



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
CONGRESSO NACIONAL
Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
“da Emigração Ilegal”

RELATÓRIO FINAL DA
COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE
INQUÉRITO

Criada por meio do Requerimento nº 2, de 2005-CN, “para 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”.

Presidente: Senador MARCELO CRIVELLA
Vice-Presidente: Senador VALDIR RAUPP
Relator: Deputado JOÃO MAGNO

Brasília
2006

A mesma lei haja para o natural e o estrangeiro que peregrinar entre vós.

Êxodo 12:49

Se o estrangeiro peregrinar na vossa terra, não o oprimireis. Como o natural entre vós será o estrangeiro que peregrina convosco. Amá-lo-eis como a vós mesmos, pois fostes estrangeiros na terra do Egito.

Levítico 19:33-34

Apresentação

O presente Relatório Final reflete o resultado dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 2, de 2005-CN, para 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.

Esta Comissão, que passou a ser conhecida pelo nome de **CPMI da Emigração Ilegal**, realizou, ao longo de cerca de um ano, audiências, entrevistas, missões no Brasil e ao exterior e reuniões, com base nas quais coligiu os dados e informações que a conduziram às conclusões aqui expostas.

Nada disso seria possível, contudo, sem o comprometimento dos Parlamentares e de todos que, de diversas formas, contribuíram para o êxito dos trabalhos desta Comissão.

Assim, é com satisfação que agradecemos, inicialmente, aos nobres Pares que compuseram esta CPMI, e que se desdobraram em reuniões, audiências e investigações, mencionando, em especial, o Presidente da Comissão, Senador Marcelo Crivella, pela postura firme e cooperativa mantida em todo o tempo de trabalho.

Agradecemos, também, a todos os servidores e servidoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que deram suporte às atividades da CPMI, bem como aos funcionários da Polícia Federal e do Banco Central que auxiliaram nas atividades da Comissão. Importante, ainda, registrar o apoio recebido do Ministério das Relações Exteriores.

Cumprimentamos especialmente todos os que ajudaram o trabalho desta CPMI em seus deslocamentos no Brasil e no exterior. Em particular, somos gratos aos muitos brasileiros que compareceram às audiências da Comissão, para contribuir e prestar informações sobre as condições de saída e a vida dos emigrantes em seus locais de moradia no exterior.

É com muita honra e satisfação, portanto, que submetemos à apreciação da sociedade brasileira o presente Relatório.

Deputado **JOÃO MAGNO**

Relator

REQUERIMENTO Nº 2, DE 2005–CN

Senhor Presidente,

Requeremos, nos termos do artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, composta de 11 (onze) Senadores e 11 (onze) Deputados Federais, com a finalidade de, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, 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.

Previsão orçamentária: de R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais).

JUSTIFICAÇÃO

A emigração ilegal para o exterior vem sendo feita com suporte em crimes como aliciamento, divulgação enganosa, tráfico de pessoas e de menores, falsificação e adulteração de documentos, falsificação e adulteração de passaportes.

Essa Comissão Parlamentar Mista de Inquérito deverá apurar todos esses crimes e outros delitos penais e civis conexos com essas aventuras lamentáveis, prometidas a brasileiros, em sua maioria, mal informados e, por isso, presas fáceis daqueles que exploram o tráfico de pessoas.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito também buscará assegurar melhorias nas condições sociais e nos direitos de cidadania dos brasileiros que vivem no exterior de maneira ilegal.

Para que tudo seja bem esclarecido, a CPMI deverá ouvir representantes do Ministério das Relações Exteriores, da Polícia Federal, Casa da Moeda do Brasil – responsável pela emissão dos passaportes brasileiros, do Ministério Público – principalmente da região leste de Minas Gerais, e de empresas aéreas que transportam os passageiros para o México, notadamente a Aeroméxico, que tem um galpão para esses passageiros no aeroporto de São Paulo.

Também deverão ser convidadas autoridades do Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos que acompanharam o trabalho da comissão parlamentar brasileira em sua honrosa missão de se deslocar até a fronteira com o México e negociar o repatriamento dos brasileiros presos.

