



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

Oto Agripino Maia

*"Give me your tired, your poor,
Your huddled masses yearning to breathe free,
The wretched refuse of your teeming shore.
Send these, the homeless, tempest-tost to me,
I lift my lamp beside the golden door!"¹*

Emma Lazarus, *The New Colossus* (1883)

O Quadro Normativo das Migrações

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

A imigração, em outras épocas reconhecida como fonte de dinamismo social e fertilização cultural, parece ter-se convertido, em nossos dias, em uma das mais intratáveis questões

da agenda internacional. Nos anos que se seguiram à II Guerra Mundial a comunidade das nações estabeleceu normas de direito internacional sobre o intercâmbio de mercadorias e serviços, sobre fluxos financeiros e até mesmo sobre complexas situações de crise política. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT - sucedido pela Organização Mundial do

¹ "Dai-me vossas massas informes de pobres exauridos/ Que anseiam por respirar a liberdade/ Dai-me o refugo desditoso das vossas margens numerosas/ Mandai-me todos, os desabrigados, varridos pela tempestade/ Eu ergo minha lâmpada junto ao portão dourado!" (Traduzido com a ajuda de Francisco Alvim)

Comércio, o Fundo Monetário Internacional, a Organização das Nações Unidas, entre outros, ofereceram a partir de então os foros onde os governos de todas as nações passaram a buscar a resolução de diferenças ao abrigo de um quadro jurídico comumente aceito. O mesmo não aconteceu, entretanto, com as situações relacionadas à migração. Não lograram as grandes conferências do pós-guerra criar regras sobre a movimentação de pessoas entre países, nem sobre a radicação dessas pessoas em território estrangeiro, confirmando a dificuldade sempre experimentada pelas sociedades humanas em lidar com o tema do êxodo. Isso gerou o paradoxo atual de ter um país como queixar-se do tratamento injusto eventualmente atribuído às suas mercadorias quando exportadas para outro país – e obter a correção da injustiça – mas de não poder contar com o mesmo recurso para reclamar da inadmissão de um seu nacional em território estrangeiro.

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

Outro ato, a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, garante a toda pessoa em território estrangeiro o direito de receber assistência da repartição consular do seu país, devendo porém tal assistência obedecer aos mandamentos da ordem jurídica local. Convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT - disciplinam relações de trabalho entre empregadores e imigrantes, sem distinguir entre regulares e irregulares,

mas, tal como a Convenção da ONU de 1990, não proporcionam os meios legais da regularização migratória, que é o problema fundamental desses mesmos trabalhadores. O que prevalece em todos os casos, excetuados aqueles em que clamorosas violações de direitos humanos possibilitam o apelo a tribunais, inclusive internacionais, é a prerrogativa soberana que tem cada país de aplicar sua política imigratória aos viajantes a ele aportados. Esse princípio é válido inclusive para o Brasil, que aplica seu Estatuto do Estrangeiro para regular a entrada e permanência de estrangeiros no território nacional. As derrogações admitidas de soberanias nacionais nesse domínio são aquelas feitas no âmbito de organismos regionais, como o Mercosul e a União Européia. Mesmo aí, porém, a lógica do comércio não se projeta sempre de forma equivalente no plano migratório, como bem demonstra a situação vigente no NAFTA, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, onde a integração econômica coexiste com a dramática separação migratória entre os Estados Unidos e o México.

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

Logo a seguir, em 2006, o Secretário-Geral Kofi Annan pediu a Peter Sutherland, ex diretor-geral do GATT e da OMC, que preparasse, para apresentação à Assembléia Geral da organização, um balanço dos estudos e análises de todos os aspectos da relação entre as migrações e o desenvolvimento econômico. Daí resultou a convocação do Forum Global de Migrações e Desenvolvimento, conhecido como Forum de Bruxelas, que, sem chegar a ser um marco negociador intergovernamental pleno, é certamente hoje o mais importante processo de consulta multilateral na matéria. O Forum não é uma conferência formal da ONU mas está aberto à participação de todos os Estados-membros,

agências da organização e outros organismos internacionais e regionais. Sua primeira reunião teve lugar em Bruxelas, em julho de 2007, e a próxima se realizará em Manila em outubro de 2008. Os debates até agora travados entre os participantes vêm demonstrando a dificuldade de construir uma agenda consensual entre os países emissores e receptores, em especial no que diz respeito à inclusão de temas relacionados aos direitos humanos, principal princípio transnacional capaz de embasar um código mínimo para as migrações internacionais. A posição das delegações brasileiras nas reuniões do Fórum, coerente com a posição histórica do país, tem sido a de, em coordenação com outros países emissores, considerar o conceito de migração internacional como ligado de forma indissociável à proteção dos direitos humanos e ao conceito de desenvolvimento econômico.

