



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

**A CPMI da Emigração Ilegal e a criação de uma Legislação
Nacional de Migrações**

MARIA DO SOCORRO THOMAZ CHAAR

2005



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

MARIA DO SOCORRO THOMAZ CHAAR

**A CPMI da Emigração Ilegal e a criação de uma Legislação
Nacional de Migrações**

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Doutora Márcia Anita Sprandel

Brasília - 2005

Para meus filhos, **Alice e Neto**
por serem meus grandes
parceiros e pela compreensão,
carinho e responsabilidade
demonstrados quando precisei
estar ausente.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a todos aqueles que contribuíram para mais esta vitória, em especial, minha mãe Lauris Chaar, minhas irmãs Rosa, Cláudia e Lena, que sempre acreditaram em mim; Tio Áulio Gélio, Tia Raimunda e Tia Neuracy, pela força; minha orientadora Márcia, por ter me disponibilizado seus conhecimentos e seu tempo; meus chefes Adriana Mariz, Cássio Murilo Rocha, Alexandre Girão e Paula Capuano pela compreensão e incentivo; ao Coordenador do Curso, Alexandre Damasceno; a todos os colegas, mas de forma especial, Margareth, Eduardo Marques (Duda), Carla Limonge, Alexandre Machado, Flávio Rocha, Paulo Roberto, Portela, Aline, Ivanedna e Jussanan, por não terem permitido que eu desistisse; aos professores Savonitti, Carminha e Ilana; aos meus colegas de trabalho na Liderança do PT; a ex-funcionária da Unilegis, Luciana; e, meu namorado, Henrique.

***Quando vim, se é que vim
de algum para outro lugar,
o mundo girava, alheio
à minha baça pessoa,
e no seu giro entrevi
que não se vai nem se volta
de sítio algum a nenhum.***

Carlos Drummond de Andrade
A Ilusão do Imigrante

RESUMO

Há pelo menos duas décadas, as dificuldades econômicas enfrentadas pelo Brasil o tornaram uma nação de emigrantes, o que vem exigindo dos diversos governos posicionamentos concretos.

Neste artigo, serão diferenciados os momentos político-institucionais vividos nos últimos trinta anos, identificando as situações que levaram milhares de brasileiros a sair do território nacional, culminando com a criação, pelo Congresso Nacional, da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, denominada “CPMI da Emigração Ilegal”.

A visibilidade da questão da emigração se deu a partir das denúncias de discriminação veiculadas pela mídia: dentistas impedidos de exercer a profissão em Portugal, *dekasseguis* (brasileiros que vivem no Japão, assim chamados em decorrência da expressão *dekassegui*, que significa “sair para ganhar dinheiro”) explorados no Japão; a juventude de Governador Valadares (MG) arriscando-se ao cruzar as fronteiras com os Estados Unidos.

Uma evidência da pouca representatividade desta questão está no número de matérias que tramitam no Congresso Nacional, sobre o tema. Para Márcia Sprandel, a escassez e pouca abrangência das mesmas demonstram que o acesso a diversos segmentos de brasileiros no exterior ao campo político ainda é incipiente. Destaca, que a ampliação de direito ao voto, poderia aumentar o poder político dos emigrantes legais, como é o caso dos *dekasseguis*. No entanto, os imigrantes residentes no exterior, uma vez cadastrados nos consulados, votam independentemente do *status* migratório. A ampliação desse direito seria uma forma de aumentar o poder político das comunidades de brasileiros no exterior, que teriam através do voto uma forma de pressão para a defesa dos direitos de todos esses brasileiros.

A instalação no Congresso Nacional, da CPMI da Emigração Ilegal, em 22 de junho de 2005, com a finalidade de apurar os crimes e outros delitos penais e civis praticados com a emigração ilegal de brasileiros para os Estados Unidos e outros países, e assegurar os direitos de cidadania aos brasileiros que vivem no

exterior é o resultado de uma articulação política que há muito vem ocorrendo e que tomou maiores proporções com a realização do I Encontro da Comunidade de Brasileiros no Exterior.

Neste Encontro foram aprovadas várias propostas, inclusive a criação de uma legislação específica que contemple os direitos e deveres de brasileiros no exterior, consolidando a regulação jurídica pertinente à questão.

Espera-se que a CPMI da Emigração ilegal tenha um preponderante papel no atendimento dos anseios daquelas comunidades, que até então vêm sendo tratadas com total descaso, apesar de há muito demandarem do governo brasileiro, em diversos momentos históricos, a implementação de políticas públicas e a representação política, além da criação de uma Legislação Nacional de Migrações.

