARA PRESERVAÇÃO DA IDENTIDADE BRASILEIRA E DOS VÍNCULOS COM O BRASIL	
<input type="checkbox"/> Criação de rede internet de brasileiros no exterior (rede de redes), com integração de todas as que já existem, com foros de informação, discussão, esclarecimento de dúvidas etc	MRE
<input type="checkbox"/> Criação ou reforço de programas de ensino da língua portuguesa para a comunidade brasileira	Min. Educação, MRE, CAPES, CNPq
<input type="checkbox"/> Estímulo a iniciativas culturais de brasileiros no exterior	MRE, Min. Cultura
<input type="checkbox"/> Continuação e reforço do sistema de exames supletivos no exterior, inclusive mediante pesquisas com vistas à sua expansão a outros países além de Japão e Suíça	Min. Educação, MRE
<input type="checkbox"/> Estímulo a programas de Educação à distância	Min. Educação, MRE
<input type="checkbox"/> Incentivo a publicações pedagógicas/culturais para crianças como o “Brasil for Kids” de Brasemb Washington	MRE, Min. Educação, Min. Cult.

<input type="checkbox"/>	
INICIATIVAS PARA A MELHOR INTEGRAÇÃO LOCAL	
<input type="checkbox"/> Estimulo à regularização migratória por parte dos brasileiros indocumentados, com apoio do Governo brasileiro para tal fim	MRE, MTE, scalabrinianos
<input type="checkbox"/> Disseminação de informações sobre sistemas locais de apoio a imigrantes	MRE, MTE, scalabrinianos
<input type="checkbox"/> Estímulo à criação de Redes de Estados e Cidades irmãs	MRE, ABM (Associação Brasil. Municípios)
<input type="checkbox"/> Intensificação de contatos das Embaixadas e dos Consulados com setores de governos locais que tratam de imigrantes	MRE
<input type="checkbox"/> Disseminação de informações sobre legislação local pertinente para migrante brasileiro	MRE, MTE
<input type="checkbox"/>	
INICIATIVAS PARA O FORTALECIMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO COM MAIOR EMPREGO DO DIREITO HUMANITÁRIO	
<input type="checkbox"/> Aumento da cooperação com a Organização Internacional de Migração (OIM)	MRE, MJ, MTE, CNIg
<input type="checkbox"/> Mapeamento de foros onde a temática migratória está em debate e reforço da participação brasileira nas discussões, com coordenação entre entidades brasileiras para a formulação e defesa de posições	MRE
<input type="checkbox"/> Apoio à criação de normas e de jurisprudência humanitária aplicáveis à temática migratória, com proposição em foros multilaterais de normas de defesa dos imigrantes	MRE, MJ, SEDH, MTE, CNIg, Congresso Nacional
<input type="checkbox"/> Monitoramento de violações de direitos humanos em matéria migratória e denúncia em conversações bilaterais e organismos multilaterais	MRE, MJ, SEDH
<input type="checkbox"/> Estímulo a missões interministeriais para contatos no exterior com entidades voltadas à defesa dos direitos de imigrantes	MRE, MJ, SEDH, MTE, CNIg
<input type="checkbox"/>	
INICIATIVAS PARA PROTEÇÃO DE BRASILEIROS VITIMADOS POR ARBITRARIEDADES E TRATAMENTO INADEQUADO POR PARTE DE AGENTES MIGRATÓRIOS E AUTORIDADES POLICIAIS ESTRANGEIRAS	
<input type="checkbox"/> Criação de Observatório de inadmitidos na Ouvidoria Consular do MRE	MRE
<input type="checkbox"/> Denúncia sistemática de tratamento inadequado a brasileiros barrados injustamente em outros países, por via consular e se necessário diplomática	MRE
<input type="checkbox"/> Defesa da criação de controles internacionais sobre centros de custódia de inadmitidos	MRE, MJ, MTur

<input type="checkbox"/> Criação de normas internacionais garantindo reparações a inadmitidos injustiçados	MRE, MJ, Congresso Nacional
<input type="checkbox"/> Criação de foros internacionais ou incorporação aos já existentes de instâncias para exame de violações de direitos de viajantes e imigrantes, eventualmente com criação de relatores para investigar violações de direitos humanos de imigrantes e punir comportamentos arbitrários de agentes migratórios	MRE, MJ, SEDH
<input type="checkbox"/> Criação de cadeira de direito migratório em instituições de ensino	MRE, MEC
<input type="checkbox"/> Contratação de consultores e advogados especializados na defesa de imigrantes	MRE, MTE
<input type="checkbox"/> Convênios entre OABs nacionais para fiscalização de tratamento a presidiários dos respectivos países no exterior	MRE, MJ, SEDH
<input type="checkbox"/>	

ANEXO B – Documento de Lisboa¹⁰***I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior
Documento de Lisboa******Apresentação***

Aconteceu, de 9 a 11 de maio de 2002, nas dependências da Universidade Católica de Portugal, em Lisboa, o I Encontro Ibérico da Comunidade 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. O evento, de caráter eminentemente propositivo, contou com a presença de cento e vinte pessoas, entre as quais representantes dos governos brasileiro e português, parlamentares, religiosos e acadêmicos dos dois países e emigrantes brasileiros em Portugal. Debateram-se as possibilidades de melhoria na atuação dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo brasileiros e possíveis medidas protetivas aos cidadãos e cidadãs brasileiras no exterior, assim como ações de fomento das relações entre os emigrantes e a Nação brasileira.

