

**BRASILEIROS NO EXTERIOR - NOVA AGENDA
DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E DE
PESQUISA NA ACADEMIA BRASILEIRA DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**Brazilians abroad - New agenda of Brazilian foreign
policy and research in the Brazilian International
Relations academy.**

Lívia Castelo Branco Marcos Milanez¹

HISTÓRICO E CONTEXTO ATUAL DAS EMIGRAÇÕES DE BRASILEIROS

A grande leva de emigrações brasileiras iniciou-se na década de 1980, quando o país passou por grave crise econômica e as condições de mobilidade já permitiam acesso mais amplo a viagens internacionais. A opção por sair do país passou a contar entre aquelas que poderiam propiciar melhoria das condições de vida individuais e familiares. A partir de então, o Brasil iniciou a inversão de seu fluxo migratório, passando de país de imigrantes para país de emigração motivada eminentemente por questões econômicas.

Os países onde há os maiores contingentes de brasileiros são, em ordem decrescente, Estados Unidos, Paraguai, Japão, Portugal, Reino Unido, Itália e Espanha. Numericamente, estima-se haver cerca de 1.245.000 brasileiros nos Estados Unidos; na Europa, 909.000; em países da América do Sul, 534.000 e, no Japão, 324.000, segundo estimativas de 2007 da rede consular do Itamaraty (Maia, 2009). É interessante ressaltar que estes números são superiores à maior parte das estimativas governamentais devido ao grande número de indocumentados e ilegais de maneira geral - o censo do IBGE publicado em 2011 estimou haver apenas 500.000 brasileiros no exterior (MRE, 2012a).

¹ Mestranda em Política Internacional e Comparada (Universidade de Brasília). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. E-mail: livia.milanez@gmail.com

Antes da grande leva de emigração da década de 1980, a expansão das fronteiras agrícolas para o Centro-Oeste brasileiro na década de 1970 já levava milhares de brasileiros a se deslocarem para países vizinhos, sobretudo Paraguai e Bolívia, onde se originaram, respectivamente, os brasiguaios e os brasilianos, agricultores que enfrentam sérios problemas com a posse das terras que cultivam e a quem os maus tratos e perseguições infligidos pelas populações e governos locais pedem maior atenção das autoridades brasileiras.

Ainda na década de 1970, os emigrados fundaram as primeiras associações e organizações de brasileiros com a finalidade de receber os novos emigrados, informá-los acerca das condições de trabalho local, propiciar-lhes oportunidades de inserção social e, além disso, organizar remessas para as famílias no Brasil e planejar o eventual retorno ao país de origem. Tais organizações, muitas vezes informais, sob a forma de encontros esporádicos em casas de conhecidos, também traziam a finalidade de preservar a identidade e trazer alento para o brasileiro longe de seus familiares. Com os avanços nas telecomunicações, tornou-se mais fácil organizar reuniões com os compatriotas e as organizações adquiriram uma formalização maior. Em 2009, já existiriam 356 organizações e associações de brasileiros em 45 países, além de 216 veículos de mídia (rádios comunitárias, rádios via Internet e emissoras de TV) destinados aos emigrantes brasileiros (Reis, 2011).

Paralelamente à organização autônoma das comunidades de brasileiros emigrados, o Itamaraty elevou o grau de importância conferido à defesa dos direitos dos brasileiros no exterior devido a, pelo menos, três motivos: pressão dos grupos de nacionais organizados em outros países (Reis, 2011); mudança de percepção do formulador de política externa quanto à importância dos emigrantes devido à observação das políticas emigratórias de outros países e, por fim, pela pressão de organismos internacionais governamentais e não governamentais de defesa dos direitos dos migrantes (Milanez, 2012).

O Itamaraty, que tradicionalmente focava sua atuação nos temas de política entre Estados, percebeu a importância que seus emigrantes poderiam ter para as relações bilaterais e acompanhou a questão dentro de suas possibilidades orçamentárias e de

peçoal (Barros, 1994; Firmeza, 2007), de modo que as primeiras reformas institucionais do Ministério feitas com o propósito de conferir maior peso à agenda emigratória datam da década de 1990.