SUMÁRIO

1. Introdução	2
2. Décadas de 70 e 80. O caso dos chamados <i>brasiguaios</i>	4
3. Década de 90 – a via diplomática e a ótica dos direitos humanos.	6
3.1. O papel do Congresso Nacional.....	7
4. Os resultados dos encontros de brasileiros no exterior.....	8
4.1. Deliberações do I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira	9
4.2. Posicionamentos Políticos.....	17
5. O ordenamento jurídico atual	19
6. O Estatuto do Estrangeiro	21
7. Conclusões.....	22

1. Introdução

A Declaração Universal dos Direitos e Deveres do Homem, anunciada em maio de 1948, em seu artigo XVII, dispõe que “toda pessoa tem direito a que seja reconhecida em qualquer parte como sujeito de direitos e obrigações e, assim, possa gozar dos direitos civis fundamentais”. E mais, em seu artigo XXXVI, que “toda pessoa tem o dever de trabalhar, dentro de sua capacidade e possibilidades, a fim de obter recursos para sua subsistência ou em benefício da comunidade”.

No artigo XX, prevê que “toda pessoa tem a capacidade para gozar os direitos e liberdades estabelecidas nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição”.

Vive-se em uma época de grandes migrações internacionais. As pessoas vão de um país para o outro, à medida que a população mundial cresce. Ao longo da história, percebe-se que os fluxos migratórios ocorrem, em geral, de áreas onde a população está crescendo rapidamente para regiões onde este fenômeno acontece de forma mais lenta.

O mapa das migrações internacionais muda de década para década, com o amadurecimento da transição demográfica. As consequências do problema do aumento populacional aparecem de forma dramática onde países desenvolvidos e em desenvolvimento são contíguos, como no caso dos Estados Unidos e México. Essas fronteiras são permeáveis à imigração ilegal de pessoas das sociedades mais pobres, que farão qualquer coisa com a finalidade de procurar condições melhores de vida para elas e seus familiares. Mesmo nos casos em que países desenvolvidos não são contíguos de vizinhos menos afortunados, a imigração ilegal é muitas vezes difícil de ser evitada.

Atualmente, no contexto internacional, a situação se complica ante o agravamento dos desequilíbrios econômicos entre os países pobres, de que os migrantes fazem parte, e os desenvolvidos por eles procurados.

Muitos dos migrantes dirigem-se até a América do Norte (Estados Unidos e Canadá), Oceania e também outros países da Europa. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho – OIT, somente entre os anos 1973 e 1974, os países da Europa receberam uma média de 850 mil imigrantes ao ano, sendo

que mais recentemente este número alcança quase 1 milhão de imigrantes no mesmo período.. Esses imigrantes não só encontraram as portas abertas, como também possibilidade de emprego e de uma vida mais segura do que a que tinham em seus países de origem.

A migração da América Latina está tendo um impacto crescente na sociedade americana. Segundo as estimativas, em 1950 o número de hispânicos nos EUA era de aproximadamente 4 milhões, em 1980 atingira 14,6 milhões e, em 1990, 23 milhões.

Embora a emigração de cidadãos brasileiros para países estrangeiros, em busca de trabalho, tenha assumido maior visibilidade na década de 1990, sua presença em países limítrofes vem existindo há pelo menos duas décadas. A partir dos anos setenta, os deslocamentos de brasileiros para outras fronteiras passaram a exigir dos diversos governos posicionamentos concretos.

Neste artigo, serão diferenciados esses momentos político-institucionais vividos nos últimos trinta anos, identificando as situações que levaram milhares de brasileiros a sair do território nacional, culminando com a criação, pelo Congresso Nacional, da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, denominada “CPMI da Emigração Ilegal”, instalada em 22 de julho de 2005, composta por 12 Senadores titulares, 12 Senadores suplentes, 12 Deputados titulares e 12 Deputados suplentes.

Os brasileiros saíram do país em grande escala, no período compreendido pelos últimos trinta anos. Houve mais de uma década sob regime militar, seguida de uma fase de efervescência democrática com a promulgação da Constituição de 1988. A onda de desemprego e recessão trazida com a introdução das chamadas “políticas neoliberais”, a partir da eleição de Fernando Collor, foi decisiva para esta fase crítica e os dois períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso, mesmo demonstrando uma pequena inibição na inflação, não foi capaz de conter a emigração.