Introdução

No contexto da economia mundializada, verifica-se hoje grande movimentação de migrantes, nas mais variadas direções. No Brasil, país tradicionalmente de imigrantes, a emigração começa a se acentuar a partir do final da década de setenta. No momento, apesar da inexistência de estatísticas, estima-se que o número de brasileiros e brasileiras no exterior oscile entre dois e três milhões. Segundo as informações disponíveis, os países de maior concentração deste contingente são, pela ordem, Estados Unidos, Paraguai e Japão, aos quais se seguem países da Europa, com relevância para Portugal. Constata-se que, distantes da pátria, os brasileiros e brasileiras têm sua cidadania comprometida. Sejam eles estudantes, trabalhadores, turistas, detentos, independentemente de sua situação

¹⁰ Disponível no *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração*. Brasília: Congresso Nacional. p. 42-51. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Emigracao/RelFinalCPMIEmigracao.pdf>> Acesso em: 13. nov. 2012.

regular ou irregular, de sua condição pessoal ou profissional, enfrentam situações e problemas os mais variados. Há, inclusive, registros de graves violações de direitos humanos, de natureza criminal, com envolvimento de máfias de agenciamento de mão de obra e de prostituição, tráfico de crianças, discriminação, excessos das polícias de fronteira, trabalho escravo, entre outros casos de flagrante desrespeito à dignidade de brasileiros. É uma realidade que nos desafia a buscar caminhos e soluções do ponto de vista jurídico, econômico, trabalhista, sócio-cultural e religioso.

No entanto, a emigração ainda não recebeu das instâncias civis, religiosas e governamentais, o tratamento que a realidade está a merecer. Embora alguns destes emigrantes contem com o apoio dos seus familiares, estes podem fazer muito pouco, dadas as dificuldades decorrentes da distância e da pouca disponibilidade de recursos. Outros emigrantes contam com o apoio e serviço de associações e entidades confessionais e da sociedade civil. A soma destes esforços, contudo, tem se mostrado insuficiente para o atendimento de suas demandas. Daí a necessidade urgente de um comprometimento maior do Estado brasileiro no sentido de implementar políticas públicas que garantam os direitos dos cidadãos e cidadãs brasileiras no exterior.

Propostas finais aprovadas em Plenária realizada no dia 11/05/2002

I – Formulação de políticas públicas para a emigração

1. GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL – Criar uma instância orgânica interministerial para coordenar uma política para atendimento e apoio aos emigrantes brasileiros e incentivo ao seu regresso, integrando esforços de vários Ministérios.

2. SECRETARIA OU DEPARTAMENTO PARA ASSUNTOS DE EMIGRAÇÃO – Criação de uma Secretaria ou Departamento com poderes jurídicos no âmbito do Ministério da Justiça e do Ministério das Relações Exteriores para os assuntos de emigração.

II – Representação política para os emigrantes brasileiros

3. MECANISMO DE REPRESENTAÇÃO DOS EMIGRANTES BRASILEIROS – Criação de mecanismos de representação dos emigrantes junto ao Estado brasileiro, a exemplo do que já existe em outros países, como Portugal e Cabo Verde. A base desta representação deveria ser a eleição direta, por emigrantes registrados no consulado, de um conselho de representantes.

4. SUBCOMISSÕES NO CONGRESSO NACIONAL – Implementação de subcomissões permanentes nas Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para tratar das questões específicas de interesse dos brasileiros no exterior, incluindo a sua representação política, a ser estudada. As referidas subcomissões trabalharão articuladas com a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

III – Elaboração do Estatuto do Brasileiro no Exterior

5. ESTATUTO DO BRASILEIRO NO EXTERIOR – Criação de uma legislação

específica que contemple os direitos e deveres de brasileiros no exterior, consolidando a regulação jurídica pertinente às suas questões. Para tanto, sugere-se a constituição de um grupo de trabalho, incluindo parlamentares e membros do Ministério Público Federal, a integrar-se ao já criado grupo interministerial do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça, para dar início, o mais rapidamente possível, à elaboração de um anteprojeto de Estatuto do Brasileiro no Exterior, ouvindo as comunidades.