O Ambiente Político das Migrações

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

O problema da imigração clandestina elevou-se na agenda da política interna dos Estados Unidos, de vários países europeus e das instituições supranacionais da União

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

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

Mas os residentes estrangeiros irregulares não são os únicos a sofrer nesse ambiente de controles exacerbados. Também os viajantes de passagem, turistas, estudantes provenientes de “áreas de risco”, ou sejam, nacionais de países com presença irregular estatisticamente comprovada ou presumida naquela área, podem ser retidos nos

pontos de entrada e ter sua admissão negada, com a conseqüência de detenções - privações de liberdade às vezes de alguns dias – capazes de configurar punições de fato, sem que tenham cometido qualquer espécie de infração. O caso recente da inadmissão de três estudantes brasileiros, retomada adiante, e o tratamento por eles sofrido no aeroporto de Madri ilustrou essa tendência. Paradoxalmente foi na Espanha, país que pratica uma política imigratória que deve ser reconhecida como uma das mais abertas da União Européia, que ocorreu esse episódio infeliz – hoje superado - na área da circulação de pessoas. Deve-se aí atentar para as diferenças que podem existir, na Europa, entre retórica e realidade. Não é na Itália - de onde partem atualmente as manifestações verbais mais estridentes contra os imigrantes - onde são praticadas as políticas de controle mais rígidas, e sim em países como o Reino Unido, onde o discurso oficial é moderado e benigno.

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

A Emigração Brasileira

Há apenas vinte anos essas questões interessavam ao Brasil de maneira muito diferente da que se impõe em nossos dias. O Estatuto do Estrangeiro de 1980 é uma lei de país de imigração, defensiva em alguns pontos, e centrada na proteção do mercado de trabalho doméstico e – preocupação política da época - na defesa da segurança nacional. Nessa mesma década de 1980, porém, o fator externo representado pelo aumento das facilidades de informação, comunicação e transporte intercontinental decorrente da aceleração da globalização, conjugou-se a um quadro doméstico de estagnação e desemprego, colorido de desencanto, para desencadear o início de correntes

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

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

As estatísticas referentes às comunidades brasileiras no exterior são aproximativas, com exceção daquelas relativas ao contingente radicado no Japão, onde, em função dos rigorosos controles ali praticados, todos os imigrantes têm visto de permanência e contrato de trabalho, sendo portanto objeto de dados oficiais precisos. A base de tais estatísticas para todos os segmentos da população brasileira “fora de casa” é o levantamento realizado periodicamente pelo Ministério das Relações Exteriores, que pede às repartições da sua rede consular que informem o número de nacionais brasileiros em suas jurisdições, acrescentando ao número de residentes regulares, obtido das autoridades locais, a estimativa do universo de irregulares, ou sejam, pessoas cuja permanência no país não está coberta por um visto adequado, *green card*, *permis de séjour*, documento ou

autorização oficial equivalente. A primeira cifra é, naturalmente, precisa, e a segunda hipotética em grau que pode, em algumas jurisdições, configurar elevada imprecisão.

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

O levantamento do MRE para o universo da diáspora já chegou a mencionar no passado recente agregados em torno de 4 milhões de pessoas. O último exercício desse tipo, referente ao ano de 2007, a ser igualmente tomado com as cautelas devidas a um cálculo parcialmente empírico, acusou a cifra total de 3.135.000 brasileiros, dos quais 1.460.000 documentados (46% do total) e 1.675.000 (54% do total) estariam em situação irregular. Desse total, estima-se que 1.245.000 estejam radicados nos Estados Unidos,

909.000 na Europa, 534.000 na América do Sul e 329.000 no Japão. Cerca de 115.000 localizam-se em outras áreas: Ásia exceto Japão, Oceania, África e Oriente Médio. Em seguida aos 1.2 milhão dos Estados Unidos, a maior concentração de brasileiros localiza-se no Paraguai (estimativas que vão de 200 a 400 mil), seguindo-se, em ordem sempre aproximativa, o Japão, Portugal (190.000) Reino Unido (150.000), Itália (120.000), Espanha (110.000) e outros. Há, entre essas cifras, algumas que poderão estar superestimadas. Tal é o caso quase certamente do Paraguai, onde há indícios de que um censo poderá apontar números consideravelmente mais baixos, como ocorreu no caso da faixa da fronteira norte da Bolívia. Em outras áreas o mesmo poderá ocorrer, tendo em conta que os cálculos empíricos até hoje empreendidos tendem – por motivos ainda não bem conhecidos – a produzir cifras inflacionadas.