Os “brasileiros no exterior”, assim denominados por existirem diferentes grupos que saíram do país, têm demandado do governo brasileiro, entre outras coisas, documentação e regularização da sua situação migratória, repatriamento, políticas públicas e representação política. Desta forma, vêm mobilizando o Poder Executivo, a Diplomacia, o Ministério Público, os órgãos oficiais de Direitos Humanos, as igrejas, os movimentos sociais e, por último, o Poder Legislativo,

tanto federal como estadual, que vêm agindo como mediadores na defesa dos direitos dos cidadãos brasileiros no exterior.

Distantes da pátria, os brasileiros têm sua cidadania comprometida. Independente de sua situação, enfrentam situações e problemas variados. Há registros de graves violações de direitos humanos, com envolvimento em máfias de agenciamento de mão de obra, prostituição, tráfico de crianças e trabalho escravo, entre outras coisas. Esta realidade, leva à premente necessidade da criação de uma legislação nacional de migrações.

2. Décadas de 70 e 80 - O caso dos chamados *brasiguaios*

Analisar a atuação do Estado brasileiro em relação aos problemas enfrentados por seus cidadãos em países limítrofes, nas décadas de setenta e oitenta, leva ao caso dos chamados *brasiguaios* (assim chamados os agricultores brasileiros que viviam no Paraguai, reivindicando terras ao governo da recém-criada Nova República).

A trajetória dos que retornaram ao Brasil, expulsos do Paraguai e que acamparam na praça principal do município de Mundo Novo - MS (cerca de 250 famílias de agricultores), os conflitos em que se envolveram e a forma como foram percebidos e tratados pelo Estado Brasileiro, se repetem com brasileiros vivendo em territórios de todos os outros países limítrofes, sejam agricultores, seringueiros, garimpeiros, operários da construção civil ou prostitutas.

O Brasil viveu, até 1985, sob regime militar. Havia grande preocupação com a ocupação das fronteiras nacionais pela população civil. Para analisar as políticas voltadas aos problemas dos brasileiros no exterior nas décadas de setenta e oitenta, é preciso inicialmente identificar as políticas que os conduziram para fora do país no mesmo período.

Em 1975, a ação do governo militar sobre os territórios brasileiros fronteiriços foi intensa. Entre 1972 e 1975, apenas nos estados do Mato Grosso do Sul e Paraná, atingiu 167.034 hectares, sob a forma de Projetos Integrados de Colonização. Tais projetos, consoante documentos oficiais, objetivavam resolver problemas de tensão social envolvendo agricultores, bem como propiciar a ocupação

racional de áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional, segundo estudo feito pelo 2º Oficial da Secretaria de Relações Exteriores Jorge Latour.

Em sua tese de Mestrado, denominada *Brasiguaios: conflito e identidade em fronteiras internacionais*, a Doutora Márcia Sprandel, relata que a construção de hidrelétricas teve um papel importante no processo de expulsão de agricultores brasileiros para países vizinhos. Apenas do lado brasileiro, o lago de Itaipu alagou 6.263 propriedades, onde viviam e trabalhavam 38.445 pessoas, inclusive empregados rurais, arrendatários e posseiros. As barragens de Porto Primavera e Ilha Solteira, no rio Paraná, desabrigaram mais de duas mil famílias.

E ainda, da mesma forma como os agricultores do sul do país e do nordeste que foram encaminhados pelo governo para projetos de colonização na Amazônia, os brasileiros em países vizinhos enfrentaram imensas dificuldades em seus cotidianos. No final da década de setenta, a imprensa já denunciava a situação de tensão social enfrentada por posseiros brasileiros no Paraguai. Em 1982, o Presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Novo Mundo - MS declarou à que tinha em mãos uma lista de 500 famílias de camponeses brasileiros residentes no Paraguai, pedindo ajuda para retornar ao Brasil. Na época, o Coordenador regional do INCRA declarou já ter “repatriado” 500 famílias para projetos de assentamentos na Amazônia.

Por fim, enfatiza que, o que estava em questão, naquele momento, era a necessidade de terras. Desta forma, as políticas públicas reivindicadas pelos que retornavam ou pretendiam fazê-lo estavam restritas basicamente ao campo fundiário. Não foi uma mobilização fácil. Quando de uma grande ocupação de terra ocorrida em Ivinhema - MS, em abril de 1984, envolvendo agricultores do Mato Grosso do Sul e brasileiros provenientes do Paraguai, autoridades do Estado e representantes dos órgãos fundiários se esmeraram em denunciar “atos subversivos” e até “operações de guerrilha”, justificando uma estratégia de expulsão da maioria dos ocupantes do imóvel. Ou seja, enfrentava-se o problema da existência de milhares de brasileiros em países limítrofes apenas quando um conflito lhes dava visibilidade. Para atuar neste conflito, eram acionados os órgãos fundiários e as forças de segurança.