IV – Atuação de Consulados e Embaixadas brasileiras

- 6. ATUAÇÃO DAS EMBAIXADAS** – *Envolvimento direto das embaixadas nas questões políticas, sociais, jurídicas e econômicas relacionadas aos emigrantes.*
- 7. FORTALECIMENTO DA ESTRUTURA DOS CONSULADOS** – *Reforço das capacidades humanas e financeiras dos consulados para o devido atendimento aos brasileiros no exterior, com a ampliação do número de funcionários, terceirização de mão-de-obra em situações de emergência, identificação das necessidades de capacitação e credenciamento de entidades que possam realizá-la e integração do MRE com órgãos federais competentes (Secretaria da Receita Federal, Justiça Eleitoral, etc.) para identificação das necessidades de treinamento.*
- 8. INSCRIÇÃO CONSULAR** – *Implementação de um programa de incentivo à inscrição consular informatizada dos emigrantes brasileiros na área de jurisdição de cada consulado, permitindo uma melhor comunicação do Consulado com os emigrantes, consultas censitárias e estudos demográficos.*
- 9. REPATRIAMENTO DE BRASILEIROS** – *Reforço dos meios financeiros e operacionais para o repatriamento de emigrantes em situação de carência e para traslado de corpos de brasileiros falecidos no exterior. Negociação de protocolo entre o Estado brasileiro e companhias de transporte de passageiros para perdão de multa na revalidação de passagens, pagamento de preços mínimos ou eventual transporte gratuito de repatriados.*
- 10. RECADASTRAMENTO ELEITORAL** – *Recadastramento eleitoral permanente nos consulados.*
- 11. RELAÇÃO ESTADO/COMUNIDADE** – *Criação e fortalecimento de instrumentos de mediação entre o Estado e a comunidade de imigrantes brasileiros, principalmente no que se refere à assistência social.*
- 12. CONSULADOS ITINERANTES E PLANTÃO CONSULAR** – *Implementação e/ou ampliação dos consulados itinerantes, e instituição de um plantão consular permanente no primeiro domingo de cada mês.*
- 13. ASSESSORIA JURÍDICA A EMIGRANTES** – *Implementação de serviço jurídico local de apoio aos emigrados, prestado preferencialmente por profissionais que trabalhem com associações ligadas à comunidade. Este serviço deverá ser financiado pelo Estado brasileiro, mediante apresentação e aprovação de projetos específicos por entidades ou associações.*

V – Dotações orçamentárias

- 14. AMPLIAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA** – *Ampliação da dotação orçamentária e da meta de atendimento do programa “Assistência a Cidadãos*

Brasileiros no Exterior” (PPA 2000-2003), tendo em vista a existência de mais de 2 milhões de emigrantes brasileiros.

- 15. NOVA RUBRICA ORÇAMENTÁRIA** – *Inscrição no orçamento do Ministério*

das Relações Exteriores, de nova rubrica destinada ao apoio financeiro a entidades de imigrantes brasileiros ou associações de apoio aos mesmos, legalmente existentes, mediante a apresentação de projetos específicos.

VI – QUESTÕES CRIMINAIS

16. REPRESSÃO A ATIVIDADES CRIMINOSAS RELACIONADAS À

EMIGRAÇÃO – *Investigação permanente e adoção de medidas legais cabíveis, por parte do Ministério da Justiça e do Ministério Público Federal, contra empresas ou indivíduos envolvidos em atividades criminosas relacionadas à emigração, como o agenciamento ilegal de mão-de-obra e o tráfico de mulheres. Coordenação entre a Polícia Federal, Consulados e Comunidades de Brasileiros no exterior.*

17. CRIMES RELACIONADOS À EMIGRAÇÃO – *Análise do enquadramento penal dos crimes relacionados à emigração de brasileiros. Propõe-se a atualização da tipificação desses crimes e agravamento das penas.*

VII – Call Center

18. CRIAÇÃO DE CALL CENTER – *Criação pelo Estado brasileiro de um call center para atendimentos e registros de casos graves e urgentes envolvendo brasileiros no exterior.*

VII – Registros civis

19. TRANSCRIÇÃO DE REGISTROS CIVIS CONSULARES – *Tendo em vista a função de oficial de registro civil conferida aos cônsules e vice-cônsules do Brasil pela Convenção de Viena de 1963, propõe-se aos órgãos do Poder Judiciário Brasileiro que seja viabilizada, com a possível dispensa de processo judicial, a transcrição dos registros de nascimento de filhos de brasileiros nascidos no exterior e casamentos celebrados por autoridade estrangeira no exterior.*

20. REGISTRO DE NASCIMENTO DE BRASILEIRO NO EXTERIOR – *Aprovação urgente pelo Congresso Nacional da PEC 272/00-A (PEC 24/99 no Senado), de autoria do Senador Lúcio Alcântara, que dá nova redação à alínea “c” do inciso I do artigo 12 da Constituição Federal e acrescenta ao artigo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro.*

IX – Acesso à informação

21. CARTILHA DE DIREITOS E DEVERES – *Elaboração e divulgação de cartilha, a ser disponibilizada também na Internet, contendo toda a legislação brasileira e do país de acolhimento que seja considerada de interesse para os brasileiros no exterior. A cartilha deverá ser elaborada por representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Ministério Público Federal e conter, de forma clara e compreensiva, as normas de cada país de acolhimento para orientar os brasileiros que estão saindo do País, sobre seus direitos e deveres em cada um desses territórios, os serviços prestados pelo Consulado e os nomes e endereços das entidades que congregam brasileiros nesses países.*

22. OBSERVATÓRIO DA EMIGRAÇÃO – *Criação de um observatório da emigração, que reúna toda informação oficial, acadêmica e das entidades que atuam com os emigrantes.*

X – Censo

23. CENSO DA EMIGRAÇÃO – *Realização de um censo que permita o mapeamento sócio-econômico e demográfico dos emigrantes, a ser equacionado pelas*

entidades competentes na matéria (IBGE e CNPD).