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

As migrações para países vizinhos constituem um capítulo à parte, pois se relacionam em sua maior parte com movimentações ligadas ao uso da terra. No caso paraguaio, o elemento de atração inicial de brasileiros foi a oferta de glebas de alta

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

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

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

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

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

A Assistência aos Brasileiros no Exterior

A assistência básica a nacionais fora do seu território é feita na quase totalidade dos países pelas redes consulares subordinadas aos órgãos responsáveis pelas relações exteriores. As relações consulares têm natureza diferente das diplomáticas, sendo

cada uma delas regida por convenção própria, num reconhecimento dos diferentes planos do direito internacional em que se realizam. No caso brasileiro, a rede é constituída por 48 consulados gerais e simples, mais as seções consulares de embaixadas em 105 capitais e 14 vice-consulados, postos menores voltados para os problemas típicos do ambiente fronteiriço, perfazendo um total de 167 repartições. Em alguns países com quem mantemos relações diplomáticas, apenas a seção consular da embaixada é o ponto de apoio disponível, em outros pode chegar a vários postos. Nos Estados Unidos, onde se concentra o maior contingente de brasileiros do planeta, tem o Brasil oito consulados, estando mais dois em vias de abertura.

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

O atendimento consular clássico se baseia nas funções cartoriais de registro civil e emissão de documentos de viagem, acrescidas de outras relativas ao exercício da cidadania à distância, em que o posto atua também como agente do Serviço Militar, da Justiça Eleitoral, da Receita Federal e de outros órgãos do Estado. É essa a primeira instância da assistência, a ser complementada por outras, ainda ligadas direta ou indiretamente aos direitos básicos do cidadão, como a assistência jurídica em questões de direito de família, a detentos, nacionais acidentados ou em situações de risco. No sentido

imigratório, são os consulados responsáveis pela concessão de vistos a cidadãos estrangeiros que demandam o Brasil. A capacidade do Ministério das Relações Exteriores de atuar em situações de emergência foi testada em 2006 no episódio de evacuação de nacionais brasileiros do Líbano, quando mais de 3.600 pessoas foram transportadas para fora do país em estado de conflagração. Em escala menor, mas com presteza igualmente reconhecida, o Consulado-Geral em Houston fez-se presente no apoio a brasileiros atingidos, na região de New Orleans, pelo furacão Katrina. Embora não possam os consulados assumir diretamente causas ligadas à proteção do interesse de nacionais brasileiros, podem eles assessorar essas pessoas em dificuldades. Mais de trinta repartições dispõem de advogados contratados para prover tal apoio. Em Ciudad del Este, por exemplo, onde são numerosos os problemas criados pelo crime organizado, por um lado, e por conflitos fundiários, por outro, dispõe o Consulado-Geral de três profissionais em regime de dedicação integral.

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

A SGEB

A mudança estrutural mais importante veio em 2007, quando foi instalada no MRE a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. Ganhou assim o tema autonomia dentro da Chancelaria brasileira, em nível político que permite ao seu titular relacionar-se com altas autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – o que tem ocorrido na prática com grande frequência. A criação da SGEB, dentro do descrito processo evolutivo interno que acompanhou no tempo a tomada de consciência do MRE, e do Governo Federal em geral, da importância crescente do assunto, levou igualmente em conta a recomendação contida no relatório da CPMI sobre Emigração Ilegal, que recomendara a criação no organograma do Executivo de uma instância de nível político adequado, exclusivamente voltada para o tratamento das questões relacionadas à diáspora. Dotada de unidades funcionais novas, que a capacitaram a desempenhar funções na área da imigração (estrangeiros no Brasil) e da cooperação judiciária internacional, a SGEB incorporou também à sua estrutura uma Ouvidoria, que deverá operar como o *ombudsman* da área, com mandato para receber comentários e críticas de todas as procedências e fazer recomendações visando a corrigir situações de prestação inadequada de serviços.