A redemocratização do país, iniciada em 1985, não significou o abandono de velhos padrões no trato com os conflitos do campo. A novidade, foi a valorização da diplomacia para a resolução desses conflitos.

O tratamento da mobilização enquanto “questão de segurança”, exigindo “identificação”, “vigilância”, “controle de espaço” e “remoção”, caracterizou igualmente, o recurso do Governo Federal.

Em reunião realizada em agosto de 1986, no Paraguai, foi acertada a criação de Comitês de Fronteira entre os dois países e a realização de um censo. Todas as resoluções tomadas referiam-se ao controle, à vigilância e a individualização. Essas formas de objetivação do sujeito foram contornadas pelos envolvidos por meio da construção da identidade “brasiguaios”, coletiva e organizacional, que quebrava a relação direta entre o Estado e o indivíduo. Se os primeiros acampados conseguiram o que queriam, seu assentamento num projeto de reforma agrária, os que lhes seguiram foram sistematicamente retidos e expulsos pelas forças de segurança do Estado de Mato Grosso do Sul, especialmente o Grupo de Operações de Fronteira (GOF). No auge da tensão, foi criado o “Movimento pelo Repatriamento dos Brasiguaios”, apoiado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

No final da década, no entanto, os chamados *brasiguaios*, descontentes com a vida que levavam no Paraguai, optaram por cruzar a fronteira anônima e individualmente aderir à mobilização de trabalhadores sem terra dos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul.

3. Década de 90 – a via diplomática e a ótica dos direitos humanos

O desencanto com as possibilidades de emprego e ascensão social no país e as facilidades de comunicação e deslocamentos gerados pelo processo de globalização, levaram a que milhares de brasileiros de classe média e média-baixa deixassem o país na década de 90. Em função deste processo, o governo brasileiro, através do Itamaraty, assumiu oficialmente a existência de 1,5 milhões de brasileiros residentes no exterior e decidiu, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores (MRE), atribuir prioridade à assistência e proteção de cidadãos brasileiros no exterior. Para tanto, implantou um conjunto de medidas: a criação de Conselhos de Cidadãos, destinados a aglutinar a comunidade e servir de elemento de ligação com a sociedade civil; a instituição de Consulados Itinerantes, para levar os serviços consulares às comunidades brasileiras distantes da sede da repartição consular; a

modernização e extensão da rede consular brasileira, em função da comunidade brasileira no exterior; o treinamento de pessoal, a fim de oferecer ao cidadão um atendimento cortês e profissional e a edição de Cartilhas Consulares, destinadas a divulgar os serviços que podem ser prestados pela rede de repartições consulares brasileiras aos cidadãos expatriados.

Tais medidas esbarraram em problemas práticos e/ou políticos de difícil solução, tais como a baixa destinação orçamentária do Departamento Consular e as dificuldades para modificar num curto tempo o *ethos* das pessoas que se dedicaram à carreira diplomática, com expectativas diversas daquela de atender cidadãos brasileiros de baixa renda, muitos deles ilegais ou envolvidos em ilícitos penais. Pode-se dizer que os problemas enfrentados pelos brasileiros no Paraguai, Estados Unidos, Japão ou Portugal, são maiores que a capacidade institucional do Itamaraty para enfrentá-los, principalmente pela falta de políticas públicas e uma legislação consistente que viabilizem as ações diplomáticas.

3.1. O papel do Congresso Nacional

No final dos anos 90, no entanto, o tema “brasileiros no exterior” ainda era tratado no Congresso Nacional como questão de direitos humanos e não de política externa, a ser debatida nas Comissões de Relações Exteriores de suas duas Casas. As coisas começaram a mudar, no entanto, a partir do momento que os brasileiros emigrantes passaram a se organizar.

Não é à toa que o Poder Legislativo passou a ser escoadouro natural para denúncias e reivindicações. Além de discursos nas tribunas do Congresso, os parlamentares atuam como mediadores junto ao Executivo brasileiro e viajam para conhecer de perto a realidade dos brasileiros no exterior. A Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados acompanhou as dificuldades enfrentadas pelos dentistas brasileiros em Portugal; participou do primeiro grande encontro sobre a emigração brasileira, realizada em Lisboa em 1997; criou uma subcomissão para tratar da situação dos brasileiros no exterior e teve participação atuante no I Encontro da Comunidade de Brasileiros no Exterior, realizado em 2002 em Lisboa. A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, por sua vez, tem realizado diversas audiências públicas (para tratar o tráfico de mulheres brasileiras e de maus tratos a brasileiros no exterior, em geral) com a participação do

Departamento Consular e do Departamento de Direitos Humanos do Itamaraty, do Ministério da Justiça, da Procuradoria Geral da República e da Pastoral dos Migrantes, além de ter integrado Comissões Externas que visitaram comunidades de brasileiros residentes no Paraguai e nos Estados Unidos.