XI – Serviços bancários

24. ISENÇÃO OU REDUÇÃO DE TAXAS BANCÁRIAS PARA O EMIGRANTE –

Isenção de taxa bancária em remessas de até US\$ 500,00 dólares mensais, ou seu equivalente em euros. Acima disto, a taxa deverá ser a mais baixa do mercado financeiro. Eventualmente, se necessário, criação de um regulamento do Banco Central que permita ao Banco do Brasil oferecer as condições de envio acima estipuladas.

25. INCENTIVO À REMESSA DE RECURSOS AO BRASIL – *Visando atrair a poupança pessoal de emigrantes brasileiros, propõe-se a criação de produtos financeiros específicos, a fim de viabilizar o acesso ao crédito para a aquisição da casa própria no Brasil, inclusive com poupança habitacional.*

XII – SEBRAE

26. FORMAÇÃO A PEQUENOS EMPRESÁRIOS – *Promoção pelo SEBRAE de ações de formação dirigidas a funcionários de embaixadas brasileiras, orientadas para pequenos empresários emigrantes. Quando possível criação de balcões do SEBRAE ou outra entidade similar nas embaixadas.*

XIII – Acordos e negociações diplomáticas

27. POLÍTICAS GERAIS DE PROTEÇÃO – *Ampliação e efetivação de acordos bilaterais entre o Brasil e os países de acolhimento com o objetivo de proteger os interesses dos emigrantes brasileiros concernentes a seguridade social, emigração / imigração, reconhecimento de títulos ou de equivalência na educação média e superior, atendimento no sistema de saúde, entre outros.*

28. TRATADO DE AMIZADE BRASIL-PORTUGAL – *Gestões junto ao Estado português para o cumprimento efetivo dos capítulos 4 e 5 do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta assinado em 22/04/2000, que determina, respectivamente, o reconhecimento de graus e títulos acadêmicos e títulos de especialização e acesso a profissões e seu exercício, e para que os respectivos valores finais ou médias finais de curso constem do documento de reconhecimento.*

29. GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE TRABALHADORES MIGRANTES BRASILEIROS – *Recomendação da ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 18/12/1990, que estabelece normas de tratamento igualitário entre trabalhadores nacionais e estrangeiros e atribui direitos humanos fundamentais a todos os trabalhadores migrantes, legais ou ilegais.*

30. REPATRIAÇÃO DE BRASILEIROS PRESOS NO EXTERIOR – *Ampliação e efetivação de acordos bilaterais de troca de presos entre o Brasil e cada um dos países de acolhida, permitindo que os brasileiros condenados no exterior possam cumprir as penas restritivas de liberdade no Brasil, favorecendo a sua reinserção no meio social e familiar.*

31. INCENTIVO AO ESTUDO E DIFUSÃO DA LÍNGUA PORTUGUESA – *Ampliação e/ou efetivação de acordo bilateral entre Brasil e Portugal, com o objetivo de facilitar o estudo da língua portuguesa aos emigrantes, seus cônjuges estrangeiros e seus descendentes. Poderá ser aproveitada a infra-estrutura portuguesa de ensino já existente no exterior.*

32. PROTEÇÃO A BRASILEIROS CONTRA ABUSOS DOS SERVIÇOS DE

IMIGRAÇÃO – Ação rigorosa e imediata do Estado brasileiro diante de denúncias de abusos ou práticas degradantes contra brasileiros no exterior, pelos serviços de imigração.

33. AUTORIZAÇÕES DE TRABALHO E DE PERMANÊNCIA EM PORTUGAL

– Gestões, por parte do Estado brasileiro, junto aos Ministérios de Administração Interna e do Trabalho de Portugal, no sentido de cumprir as normas legais vigentes de entrada e permanência no território português, tendo em vista os contratos de trabalho já aceitos pelos órgãos competentes em Portugal.

34. EXERCÍCIO DO DIREITO DE VOTO A EMIGRANTES BRASILEIROS NO

PAÍS DE ACOLHIMENTO – O Estado brasileiro deve adotar políticas com vistas a apoiar o princípio do direito de voto a emigrantes brasileiros nas eleições municipais no país de acolhimento, assegurando reciprocidade no Brasil.

Conclusão

Alcançados os objetivos traçados para o Encontro, o presente documento contempla as propostas aprovadas, que visam a melhoria das condições de vida e a garantia dos direitos fundamentais dos brasileiros e brasileiras no exterior.

Estas propostas serão encaminhadas às instâncias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Brasil, para que sejam analisadas e se adotem as medidas consideradas necessárias para sua implementação.

Às entidades confessionais e da sociedade civil recomenda-se a divulgação dos resultados do presente evento e a adoção, no âmbito de sua atuação, das iniciativas pertinentes.