Em 1994, o Departamento Consular e Jurídico (DCJ) passou a se subordinar diretamente ao Secretário-Geral do Itamaraty; dez anos depois, a então recém-criada Subsecretaria para os Assuntos de Cooperação Comercial e Cultural (SGEC) passou a se subordinar ao DCJ, que, na ocasião, adquiriu formalmente maior ênfase na assistência às comunidades brasileiras no exterior. Em 2007, após recomendação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que instava criação, no âmbito do Executivo, de organização voltada para o atendimento dos brasileiros no exterior, foi criada, no Itamaraty, a Subsecretaria-Geral de Comunidades Brasileiras no Exterior. Entre as primeiras pautas discutidas na nova Subsecretaria estava a questão dos brasileiros perseguidos na Bolívia e no Paraguai, o que demonstrou a dimensão política, e não mais simplesmente técnica, que o tema dos brasileiros no exterior adquiriu para o Itamaraty.

A evolução no organograma do Ministério das Relações Exteriores (MRE) refletiu mudanças de práticas e novas institucionalizações do tema dos emigrados, pois o atendimento consular mudou suas características, e canais de interlocução formal entre o MRE e as comunidades de emigrados foram criados.

O atendimento consular passou de atividade meramente cartorial (para registros civis), o que é denominado atendimento consular de primeira geração, para atendimento consular de segunda geração, com a criação dos consulados itinerantes e, por fim, para atendimento consular de terceira geração, em que há comunicação rotineira entre o Itamaraty e os conselhos de cidadãos brasileiros na jurisdição dos consulados. Nas atividades consulares de terceira geração, a chancelaria promove assistência constante aos emigrados e ocupa-se de temas além do atendimento jurídico, passando a preocupar-se com o fornecimento de cursos, promoção de eventos culturais e prestação periódica de contas das ações governamentais em prol da melhoria das condições de vida do emigrado.

As atividades consulares de terceira geração foram fortalecidas por meio da institucionalização das políticas para brasileiros no exterior, reunidas no Decreto N°

7.214 de junho de 2010, que estabeleceu princípios e diretrizes para as comunidades brasileiras no exterior (Presidência da República, 2012). Foram criados, como canal formal de interlocução entre o Itamaraty e os emigrados, os Conselhos de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE), os quais são eleitos pelos próprios brasileiros residentes fora do país e que se reúnem periodicamente para cobrar do governo brasileiro ações que promovam mais dignidade para as comunidades brasileiras frente aos Estados receptores. O fórum de reunião aberta entre os CRBE e o governo brasileiro são as Conferências Brasileiros no Mundo, que possuem previsão de realização anual no Brasil e que já estão a caminho de sua quarta edição, a ocorrer no segundo semestre de 2012, ocasião em que serão avaliados vários projetos-piloto de atendimento a brasileiros no exterior, como as semanas do trabalhador migrante, capacitações de professores de português e *workshops* para mídias comunitárias (MRE, 2012).

O maior contato entre o Itamaraty e os emigrados pode permitir um mapeamento mais acurado da situação do brasileiro no exterior, possibilitando, além da melhoria imediata das condições de vida do emigrante, estatísticas precisas sobre estrutura familiar, ocupação e perspectivas de desenvolvimento profissional, pessoal e social. A interlocução entre governo e nacionais pode, ainda, permitir aos interessados no tema migratório verificar como, ou se, os brasileiros constroem novas identidades longe de casa, qual a percepção que os governos e comunidades receptoras têm dos brasileiros e, por fim, como as migrações podem ser capitalizadas em prol da melhoria das relações bilaterais entre o Brasil e os Estados de trânsito e permanência dos brasileiros.

ABORDAGENS DA ACADEMIA NACIONAL ACERCA DAS EMIGRAÇÕES DE BRASILEIROS

A maior parte da literatura sobre migrações, no Brasil, aborda os influxos de migrantes. Somente a partir da década de 1990, durante a tendência de inversão do fluxo migratório devido à emigração de brasileiros, surge literatura focada na saída de brasileiros e em suas interações tanto com outros migrantes quanto com o país de

origem. Contudo, tais estudos do fluxo emigratório concentram-se nas áreas de sociologia e demografia (Patarra, 2006, 2004, 1996), bem como antropologia (Feldman-Bianco, 2010; Sprandel, 2010), sendo somente recentemente apropriados pela literatura de relações internacionais (Reis, 2011, Milanez, 2012 e Ushijima, 2012) na medida em que passam a constituir objeto consolidado na agenda de política externa brasileira, o que ocorre, como mencionado acima, a partir da década de 1990.