4. Os resultados dos encontros de brasileiros no exterior

Em outubro de 1997, em Lisboa, realizou-se o I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, promovido pela Casa do Brasil em Lisboa. Além desta entidade, participaram do evento o Grupo Atitude, da Suíça, o jornal “Brazilnews”, do Canadá e integrantes isolados de comunidades brasileiras na Europa, nos Estados Unidos e no Japão. Também estiveram presentes representantes dos Poderes Executivo e Legislativo do Brasil e de Portugal, bem como pesquisadores brasileiros especialistas em migrações. Numa avaliação do encontro, a direção da Casa do Brasil em Lisboa declarou, em carta assinada por Carlos Viana, que

“os emigrantes brasileiros por este mundo afora continuam carentes de uma política minimamente refletida, democraticamente decidida e eficazmente coordenada e executada em relação aos seus múltiplos problemas e à sua própria existência enquanto cidadãos brasileiros residentes no Exterior. Ou seja, a questão não desaparece porque pouco se faz, por parte das várias partes envolvidas, inclusive por parte dos próprios emigrantes”.

Em 2001, a mobilização dos brasileiros no exterior recebeu o apoio fundamental do Ministério Público Federal. A Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão de Brasília promoveu, em maio de 2002, o I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior, em Lisboa. Durante três dias aconteceram reuniões de trabalho que contaram com a participação de dezenas de autoridades e órgãos públicos dos dois países, além de associação de brasileiros, igrejas e universidades.

Em dados obtidos no *site* da Câmara dos Deputados, verifica-se que, neste encontro, por parte do Brasil se fizeram presentes: a Procuradoria Geral da República; a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Distrito Federal; o Ministério da Justiça; o Ministério das Relações Exteriores; o Ministério da

Fazenda/Secretaria da Receita Federal; a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento; a Embaixada do Brasil em Lisboa; o Consulado Geral do Porto; o Consulado do Brasil em Lisboa; a Presidência da Câmara dos Deputados; a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados; o Conselho de Cidadãos do Consulado do Brasil em Lisboa; a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados; a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/Pastoral dos Brasileiros no Exterior; a Cáritas Brasileira; as irmãs Missionárias de São Carlos; os Missionários de São Carlos; o Instituto Migrações e Direitos Humanos; o Centro de Estudos de Migrações Internacionais da Universidade de Campinas e o Núcleo de Antropologia da Política da Universidade de Brasília.

Foi a etapa inaugural do **Projeto Brasileiros no Exterior**, do Ministério Público Federal. No documento final do evento, fica clara a grande preocupação dos participantes com os problemas enfrentados por brasileiros no exterior:

“Constata-se que, distantes da pátria, os brasileiros e brasileiras têm sua cidadania comprometida. Sejam eles estudantes, trabalhadores, turistas ou detentos, independentemente de sua situação regular ou irregular, de sua condição pessoal ou profissional, enfrentam situações e problemas os mais variados. Há 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.” Documento de Lisboa, maio de 2002).

4.1. Deliberações do I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira

Segundo informações contidas na página da Câmara dos Deputados e do Ministério da Justiça na internet, no evento ficou deliberado que o Estado brasileiro garanta aos emigrantes brasileiros seus direitos de cidadania, por meio de políticas públicas voltadas para sua defesa. Como contribuição à elaboração de tais políticas, o I Encontro da Comunidade de Brasileiros no Exterior aprovou as seguintes propostas:

i) FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EMIGRAÇÃO

a) **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;

b) **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

a) **Mecanismos 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;

b) **Subcomissões no Congresso Nacional:** Implementação de subcomissões permanentes nas Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para tratar as 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

a) **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**

a) **Atuação das Embaixadas:** Envolvimento direto das embaixadas em questões políticas, sociais, jurídicas e econômicas relacionadas aos emigrantes;

b) **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;

c) **Inscrição Consular:** Implementação de um programa de incentivo à inscrição consular informatizada dos emigrantes brasileiros na área da jurisdição de cada consulado, permitindo uma melhor comunicação do Consulado com os emigrantes, consultas censitárias e estudos demográficos;