Organizações presentes

PORTUGAL BRASIL

Procuradoria Geral da República Procuradoria Geral da República

Procuradoria Regional dos Direitos
do Cidadão do Distrito Federal

Presidência do Conselho de Ministros Ministério da Justiça

Ministério dos Negócios Estrangeiros Ministério das Relações Exteriores

Ministério da Previdência Ministério da Fazenda/ Secretaria da
Receita Federal

Inspeção Geral do Trabalho Comissão Nacional de População e
Desenvolvimento

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras Embaixada do Brasil em Lisboa

Polícia Judiciária Consulado Geral do Porto

Polícia de Segurança Pública Consulado do Brasil em Lisboa

Assembleia da República (AR) Presidência da Câmara dos Deputados

AR – Conselho das Comunidades

Portuguesas

Comissão de Relações Exteriores da

Câmara dos Deputados

Conselho de Cidadãos Comissão de Direitos Humanos da

Câmara dos Deputados

*Câmara Municipal de Sintra Consultoria Legislativa da Câmara
 dos Deputados*
Câmara Municipal de Lisboa
Câmara Municipal do Seixal
*Obra Católica Portuguesa de
 Migrações*
*Conferência Nacional dos Bispos do
 Brasil/ Pastoral dos Brasileiros no
 Exterior*
Caritas Portuguesa Caritas Brasileira
*Irmãs Missionárias de São Carlos
 (Scalabrinianas)*
*Irmãs Missionárias de São Carlos
 (Scalabrinianas)*
*Missionários de São Carlos
 (Scalabrinianos)*
*Missionários de São Carlos
 (Scalabrinianos)*
Casa do Brasil de Lisboa
*Instituto Migrações e Direitos
 Humanos*
União Geral dos Trabalhadores
ACV – Comunidade em Movimento
Associação Jurídica Rio Branco
Associação Luso Brasileira de Saúde Oral
Associação Mutirão
Associação Caboverdeana
Associação Abril
*Associação de Residentes Angolanos
 no Conselho de Odivelas*
*Associação de Romenos e de Povos
 Antigos*
Fundação Luso Brasileira
TV Canção Nova
ABO Portugal
RDP – Antena 1
CENJOR
ESAB
Partido Socialista
*Grupo Parlamentar do Partido Social
 Democrata*
Núcleo do PT em Lisboa
*Grupo Parlamentar do Partido
 Comunista Português*
*Universidade de Liège (Bélgica) Centro de Estudos de Migrações
 Internacionais da Universidade de
 Campinas*
Escola Secundária Jácome Ralton,

Tomar
Núcleo de Antropologia da Política da
Universidade de Brasília
Instituto Superior da Ciência, do
Trabalho e Empresa
Centro de Formação de Jornalistas

ANEXO C – Carta de Lula aos brasileiros longe de casa¹¹

Entendo bem a situação dos brasileiros que foram levados a deixar o nosso querido Brasil para tentar uma vida digna em outro país: quando ainda era criança, minha família migrou de Pernambuco para São Paulo, fugindo da fome e do desemprego.

-

Fico feliz em saber que, mesmo em condições difíceis, muitos desses compatriotas estão contribuindo para o desenvolvimento econômico e social das localidades onde vivem, sendo muito respeitados pelas autoridades locais. Por outro lado, lamento o fato de muitos viverem sem documentação regular, enfrentando enormes dificuldades.

-

Mesmo longe de casa, nunca se esquecem de nossa querida pátria. O que conseguem economizar do dinheirinho ganho com muito sacrifício, enviam a seus familiares para que tenham uma vida menos sofrida e, assim, acabam contribuindo para o desenvolvimento social de suas cidades de origem.

-

É exatamente pensando nessas pessoas que nós, do PT, definimos uma série de políticas que além de melhorar as condições de vida no Brasil, defendem todos os que são obrigados a se sujeitar a situações constrangedoras nos países para onde vão tentar uma digna sobrevivência. Ganhando as eleições, posso lhes assegurar que o meu governo fará tudo o que for possível para melhorar essas condições, superando as dificuldades de serem indocumentados.

-

Nossas políticas são:

-

-Apoiar a criação de organismos de representação dos emigrantes junto aos Consulados e Embaixadas para definirmos em conjunto as ações que podem ser implementadas pelo Estado brasileiro com o fim de assegurar seus direitos. Para tal, fortaleceremos as estruturas desses órgãos para oferecer um atendimento digno aos emigrantes brasileiros.

-

- Criar instrumentos nos Ministérios de Relações Exteriores e da Justiça para coordenar o atendimento e apoio aos emigrantes. Buscar ampliar e garantir a efetivação de acordos bilaterais entre o Brasil e os países de acolhimento, com o objetivo de assegurar o atendimento das necessidades de nossos compatriotas, concernentes à Seguridade Social, reconhecimento de títulos ou de equivalência na educação média e superior, atendimento no sistema de saúde etc.

-

¹¹ Disponível em: <<http://lulaforpresident.tripod.com/carta.htm>> Acesso em 22 fev. 2013

- Reduzir as taxas bancárias cobradas pelo Banco do Brasil para remessas mensais a seus familiares, isentando as remessas inferiores a US\$500.00 e criando produtos financeiros específicos, a fim de viabilizar o acesso ao crédito para a aquisição de casa própria no Brasil.

-

-Procurar construir também os caminhos para que os brasileiros vivendo longe de casa possam contribuir para a abertura de novos mercados para nossos produtos, favorecendo principalmente seus municípios e

estados de origem.

-

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.

-

Entretanto, para isso, temos que ganhar as eleições de outubro. Estou bastante confiante a respeito dessa vitória, contando com o voto da maioria dos brasileiros e brasileiras que vivem honestamente, trabalhando e lutando. Maioria da qual, vocês, companheiros residentes no exterior, fazem parte com toda certeza. Com o seu apoio, essa vitória dará início a uma nova etapa da história de nosso país.