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

Negociações políticas intergovernamentais

No primeiro caso, decisão governamental boliviana havia colocado em posição vulnerável os brasileiros residentes na faixa de fronteira norte do país. Com a finalidade de discutir fórmulas para o encaminhamento dos problemas decorrentes daquela decisão, foram iniciadas em 2006 negociações no âmbito de dois grupos de trabalho, respectivamente sobre questões migratórias e fundiárias. Após missão da SGEB à região, e contatos com representantes dos brasileiros (entrando inclusive na Amazônia para encontrá-los) e com altas autoridades bolivianas em La Paz e em Cobija, capital do departamento do Pando, epicentro do problema, decidiu-se propor à parte boliviana o desenvolvimento de um projeto bilateral agropecuário capaz de receber camponeses brasileiros e bolivianos, dando àqueles, se efetivamente desalojados, uma opção de reassentamento. Os entendimentos sobre a natureza e localização do projeto prosseguem, e até o momento o Governo Morales – às voltas com problemas internos que se avolumam – não materializou a anunciada retirada dos brasileiros.

A situação dos brasileiros no Paraguai – os *brasiguaios* – não evidencia propriamente sinais de crise, mas demanda providências capazes de normalizar as condições de residência e trabalho desse numeroso contingente de compatriotas. O mérito principal dos dois mecanismos de negociação criados com o Paraguai, um para questões migratórias e o outro para temas fundiários, foi o de criar um canal de diálogo franco em que os problemas são reduzidos à sua dimensão real, sem a coloração que por vezes lhe empresta a cobertura jornalística. Ao mesmo passo que apresenta reivindicações específicas sobre o status legal dos seus nacionais em solo paraguaio, não tem perdido de vista a delegação brasileira nesses foros o reconhecimento da acolhida preponderantemente amistosa que vêm eles recebendo no país vizinho. Na visão brasileira, esses grupos de trabalho devem ser utilizados para isolar e equacionar problemas que de outra maneira poderiam contaminar negativamente o relacionamento político bilateral. Após entendimentos mantidos nos dois foros, o Executivo paraguaio deliberou enviar ao Congresso, para ratificação, o Acordo de Residência do Mercosul, que dependia dessa providência há alguns anos para entrar em vigor. Por esse instrumento, que se aplica em

termos de plena reciprocidade aos quatro Estados-membros mais os dois países associados, criam-se as condições para a regularização migratória, ou seja, a documentação de milhares de brasileiros no Paraguai, em igualdade de tratamento com os nacionais dos outros países do bloco. Terão eles também acesso ao direito de residência. Já tendo sido aprovado pelo Senado paraguaio, depende agora o Acordo de idêntica aprovação pela Câmara dos Deputados. Além desse avanço no campo da ampliação da cidadania, outros foram obtidos em relação a conflitos fundiários envolvendo proprietários brasileiros. Sete focos foram selecionados e em alguns deles progressos foram obtidos graças ao trabalho do consulado na área e ao espírito de cooperação de autoridades paraguaias.

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

Mas como já foi dito, não são as comunidades radicadas as únicas a sofrerem no novo clima de controles imigratórios nos países do Hemisfério Norte. Os viajantes

brasileiros, simples turistas ou estudantes em trânsito, em números crescentes, também podem viver situações difíceis em aeroportos europeus e norte-americanos. Um caso recente ocorreu em Madri, onde três jovens brasileiros, em momentos diferentes, foram impedidos de ingressar no país e submetidos a situações vexatórias. Ao receber ampla condenação por parte do Governo, do Congresso e da imprensa no Brasil, esse episódio transformou-se em crise de proporções políticas com a Espanha, abrindo caminho, após esgotados os recursos consulares, à atuação diplomática. O Itamaraty agiu com firmeza, e as negociações então levadas a cabo entre os dois países conduziram a uma fórmula que criou um mecanismo capaz de evitar a repetição de episódios da mesma natureza. Esse mecanismo, que inclui uma linha direta entre o Consulado em Madri e funcionários graduados do Serviço de Imigração espanhol, iniciou também a cooperação entre as polícias de imigração dos dois países. Já está ele produzindo resultados concretos em termos de melhora da informação de parte a parte e de contato rápido em situações de emergência, e pode oferecer um modelo de tratamento do assunto com outros países da União Européia. Foi ele a referência do arranjo proposto à França para facilitar a comunicação no trato de problemas migratórios com a Guiana Francesa.