d) **Repatriamento de Brasileiros:** Reforço dos meios financeiros e operacionais para o repatriamento de emigrantes em situação de carência e para o traslado de corpos de brasileiros falecidos no exterior. Negociação de protocolo entre o Estado brasileiro e companhias de transporte de passageiros, perdão de multa na revalidação de passagens, pagamento de preços mínimos ou eventual transporte gratuito de repatriados;

e) **Recadastramento Eleitoral:** Recadastramento eleitoral permanente nos consulados;

f) **Relação Estado/Comunidade:** Criação e fortalecimento de instrumentos de mediação entre o Estado e a comunidade de emigrantes brasileiros, principalmente no que se refere à assistência social;

g) **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;

h) **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**

a) **Ampliação de Dotação Orçamentária:** Ampliação da dotação orçamentária e da meta de atendimento ao programa “Assistência a Cidadãos Brasileiros no Exterior” (PPA 2002/2003), tendo em vista a existência de mais de 2 milhões de emigrantes brasileiros;

b) **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) **SERVIÇOS BANCÁRIOS**

a) **Isenção ou redução de taxas bancárias para o emigrante:** Isenção de taxa bancária por parte do Banco do Brasil 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 condições de envio acima estipuladas;

b) **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.

vii) **SEBRAE**

a) **Formação a Pequenos Empresários:** Promoção pelo SEBRAE de ações de formação dirigidas a funcionários de embaixadas brasileiras, orientadas para pequenos emigrantes. Quando possível criação de balcões do SEBRAE ou outra entidade similar nas embaixadas.

viii) **ACORDOS E NEGOCIAÇÕES DIPLOMÁTICAS**

- a) **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;
- b) **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 académicos e títulos de especialização e acesso a profissões e seu exercício, e para que os respectivos valores finais ou médias finais de curso, constem no documento de reconhecimento;
- c) **Garantia dos Direitos Fundamentais e Trabalhadores Migrantes Brasileiros:** Recomendação da ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e de seus familiares, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 18/12/1990, que estabelece normas de tratamento igualitário entre trabalhadores migrantes, legais ou ilegais;
- d) **Repatriação de Brasileiros Presos no Exterior:** Ampliação e efetivação de tratados bilaterais sobre a transferência 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;
- e) **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;

- f) **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;
- g) **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;
- h) **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.

ix) QUESTÕES CRIMINAIS

- a) **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;
- b) **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 de penas.

x) **CALL CENTER**

a) **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.

xi) **REGISTROS CIVIS**

a) **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 dos filhos de brasileiros nascidos no exterior e casamentos celebrados por autoridade estrangeira no exterior;

b) **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.

xii) **ACESSO À INFORMAÇÃO**

a) **Cartilha de Direitos e Deveres:** Elaboração e divulgação da 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 de entidades que congregam brasileiros nesses países;

b) **Observatório da Emigração:** Criação de um observatório da emigração, que reúna qualquer informação oficial, acadêmica ou de entidades que atuam com os emigrantes.

xiii) CENSO

a) **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).

As propostas foram encaminhadas pelo Ministério Público às instâncias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Brasil, para que fossem analisadas e se adotassem as medidas consideradas necessárias para sua implementação.

Em termos concretos foi criado, por meio da Portaria Interministerial nº 500, de 10 de maio de 2002, um Grupo de Trabalho Interministerial “com vistas a estudar e propor medidas visando a ampliar os mecanismos existentes de apoio e assistência consular aos brasileiros que se encontram no exterior”, composto por representantes do Ministério da Justiça; Diretoria Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior, do Ministério das Relações Exteriores; Diretoria-Geral do Departamento de Diretos Humanos e Temas Sociais, do Ministério das Relações Exteriores; e Divisão de Assistência Consular, do Ministério das Relações Exteriores.

4.2. Posicionamentos Políticos

Com as eleições presidenciais de 2002, a Casa do Brasil de Lisboa ficou à frente de uma articulação com os candidatos, cobrando dos mesmos posicionamentos concretos em relação aos problemas da comunidade de brasileiros no exterior. Como amplamente divulgado pela Imprensa Nacional, em setembro de 2002, uma comitiva do Partido dos Trabalhadores visitou comunidades brasileiras de Nova York, New Jersey, Connecticut e Massachusetts. A delegação divulgou documento do candidato do partido à Presidência da República, com propostas específicas para contemplar a comunidade de imigrantes brasileiros que vivem no exterior. No documento, intitulado “Carta aos brasileiros que vivem longe de casa”, este afirma:

“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;

- 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.