-

Um abraço fraterno e solidário a todas e a todos.

-

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente de Honra do PT

ANEXO D – Carta de Boston¹²

Em outubro de 2002, o então candidato a presidente do Brasil pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Luis Inácio Lula da Silva enviou aos brasileiros residentes no exterior a “Carta aos brasileiros que vivem longe de casa.” Os brasileiros residentes nos Estados Unidos receberam esta carta com grande esperança de que seus anseios fossem atendidos pelo futuro Governo Lula.

A Carta propunha políticas novas a ser implantadas pela administração do Governo Lula, como por exemplo, o apoio à criação de organismos de representação de emigrantes junto aos Consulados e Embaixadas brasileiras no exterior, a criação de instrumentos no Ministério de Relações Exteriores e da Justiça para coordenar o atendimento e apoio aos imigrantes, e a redução de taxas bancárias para remessa de recursos para o Brasil.

*Nos últimos três anos lideranças da comunidade brasileira nos Estados Unidos tem dado passos importantes para organizar seus diversos segmentos em busca de melhores condições de vida e trabalho nos Estados Unidos da América. Em outubro de 2005 foi realizado em Boston o I Encontro de Lideranças Brasileiras nos Estados Unidos. Os participantes deste evento resolveram elaborar a presente **Carta de Boston** para reivindicar a implementação das políticas propostas pela Carta de 2002 e atualizá-las de acordo com as recentes discussões e propostas debatidas neste Encontro.*

Diante dos avanços obtidos nos últimos anos no relacionamento entre a comunidade brasileira e o Governo brasileiro, o Comitê Organizador do I Encontro gostaria de apresentar as seguintes propostas ao Governo Lula e ao Congresso do Brasil:

- *Abertura de novos consulados do Brasil nos Estados Unidos de acordo com a distribuição geográfica dos brasileiros residentes neste país.*
- *Aumento da frequência dos consulados itinerantes para que possam atender um maior número de pessoas que se encontram distantes das sedes consulares.*
- *Expansão do papel dos consulados, de maneira que os consulados não sejam apenas órgãos emissores de documentos mas atuem como órgão de apoio comunitário para responder as diversas necessidades dos cidadãos brasileiros residentes nos Estados Unidos.*

¹² Disponível no *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração Ilegal*. Brasília: Congresso Nacional. p. 52-54. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/Emigracao/RelFinalCPMIEmigracao.pdf>> Acesso em: 13. nov. 2012.

- *Reestruturação do corpo organizacional dos consulados brasileiros, de maneira que haja uma pessoa diretamente responsável por relações com comunidades brasileiras.*
- *Criação de Política de Estado no Brasil para lidar com os interesses e necessidades das comunidades brasileiras residentes no exterior. Esta política deve almejar incluir todos os setores do governo que podem auxiliar a melhoria das condições de vida dos brasileiros emigrados, como os Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Educação, Saúde, Cultura, o Congresso Brasileiro, a Caixa Economica Federal, o SEBRAE, entre outros.*
- *Abertura de amplo debate e negociação com o governo americano para que este incremente o número de vistos de trabalho e reunificação familiar oferecidos anualmente a brasileiros que desejem emigrar para os Estados Unidos.*
- *Apoio às Organizações Não Governamentais (ONGs) representativas da comunidade brasileira residente nos Estados Unidos. Este apoio deve manifestar-se em iniciativas conjuntas com empresas e órgãos governamentais visando fortalecer a organização da comunidade brasileira nos Estados Unidos da América.*
- *Intensificação dos esforços diplomáticos do Governo brasileiro na defesa dos direitos humanos e de cidadania dos brasileiros emigrantes para os Estados Unidos. Gostaríamos de destacar as centenas de brasileiros que se encontram em prisões americanas a espera de deportação ou de auxílio jurídico por parte da autoridade consular. Além disto, é necessário auxílio financeiro para o traslado para o Brasil dos corpos de brasileiros falecidos em solo americano cujas*

famílias não possuem recursos financeiros para arcar com as despesas deste traslado .

O rápido aumento do número de brasileiros vivendo no exterior, principalmente nos Estados Unidos, e a mudança no perfil da comunidade brasileira, aliados ao novo tipo de necessidades destas comunidades, exigem que o governo brasileiro mude sua política consular de maneira a tratar os brasileiros residentes no exterior como seres humanos e cidadãos cujos direitos de cidadania e humanos sejam prioridade.

Confiantes na sensibilidade e capacidade do governo brasileiro, nos colocamos ao inteiro dispor das autoridades brasileiras no que for preciso para colocar em prática, o mais rápido possível, as medidas aqui propostas.