A abordagem sócio-demográfica de Patarra (2006, 2004, 1996) contextualiza o caso brasileiro dentro das dinâmicas migratórias globais e de sua relação com a formação de movimentos sociais desatrelados de fronteiras; há também um foco nas migrações no Cone Sul, com sua abordagem institucional pelo Mercosul, e é feito um panorama da evolução do perfil brasileiro de país de imigrantes para país de emigrantes.

Feldman-Bianco (2010) apresenta uma preocupação com a formação de identidade do brasileiro longe de casa e aborda os movimentos de constituição da identidade migrante paralelamente ao quadro político-institucional dos países receptores. Como exemplo, é citado o contexto de inserção brasileira em Portugal frente às políticas migratórias crescentemente restritivas da União Europeia. É problematizada a divergência entre o Estatuto de Igualdade Luso-Brasileiro e os Acordos de Schengen, dos quais Portugal faz parte. Neste aspecto, podem se verificar as imbricações entre a questão migratória e as relações bilaterais dos países envolvidos.

Sprandel (2010) menciona as organizações migrantes pioneiras, localizando-as entre os brasiguaios na década de 1970, e traça um histórico dos eventos de maior visibilidade promovidos pelos migrantes em busca da atenção não somente dos Estados receptores, mas, principalmente, do Estado brasileiro: os simpósios e encontros de brasileiros em Lisboa em 1997 e 2002 (neste último tendo sido publicada a Carta de Lisboa); a cúpula brasileira em Boston, que originou outro documento de referência nas relações Estado-emigrados, a Carta de Boston, de 2005 e a ascensão de novos interlocutores entre os emigrados e o Estado fora do Itamaraty: a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Emigração Ilegal (Congresso Nacional) e o Conselho Nacional de Imigração (Ministério da Justiça).

Na academia brasileira de relações internacionais, os estudos específicos sobre a relação entre o Estado brasileiro e seus nacionais emigrados surgem na segunda década dos anos 2000, acompanhando a discussão de outras vertentes acadêmicas e, sobretudo, as ações do Itamaraty, formulador por excelência da política externa brasileira.

Milanez (2012) tenta localizar as motivações para a alteração no nível de importância conferido aos direitos dos brasileiros no exterior e lança como hipótese as pressões de organismos internacionais governamentais e não-governamentais para a promoção dos direitos dos migrantes.

Ainda entre as variáveis independentes para a mudança nas políticas migratórias brasileiras, Reis (2011) aponta a organização dos migrantes no exterior para pressionar por melhoria em suas condições de vida no exterior. Entre os motivos para a mudança de percepção do formulador de política externa quanto à importância dos emigrados, Reis menciona a agenda política do Partido dos Trabalhadores, expressa na *Carta aos Brasileiros Longe de Casa*, escrita em 2002 por ocasião da campanha presidencial de Lula. A autora menciona o peso eleitoral dos emigrados como variável motivadora da mudança de percepção da importância desse segmento social. Reis também demonstra expressividade das remessas que o Brasil recebe comparativamente aos demais países da América Latina: o Brasil é o segundo maior receptor de remessas do continente, atrás somente do México (Reis, 2011, p. 10). Além das considerações da pesquisadora, o fato de México e Brasil possuírem como principal foco de emigração os Estados Unidos pode ser levado em conta para a promoção de uma agenda de pesquisa que compare as evoluções institucionais nos dois países no que diz respeito ao atendimento de emigrados, pois se constata uma similaridade nos históricos políticos. Na década de 1990, o México já havia separado uma parte da chancelaria para atender aos nacionais emigrados e, no começo dos anos 2000, institucionalizou canais de interlocução entre governo e representantes de nacionais no exterior, inclusive lançando mão do mesmo expediente do Executivo brasileiro: o decreto presidencial (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2003).

Ushijima aponta o acompanhamento que o governo brasileiro, sobretudo por parte do Itamaraty, fez dos emigrados desde a inversão do fluxo migratório na década de 1980, e localiza as políticas migratórias de atenção a emigrados ainda na Europa do século XIX (Ushijima, 2012, p. 4). No caso brasileiro, a autora sistematiza as diversas políticas do Estado brasileiro para seus nacionais emigrados nas seguintes esferas: políticas culturais no exterior, políticas de remessa, assistência a detentos, assistência em situações de crise, ações de promoção da regularização migratória, entre outras.