(...) 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 seu apoio, essa vitória dará início a uma nova etapa da história de nosso país.”

(Carta aos brasileiros longe de Casa, 2002).

No primeiro turno das eleições de 2002, dos 69.937 brasileiros aptos a votar (em 273 seções), 55,45% o fizeram, sendo que o Presidente Lula teve 50,07% dos votos válidos, segundo os números divulgados pelo TSE. Uma das primeiras viagens internacionais do Presidente eleito foi a Portugal, onde se encontrou com

representantes da comunidade de emigrantes brasileiros e exerceu papel importante na definição de um acordo migratório que beneficia aquela comunidade.

5. O ordenamento jurídico atual

O tema “emigração brasileira”, vem cada vez mais ganhando espaço no discurso de diplomatas e políticos brasileiros, especialmente com a criação, da “Subcomissão Permanente de Proteção dos Cidadãos Brasileiros no Exterior” na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal e, posteriormente, com a instalação no Congresso Nacional, da “Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – Emigração Ilegal”, da qual muito se espera. Ainda assim, não se pode falar de “políticas públicas” e da “garantia dos direitos dos cidadãos brasileiros que vivem no exterior”.

A Constituição Brasileira promulgada em 1988 não contempla de forma eficaz os direitos dessa população, apenas em alguns artigos, tenta resguardar os direitos civis e fundamentais do imigrante, como por exemplo:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
XV – é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

.....
§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º - Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

§ 4º - O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

Art. 12 – São brasileiros:

I – natos:

a)

.....
b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde de que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;

c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira;

.....
2º - A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos na Constituição.

Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

.....
....

§ 1º - O alistamento eleitoral e o voto são:

I – obrigatório para os maiores de dezoito anos;

Art. 15 – É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I –

Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

.....
XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização;

.....
XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

Pelo Código Eleitoral Brasileiro, os “brasileiros no exterior”, só podem votar, para Presidente e Vice-Presidente da República, daí, reivindicarem a eleição de representantes diretos de suas comunidades no Congresso Nacional Brasileiro. Nesse sentido, tramitam no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 398/2003 de autoria da Senadora Ideli Salvatti (PT-SC), que permite ao eleitor que se encontra no exterior também o voto para governador, vice-governador e senador e a Proposta de Emenda à Constituição nº 005/2005, de autoria do Senador Cristovam Buarque (Sem partido – DF), que altera o artigo 45 da Constituição para conceder ao brasileiro residente no exterior o direito de votar nas eleições. Se aprovados, ampliarão o que pode vir a ser o principal instrumento reivindicatório da comunidade brasileira de emigrantes: o voto.

Na medida em que a comunidade de brasileiros no exterior, formada por indivíduos desfavorecidos econômica e culturalmente, tomar para si a construção e a representação da sua realidade é que poderá produzir efeitos reais no universo político brasileiro. A Casa do Brasil em Lisboa, por duas vezes, em 2003, enviou representantes a Brasília, espera-se que essas visitas possam se repetir, agora também, com efetiva participação na CPMI da Emigração Ilegal, podendo, desta

forma, esta comunidade atuar de forma direta nas discussões e tomadas de decisões.

6. O Estatuto do Estrangeiro

Elaborado por uma comissão Constituída pelo Ministro da Justiça, por meio da Portaria nº 2.209, de 10 de agosto de 2004, alterada pela Portaria nº 2355, o anteprojeto da nova lei de estrangeiros dispõe sobre o ingresso, permanência e saída dos estrangeiros do território nacional, a concessão da naturalização, cria o Conselho Nacional de Migração, define crime e dá outras providências. O texto foi publicado no Diário Oficial de 01 de setembro de 2005, seção I.

Conhecido como a Nova Lei do Estrangeiro ou o Novo Estatuto do Estrangeiro, o texto desvincula a imigração de questão de segurança nacional para de direitos humanos e contempla os estrangeiros e os brasileiros que estão fora do Brasil.

Uma das principais modificações trazidas pelo novo texto do Estatuto é a mudança do atual Conselho Nacional de Imigrantes, para Conselho Nacional de Migração, o que significa dizer que esse conselho passará a tratar também dos brasileiros no exterior.

O anteprojeto de lei foi colocado à disposição da sociedade para debate, através do *site* do Ministério da Justiça, com prazo até 30 de setembro de 2005 para que fossem apresentadas as propostas. Em seguida, a Comissão que elaborou o anteprojeto se reunirá para a finalização do texto, que será enviado à Casa Civil, que após a aprovação o enviará ao Congresso Nacional.