Atenciosamente,

Maria Aguiar – *Grassroots International*

Jorge Costa – *President of the Association Amigos Petistas no Exterior.*

Heloísa Galvão – *Brazilian Women's Group*

Clémence M. Jouët-Pastré – *Harvard University*

Fausto da Rocha – *Brazilian Immigrant Center*

Carlos A. Da Silva – *Massachusetts Alliance of Portuguese Speakers (MAPS)*

Carlos Eduardo Siqueira – *University of Massachusetts Lowell*

Cláudia Tamsky – *Joint Committee for Children's Healthcare in Everett*

Ilton Lisboa – *Vice-President of BRAMAS – Brazilian-America Association*

James Green – *Associate Professor of Brazilian History and Culture at Brown University, The Brazilian Strategy Network*

Maxine Margolis – *Professor of Anthropology and Latin American Studies at the University of Florida in Gainesville*

Alvaro Lima – *The City of Boston Mayor's Office*

ANEXO E – Documento de Bruxelas¹³

II Encontro de Brasileiras e Brasileiros na Europa

30 de novembro, 1 e 2 de dezembro de 2007

DOCUMENTO DE BRUXELAS

BÉLGICA

Apresentação

O II Encontro de Brasileiras e Brasileiros na Europa foi realizado de 30 de novembro a 2 de dezembro de 2007, em Bruxelas na Bélgica, e contou com a participação de 70 pessoas, representantes de instituições de 11 países europeus (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Itália, Portugal e Suíça) e do Brasil.

Entre os objetivos do II Encontro estava a criação de uma Rede de Organizações que trabalham com cidadãs e cidadãos brasileiros na Europa. Agrupados por países e temáticas, conectados também pela internet, a articulação desta Rede de Brasileiras e Brasileiros que vivem em países europeus nasce como uma importante ferramenta de defesa dos direitos individuais e coletivos, bem como de acompanhamento e aperfeiçoamento constante das políticas públicas dirigidas a Brasileiras e Brasileiros no exterior.

Os representantes das entidades presentes, lamentam a ausência de representantes do Ministério das Relações Exteriores - MRE ao II encontro e alertam para a precariedade, quando não omissão, da representação diplomática e consular do Brasil em relação a Brasileiras e Brasileiros que vivem no exterior. Assim, os e as participantes esperam especial atenção e urgência para as propostas a seguir apresentadas.

PROPOSTAS:

ESTADO BRASILEIRO

1. Encontros periódicos com representantes do Ministério de Relações Exteriores para discutir as reivindicações das Brasileiras e Brasileiros no exterior e a criação de

¹³ Disponível em: <http://csem.org.br/pdfs/documento_de_bruelas.pdf> Acesso em 22 fev. 2013.

mecanismos de acompanhamento e cobrança das propostas apresentadas em defesa das cidadãs e cidadãos no exterior;

2. Celebração de acordos para redução dos custos e simplificação dos tramites de legalização de documentos nos consulados brasileiros;

3. Política permanente do Estado Brasileiro em defesa dos direitos fundamentais das cidadãs e cidadãos em situação irregular. Nomeadamente sugerimos a criação de uma comissão de representantes do Governo que se ocupe da consulta às comunidades brasileiras no exterior e na preparação das negociações entre o Brasil e os países receptores, em especial, às comunidades brasileiras na Europa, nessa matéria.

4. Elaboração de acordos multilaterais e bilaterais em matéria de políticas públicas relacionadas a trabalho, educação - ensino profissional e superior, cultura, saúde e seguridade social,

5. Implementação da matrícula de brasileiras e brasileiros em todos os Consulados, aproveitando de todo e qualquer documento válido no Brasil para tanto;

6. Celeridade na elaboração de acordos bilaterais com países onde sistematicamente depara-se com detenção, prisão, deportação e repatriamento de Brasileiras e Brasileiros;

7. Apoio à proposta do Ministério do Trabalho para a criação do Conselho Nacional de Migrações e do lançamento da Cartilha *Brasileiras e brasileiros no exterior – Informações úteis*, propondo que sua distribuição ocorra preferencialmente na emissão de passaportes. Propomos ainda que o Ministério do Trabalho continue a desenvolver ações de informação as Brasileiras e Brasileiros emigrantes.

8. Elaboração e aprovação, urgente, de uma lei de migrações no Brasil, pautada nos Direitos Humanos, em substituição ao Estatuto do Estrangeiro em vigência;

9. Reconhecimento, por parte do Estado Brasileiro, da **REDE de Brasileiras e Brasileiros na Europa**, com a conseqüente inclusão pelo Ministério do Ministério das Relações Exteriores (MRE) desta rede num fórum permanente da sociedade civil organizada para formulação, acompanhamento, divulgação e intercambio de ações destas organizações voltadas à migração de brasileiras e brasileiros.

EDUCACAO E CULTURA

10. Apoiar a constituição e o reconhecimento de instituições de promoção da diversidade cultural brasileira na Europa (Entidades Brasileiras de escolas de língua e cultura).

11. Promover políticas de reconhecimento do ensino da língua e cultura do Brasil por meio de:

- envio e financiamento de material didático
- simplificação dos tramites burocráticos
- promoção de convênios entre instituições
- reciprocidade no reconhecimento de equivalência educativa
- sistema de reintegração escolar
- apoio à formação extra-escolar de cultura brasileira a filhos de Brasileiras e Brasileiros residentes no exterior;
- simplificação da homologação e reconhecimento de diplomas brasileiros nos países receptores, em especial nos países europeus, por meio de acordos bilaterais.