Fora do Brasil, há uma extensa agenda de pesquisa dos estudos da relação entre Estados e comunidades de emigrados, conforme expressos nos trabalhos, entre outros, de Alarcón (2010), Gabriel e MacDonald (2011), Hussain (2005), Iskander (2010), Lyons (2009), Mainwaring (2010) Paoletti (2010) e Penetrante (2010).

Alarcón (2010), Gabriel e Macdonald (2011) e Hussain (2005) analisam as políticas migratórias mexicanas, referência nos estudos de políticas de atenção a emigrados, e salientam as estratégias do governo emissor (o Estado mexicano) para a promoção da melhoria das condições de seus emigrados por meio de negociações bilaterais com os principais receptores (Estados Unidos e Canadá).

Iskander (2010) compara a política migratória mexicana à política marroquina e estabelece ambas como estratégias de promoção de desenvolvimento dos países emissores, que favorecem a remessa de recursos pelos emigrantes, desenvolvem políticas de capacitação de emigrantes e ainda se preocupam com o controle do fluxo circular das migrações (emigrantes que retornam ao país de origem e em seguida retornam ao exterior).

Lyons (2009) preocupa-se com a definição de um arcabouço conceitual para as políticas migratórias transnacionais, ou seja, aquelas que são elaboradas não somente pelos Estados, mas também pelas comunidades emigradas e por organizações de defesa dos direitos dos migrantes.

Mainwaring (2010) analisa as interrelações entre as políticas migratórias formuladas na periferia da União Europeia (ilha de Malta) e aquelas formuladas no centro da União, demonstrando como países de trânsito são influenciados pelos grandes países receptores na formulação de suas políticas nacionais de migração.

Paoletti (2010) aborda como as políticas de migração podem ser consideradas políticas de *soft power* na medida em que os fluxos humanos podem servir como estratégia de barganha tanto por parte dos países receptores como também dos países emissores.

Penetrante (2010), faz contraposição a Iskander (2010) e critica as políticas de promoção da migração como políticas nefastas ao desenvolvimento dos países. Ele emprega como estudo de caso as Filipinas, país reconhecido por sua política explícita de promoção da exportação de mão-de-obra e capacitação de emigrantes.

A literatura estrangeira sobre migrações deve ser levada em conta por conferir ferramentas analíticas e exemplos históricos interessantes para a compreensão do caso do Brasil, país que se define como país de imigrantes, não de emigrantes, e precisa consolidar sua posição frente às comunidades de emigrados, países receptores e organizações de defesa dos migrantes a fim de formular uma política migratória compatível com sua realidade de país de migrações (internas e externas).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A academia brasileira de relações internacionais, acompanhando o movimento social das migrações e sua leitura por outros segmentos acadêmicos, tem se apropriado da relação entre Estado e emigrantes a fim de compreender este fenômeno à luz de conceitos e ferramentas metodológicas da disciplina. Espera-se que, nos próximos anos, os estudiosos brasileiros consolidem sua agenda de pesquisa do tema e consigam desenvolver conceitos próprios, que lancem maior compreensão dos fluxos migratórios e de suas implicações não somente para as relações entre os Estados, mas, sobretudo, para os indivíduos que migram em busca de melhores condições de vida e recorrem prioritariamente a seus Estados de origem como forma de garantir os direitos mais elementares para assegurar o respeito a sua dignidade.

REFERÊNCIAS

ALARCÓN, Juan Carlos Calleros. **El vínculo entre seguridad nacional y migración en México.** *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 88, 2010.

BARROS, Sebastião do R. **O Itamaraty e os brasileiros no exterior.** *Política Externa*, vol. 5, nº. 3, 1996, p. 108.

FIRMEZA, George Torquato. **Brasileiros no Exterior.** Brasília: FUNAG, 2007, 378 p.

FELDMAN-BIANCO, Bela. **O Brasil como país de emigração: mobilizações e políticas.** In FERREIRA, A. P.; VAINER, C.; PÓVOA NETO, H.; SANTOS, M. O. (orgs.) **A experiência migrante – entre deslocamentos e reconstruções.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

GABRIEL, Christina; MACDONALD, Laura. **‘Domestic Transnationalism’: Legal Advocacy for Mexican Migrant Workers’ Rights in Canada.** International Studies Association Meetings, Montreal, March 16-20, 2011.