Não restam dúvidas de que este anteprojeto precisa de um debate público mais amplo, mais participativo, mais abrangente, no qual possam participar efetivamente todos os diretamente envolvidos, à medida que sofre críticas severas de alguns segmentos da sociedade, como a Pastoral dos Migrantes da CNBB.

Este posicionamento é resultado dos debates ocorridos no Fórum Social das Migrações, realizado em Porto Alegre - RS, em janeiro de 2005, com a participação de 600 pessoas de 37 países. Na ocasião emergiu com muita força a idéia de cidadania universal, no dizer de Dom Demétrio Valentini, Presidente do Serviço Pastoral dos Migrantes: “cada vez mais emerge a necessidade de se

reconhecer a toda pessoa humana, um direito explícito de ‘cidadania universal’, pelo simples e fundamental fato de ser membro da família humana, portanto participante da ‘sociedade humana’ com direito a ocupar o seu espaço vital e a contribuir com sua presença e atuação”. A crítica é no sentido de que o texto do anteprojeto não está de acordo com esta expectativa.

Espera-se que este debate possa ser ampliado quando a matéria for enviada ao Congresso Nacional.

7. Conclusões

Os brasileiros no exterior aguardam a definição de uma política pública especialmente elaborada para ampará-los. Enquanto não houver uma instância governamental devidamente capacitada para ouvi-los e representá-los, com a sensibilidade para entender as diferenças regionais e os problemas e méritos comuns, continuarão carentes de representação. A boa vontade e eficiência de parlamentares que, no início de 2004, estiveram nos presídios do Texas, Flórida e Califórnia, negociando com autoridades norte-americanas a liberdade de centenas de brasileiros presos por imigração ilegal, não se caracterizou mais do que uma atitude emergencial, paliativa, embora meritória. O que se sabe, e o que a imprensa vem noticiando, é que muitos dos brasileiros repatriados pretendem novamente ingressar ilegalmente nos Estados Unidos.

O ideal seria que houvesse no Brasil, a exemplo do Equador, um Plano Nacional de Brasileiros no Exterior, onde as ações governamentais acerca dos fenômenos migratórios, adquiriram caráter de “*Política de Estado*”.

Espera-se do Governo Brasileiro e do Congresso Nacional, que mais do que modificações no Estatuto do Estrangeiro e criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, seja assumido de forma integral o problema da emigração de brasileiros ao exterior, de tal modo que, através de um conjunto de ações, o Estado garanta seus direitos de cidadania em qualquer lugar do mundo onde estejam, assista suas famílias residentes no país, gere programas de documentação e de proteção frente ao tráfico de pessoas, facilite a reunificação familiar, estabeleça convênio com os países receptores, facilite o investimento de suas economias em

território nacional e incorpore os conhecimentos adquiridos no exterior pelos emigrantes para benefício da sociedade e culturas nacionais.

Somente através de um ordenamento jurídico consistente essas ações poderão ser implementadas de forma efetiva. Daí resulta a urgente necessidade da criação e efetiva aplicação de uma Legislação Nacional de Migrações.

Referências

SPRANDEL, Márcia. *O Parlamento e as migrações internacionais*. IN: Castro, M.G. *Migrações internacionais: contribuições para políticas*, Brasil 2000. Brasília, CNPD, 2001.

----- *Brasiguaios: conflito e identidade em fronteiras internacionais*.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Correio Brasiliense: “Emigração Ilegal – Legislação não prevê penas para quem alicia brasileiros. Parlamentares querem mudanças na lei. Crime difícil de ser punido”, Brasília-DF, domingo, 28 de agosto de 2005, p.13.

BICUDO, Hélio. Migração e Políticas Públicas. IN: Enciclopédia Digital de Direitos Humanos II.

A Tribuna: “Presa a quadrilha que levava capixabas e mineiros aos Estados Unidos”, Vitória-ES, quinta-feira, 15 de setembro de 2005, p.9.

RIBEIRO, Gustavo Lins. *Goiânia, Califórnia. Vulnerabilidade, Ambigüidade e Cidadania Transnacional*. Pesquisa de campo realizada em São Francisco, Califórnia, nos meses de janeiro e fevereiro de 1996.

Convenção nº 97 da OIT: Trabalhadores Migrantes (revista 1949).

Convenção nº 143 da OIT: Migrações em condições abusivas e promoção de igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes.

----- site: www.senado.gov.br

----- site: www.camara.gov.br

----- site: www.mre.gov.br

----- site: www.mj.gov.br