FUNCIONAMENTO DOS CONSULADOS

12. Ampliação e aperfeiçoamento dos serviços de atendimento e de recursos humanos e matérias nos consulados, implementando acesso gratuito de Internet para consultas sobre políticas e serviços para Brasileiras e Brasileiros no exterior e obtenção de informações de interesse civil e institucional, tanto por Internet quanto através dos funcionários dos Consulados e Embaixadas.

13. Estrita observância aos direitos das cidadãs e dos cidadãos brasileiros nos Consulados e Embaixadas, considerados território brasileiro, com facilitação ao acesso às suas dependências, com tratamento cordial e respeitoso a todos que deles necessitam de atendimento;

14. Implementação de Serviço Jurídico local, diretamente pelo Estado Brasileiro ou através de convenio, de apoio as Brasileiras e Brasileiros no exterior, prestados preferencialmente, por profissionais que trabalhem com os Consulados/Embaixadas e associações ligadas as comunidades de nacionais.

SEGURIDADE SOCIAL E FINANCEIRA

15.Elaboração pelo Governo Federal de legislação e mecanismos que assegurem o tempo de serviço prestado em diferentes países, para fins de benefícios previdenciários.

16.Eliminação dos trâmites burocráticos, redução de taxas e definição de política transparente para as remessas de Brasileiras e Brasileiros no exterior, com abertura de mais postos do Banco do Brasil e/ou Caixa Econômica Federal nos países receptores, em especial nos países europeus;

17.Política clara e consistente do Banco do Brasil e/ou Caixa Econômica Federal de outras instituições financeiras do Brasil para criação de cartas de crédito imobiliário, seguros e ofertas de produtos específicos para estes cidadãos;

18.Adoção de medidas para que os acordos bilaterais entre os blocos políticos e países sejam tratados não só na perspectiva de bens e serviços, mas que sejam também abordados e inseridos os direitos humanos das cidadãs e cidadãos brasileiros no exterior.

CONCLUSÃO

Os representantes das entidades de defesa de cidadãs e cidadãos brasileiros na Europa, as entidades do Brasil e os integrantes da recém criada **REDE de Brasileiras e Brasileiros na Europa**, presentes ao Encontro de Bruxelas-Bélgica, defendem a equidade entre os Estados com implementação de políticas recuperatórias; e nós, Brasileiras e Brasileiros presentes a este encontro, esperamos que o Estado Brasileiro promova a divulgação permanente de nossa histórica ação receptora de imigrantes.

A conjuntura do mundo globalizado coloca como agenda urgente a constituição de políticas públicas em defesa das cidadãs e cidadãos que, no exterior, devem ser respeitados como seres humanos portadores de todos os direitos sociais. Assim, defende-se a legitimidade da migração dos povos, como direito humano inalienável. O Documento de Bruxelas-Bélgica é um manifesto na busca de soluções e melhorias resultantes da experiência vivida por milhares de cidadãs e cidadãos brasileiros que emigraram para outros países, em nossos casos, para a Europa.

Por meio deste documento, que tem como parte integrante o Documento de Lisboa, abaixo transcrito, reivindicamos das autoridades brasileiras a implementação de políticas públicas específicas que assegurem melhora da qualidade de vida das Brasileiras e Brasileiros que vivem no exterior, com repercussão na qualidade de vida de nossos familiares e de todo o povo Brasileiro.

Neste intuito construtivo, as cidadãs e cidadãos brasileiros no exterior reconhecem os avanços implementados a partir das propostas aprovadas no I Encontro em Lisboa, por parte do Governo Federal e dos demais poderes nesta luta permanente de vida no exterior.

As e os participantes do Encontro de Bruxelas-Bélgica, considerando as brasileiras e brasileiros em outros continentes, esperam que o alcance das propostas e resultados oriundos deste documento também possa beneficiá-los e fortalecê-los enquanto coletividade.

Agradecemos os colaboradores do Brasil, Instituto Universitas; Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH e a Pastoral dos Brasileiros no Exterior/CNBB, e os da Bélgica, AISSMI - Associação Internacional Scalabriniana a Serviço do Migrante e Abraço-ASBL, que propiciaram esse tão importante e representativo encontro.

Agradecemos também a presença, a colaboração e o compromisso dos representantes do Estado Brasileiro, através do Ministério do Trabalho, na pessoa do presidente do Conselho Nacional de Imigração, Senhor Paulo Sergio de Almeida; do Ministério da Justiça, representado pelo Chefe de Divisão de Estudos e Pareceres do Departamento de Estrangeiros, Senhor Henrique Pires de Sá Espínola; da Câmara dos Deputados, através da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, representada pelo Presidente e membro, respectivamente, da Subcomissão sobre Migrações e Questões Internacionais, Deputado Geraldo Tadeu e Deputado Dr. Talmir; e, muito especialmente agradecer a Dra. Beatriz Padilla, do Centro de Investigação e Estudos Sociológicos do Instituto de Sociologia, Ciências e Tecnologia (CIES/ISCTE), de Portugal.

O encontro de Bruxelas-Bélgica reafirma a importância do I Encontro ocorrido em Portugal, no ano de 2002, que produziu o Documento de Lisboa, e incorpora a totalidade das propostas então aprovadas, reforçando a necessidade de continuidade e implementação das mesmas, passando a transcrevê-lo como parte integrante deste documento: (DOCUMENTO DE LISBOA)