A mesma preocupação com problemas dessa natureza, a afetarem os viajantes brasileiros, levou o SGEB em abril de 2008 à sede da Frontex em Varsóvia. Já vinha o Itamaraty, através da sua Embaixada na capital polonesa, mantendo contatos com a Agência Européia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Européia – esse é o nome completo da Frontex – desde que, sob coordenação daquele órgão, haviam sido desencadeadas em 2007 e 2008 as operações Amazon I, II e III, voltadas explicitamente para o controle de entrada de viajantes sul-americanos em aeroportos europeus. Durante o encontro com os dirigentes da Frontex foi patenteada a preocupação brasileira com o problema das inadmissões e com os episódios de maus tratos, e ouvidas explicações pormenorizadas sobre os métodos de trabalho da agência. Foi também assegurado à parte brasileira que não existe orientação discriminatória contra brasileiros nas iniciativas européias. Ao final propôs a Frontex a celebração de um acordo bilateral de cooperação. Esse instrumento já está sendo examinado pelas autoridades brasileiras encarregadas do controle da imigração e poderá

abrir um canal de comunicação e informação capaz de aproximar os dois lados e evitar problemas no futuro. Dentro das diversas iniciativas de cooperação bilateral criadas pelo Governo brasileiro com países receptores (e no futuro, eventualmente, com a Frontex) com o propósito de proteger seus nacionais em trânsito ou radicados, existe também espaço para o estabelecimento de compromissos sobre a repressão de atividades criminosas que acompanham a migração, como o tráfico de pessoas e de drogas. Sendo tais atividades consideradas ilícitas pela lei brasileira e combatidas como tais no território nacional, nada mais natural que esse combate se projete ativamente no plano da cooperação internacional.

Atualização e reforma do atendimento e dos métodos de trabalho

A outra dimensão da assistência às comunidades no exterior é aquela representada pelo atendimento consular individual em suas várias formas. A primeira delas é a função notarial, responsável pelo processamento e emissão de quase 1,5 milhão de documentos por ano, entre os quais 260 mil passaportes, 366 mil legalizações, 80 mil procurações, etc. Dada a natureza personalizada de cada um desses documentos, exige a atividade notarial, em condições normais, uma grande quantidade de pessoal qualificado nos balcões de atendimento dos consulados. Com o objetivo de automatizar e abreviar suas rotinas, e de assim liberar pessoal para a prestação de outros tipos de assistência, o setor está passando por um processo de modernização tecnológica que, quando completado, situará o serviço consular brasileiro entre os mais avançados do mundo. Utilizando *hardware* de última geração e programas produzidos em cooperação com o SERPRO, o novo Sistema Consular Integrado, que já está funcionando em caráter experimental nos consulados em Santiago do Chile, São Francisco e Chicago, interligará no futuro próximo todos os postos da rede consular à Secretaria de Estado em Brasília em tempo real. Por meio de um Portal Consular já instalado na internet (www.abe.mre.gov.br) os usuários poderão obter informações e requerer serviços. O mesmo Portal terá uma face de acesso restrito em cada repartição no exterior, e funcionará como estação de serviço para a produção automatizada de documentos. Para montar o novo sistema e sua rede foi

necessária a aquisição de equipamentos sofisticados e seu envio e instalação em 160 postos ao redor do mundo. Registros, certidões, procurações e atestados que hoje são preparados de maneira artesanal, e com variações físicas de apresentação, terão a base material e o conteúdo uniformizados. O mais importante desses documentos, o passaporte, já está tendo sua caderneta substituída por novo modelo que segue o padrão da Organização da Aviação Civil Internacional – OACI – e será também produzido pelo novo sistema, proporcionando aos viajantes brasileiros uma credencial de viagem moderna, de mais fácil trânsito e aceitação nos serviços de imigração estrangeiros. Graças a convênios de compartilhamento de bancos de dados celebrados entre o Itamaraty e o Ministério da Defesa, o Departamento da Polícia Federal, a Receita Federal e o Tribunal Superior Eleitoral, a verificação de dados pessoais, hoje muitas vezes complicada por exigências de ordem burocrática, poderá ser feita *online*, de maneira instantânea.