HUSSAIN, Imtiaz. **Canadian Immigration, Mexican emigration, and a North American regional interpretation.** *Journal of International Migration and Integration*, Winter 2005, Vol. 6, Issue 1, p. 81-92.

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

LYONS, Terrence; MANDAVILLE, Peter. **Global Migration and Transnational Politics: a Conceptual Framework.** ABRI-ISA Conference, Rio de Janeiro, July 2009.

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

MAINWARING, Cetta. **Transforming interests on the EU’s Southern Periphery: Malta and Migration Policy.** Paper for ISA Conference – New Orleans. Oxford: University of Oxford, 2010.

MILANEZ, Livia. **Política externa brasileira de migrações – alteração no nível de importância conferido à defesa dos direitos dos brasileiros no exterior entre os anos 1990 e 2000.** *Boletim Meridiano 47*, vol. 13, nº 130, 2012. p. 21-30.

MRE. IV CBM em 2012. Disponível em:
<<http://www.portalconsular.mre.gov.br/avisos/iv-cbm-em-2012>> Acesso em:
30/04/2012.

_____. **Censo IBGE estima brasileiros no exterior em cerca de 500 mil.**
Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/>> Acesso em
01/02/2012. 2012 a.

PATARRA, N. L. . Migrações **Internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais.** *Estudos Avançados.* São Paulo, v. 20, nº 57, 2006, p. 7-24.

_____. **Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração- Brasil no Mercosul.** In: *I Congresso da Associação Latino-americana de População (ALAP).* Anais do I Congresso da ALAP. Caxambu, 2004.

_____. **Emigração e Imigração Internacionais No Brasil Contemporâneo.** São Paulo: UNPFA, v. I. 2. ed. 1996. 207 p.

PENETRANTE, A. M. **Migration and ‘unfinished’ modernization in the Philippines, Indonesia and Mexico** – Bridging the gap between theory and Practice. paper presented at the annual meeting of the Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners, New Orleans Hilton Riverside Hotel, The Loews New Orleans Hotel, New Orleans, LA Online, 2010. Disponível em
<http://www.allacademic.com/meta/p414189_index.html>. Acesso em: 01/2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012. **Decreto Nº 7.214, de 15 de junho de 2010** – Estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior... Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm>
Acesso em 08/02/2012.

REIS, Rossana Rocha. **A política do Brasil para as Migrações Internacionais.** *Contexto Internacional*, vol. 33, nº 1, 2011, p. 47-69.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. **Decreto de creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.** 16/04/2003 Disponível em
<http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=353&lang=es>. Acesso em: 30/04/2012.

SPRANDEL, Marcia Anita. **Breve análise da relação entre o Estado brasileiro e seus emigrantes.** In FERREIRA, A. P.; VAINER, C.; PÓVOA NETO, H.; SANTOS, M. O. (orgs.) **A experiência migrante** – entre deslocamentos e reconstruções. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

USHIJIMA, Fernanda Rais. **A Política Externa Brasileira para os Emigrantes e seus Descendentes**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Linha de Pesquisa “Relações Internacionais e Desenvolvimento”, da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Marília, 2012.

Artigo recebido dia 26 de junho de 2012. Aprovado em 09 de agosto de 2012.

RESUMO

Este trabalho apresenta o histórico e o contexto atual das emigrações brasileiras; discorre sobre a evolução institucional do Itamaraty na formulação de políticas para emigrados e apresenta as abordagens da academia nacional acerca das emigrações de brasileiros, além de mencionar bibliografia estrangeira sobre a relação entre Estados e emigrados.

PALAVRAS-CHAVE

Brasileiros no exterior, política externa brasileira, políticas migratórias.

ABSTRACT

This article introduces an historical account of Brazilian emigrations and disserts on the institutional evolution of the Foreign Office to deal with emigrated communities. It also discusses how Brazilian researchers analyze Brazilian emigrations and mentions a sample of foreign works on the relations between States and its emigrated populations.

KEYWORDS

Brazilians abroad, Brazilian foreign policy, migration policies.