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

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

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

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

É para essas novas formas de assistência, em verdade, que se dirige hoje o foco do Governo Federal. Já há mais de dez anos vem o Ministério da Previdência Social

celebrando acordos com governos de outros países, pelos quais os dois lados entram em entendimento para proporcionarem reciprocamente proteção previdenciária aos seus nacionais. Tem hoje o Brasil instrumentos desse tipo com 9 países, estando em negociações com mais 5, entre os quais receptores importantes de trabalhadores brasileiros, como Estados Unidos, Alemanha e Japão. Além disso, é o Brasil signatário de compromissos multilaterais sobre previdência social com os quatro Estados- membros do Mercosul, e com os vinte e um membros da União Ibero-Americana. O Ministério do Trabalho e Emprego, através do Conselho Nacional de Imigração, vem também buscando desenvolver iniciativas de apoio aos trabalhadores no exterior e nas áreas de fronteira. A cartilha Brasileiras e Brasileiros no Exterior, elaborada pelo MTE em conjunto com o MRE e outros ministérios, proporciona hoje aos brasileiros que viajam ao exterior ou que lá moram um utilíssimo repertório de informações. Importante frente de ação é aquela representada pela educação. Aí, já tem o Ministério da Educação e Cultura experiências bem sucedidas de aplicação do exame supletivo de segundo grau no Japão e na Suíça, estando em estudos a extensão dessa prática aos Estados Unidos. Avançam também no MEC – outro objeto de debate durante a conferência “Brasileiros no Mundo”, no Rio de Janeiro – estudos para utilização no exterior de métodos de ensino à distância já utilizados no Brasil, bem como projetos de ensino do português à distância e treinamento de professores para ensino do idioma no exterior. A atividade no plano do ensino e da cultura já vem entrando também na agenda de alguns consulados, sobretudo aqueles localizados nas grandes concentrações de residentes brasileiros nos Estados Unidos. A institucionalização de tais ações – e outras que escapem à rotina atual da assistência - abrirá caminho ao desenvolvimento de consulados “de terceira geração”, dotados de meios que os capacitem a estabelecer um relacionamento mais diversificado com a comunidade brasileira em sua área. O principal instrumento para essa interação têm sido os Conselhos de Cidadãos, que reúnem lideranças e personalidades de relevo da comunidade local em um colegiado que se reúne periodicamente sob a coordenação do cônsul responsável pela jurisdição.

A avaliação de todos os avanços ocorridos e das iniciativas em curso destinadas a melhorar a assistência aos brasileiros no exterior, vem permitindo ao Ministério das Relações Exteriores chegar a algumas conclusões. A primeira delas, e mais

importante, diz respeito à necessidade de elaboração de uma política brasileira em relação aos compatriotas “fora de casa”. Existem hoje, além de uma longa tradição de assistência consular no âmbito do MRE, outras iniciativas setoriais, dentro e fora do Governo Federal. Esse conjunto, entretanto, é fragmentário e não obedece a diretrizes capazes de estabelecer, dentre as ações a serem empreendidas pelo Estado, prioridades e limites.

Por outro lado, representantes de comunidades brasileiras no exterior vêm expressando visões da sua condição e apresentando reivindicações em documentos como a Carta de Lisboa de 2002, a carta de Boston de 2005 e a Declaração de Bruxelas de 2008. Parecem estar maduras, hoje, as condições para que se proceda a um grande balanço das análises acadêmicas do assunto, das políticas governamentais que vêm sendo implementadas ou que se pretende implementar, e do pensamento das diversas comunidades brasileiras sobre seus próprios problemas. Foi com esse objetivo em mente que o Ministério das Relações Exteriores organizou no Rio de Janeiro “Brasileiros no Mundo”, a primeira conferência a reunir representantes de todos os contingentes de expatriados brasileiros nos Estados Unidos, Europa, América do Sul, Ásia, África e Oceania, representantes do Governo Federal, membros do Congresso Nacional, acadêmicos e a mídia, além dos titulares de quase cinquenta repartições consulares. Estudos sobre os temas mais importantes de interesse das comunidades expatriadas serão apresentados e discutidos no Rio de Janeiro. Um cadastro completo de todas as associações e lideranças da diáspora foi levantado pela rede consular e será oferecido aos participantes como referência básica. Pela primeira vez, *brasiguaios* poderão conversar com *dekasseguis* sobre suas realizações e dificuldades e discuti-los, juntamente com representantes dos demais segmentos das comunidades, em ambiente aberto e democrático com funcionários do Governo, parlamentares e pesquisadores. Os resultados desse diálogo – espera-se – representarão um subsídio importante para a formulação de uma desejada política governamental brasileira para suas comunidades no exterior.