Serão chamados, ainda, perante a CPMI, representantes das comunidades de brasileiros que vivem no exterior, em especial nos Estados Unidos da América, os coites e aliciadores, bem como qualquer pessoa que ofereça elementos importantes para a elucidação dos crimes e delitos correlacionados com a emigração ilegal.

Os parentes e vítimas do aliciamento e os informantes dessas aventuras também deverão ser ouvidos, mesmo que tenhamos que manter preservada a sua identidade.

Ao final dos trabalhos, espera-se que a CPMI não só tenha elucidado todos os crimes conexos com a emigração ilegal, assim como tenha a solução para a entrada indiscriminada de brasileiros no México, que, com a isenção de vistos em passaportes comuns, ingressam naquele país com o único propósito de acessar os Estados Unidos pelas vias irregulares, além de assegurar os direitos de cidadania dos brasileiros que vivem no exterior.

Sala das Sessões, 5 de maio de 2005.

Senador **Hélio Costa**

Deputado **João Magno**

Composição

Presidente: Senador **MARCELO CRIVELLA**

Vice-Presidente: Senador **VALDIR RAUPP**

Relator: Deputado **JOÃO MAGNO**

SENADORES TITULARES:

- 1) Marcelo Crivella (PRB)
- 2) Romeu Tuma, Paulo Octávio, Leonel Pavan e Lúcia Vânia (Bloco PFL-PSDB);
- 3) Wellington Salgado, Valdir Raupp e Sérgio Cabral (PMDB);
- 4) Eduardo Suplicy, Sibá Machado (Bloco PT-PSB-PTB-PL-PPS);
- 5) Osmar Dias (PDT).

SENADORES SUPLENTE:

- 1) Demóstenes Torres, Edison Lobão, Eduardo Azeredo e Reginaldo Duarte (Bloco PFL-PSDB);
- 2) Ney Suassuna, Wirlande da Luz e Almeida Lima (PMDB);
- 3) Sérgio Zambiasi (Bloco PT-PSB-PTB-PL-PPS);
- 4) Augusto Botelho (PDT).

DEPUTADOS TITULARES:

- 1) Leonardo Monteiro e João Magno (PT);
- 2) Hermes Parcianello e Takayama (PMDB);
- 3) Zulaiê Cobra (PSDB);
- 4) Romel Anízio (PP);
- 5) Jackson Barreto (PTB);
- 6) Neucimar Fraga (PL);
- 7) Geraldo Thadeu (PPS);
- 8) Luciano Leitoa (PSB);
- 9) Aldir Cabral (PFL).

DEPUTADOS SUPLENTE:

- 1) Ivo José e Leonardo Monteiro (PT);
- 2) Marinha Raupp e João Magalhães (PMDB);
- 3) João Castelo (PSDB);
- 4) Júnior Betão (PL);
- 5) Luciano Leitoa (PSB);
- 6) Dr. Heleno (PTB).

Síntese das atividades

05/05/2005 Leitura do Requerimento nº 2, de 2005–CN, em Plenário do Senado Federal. Publicação em 06/05/2005 no Diário do Congresso Nacional, pp. 321-369.

13/06/2005 A Presidência do Senado Federal, de acordo com as indicações das Lideranças, designa para integrar a referida Comissão os seguintes parlamentares: SENADORES TITULARES: 1) Romeu Tuma, César Borges, Leonel Pavan e Lúcia Vânia (Bloco PFL-PSDB); 2) Hélio Costa, Valdir Raupp e Papaléo Paes (PMDB); 3) Eduardo Suplicy, Marcelo Crivella e Sibá Machado (Bloco PT-PSB-PTB-PL-PPS); 4) Osmar Dias (PDT). SENADORES SUPLENTEs: 1) Demóstenes Torres, Edison Lobão, Eduardo Azeredo e Reginaldo Duarte (Bloco PFL-PSDB); 2) Ney Suassuna, Wirlande da Luz e Sérgio Cabral (PMDB); 3) Sérgio Zambiasi (Bloco PT-PSB-PTB-PL-PPS); 4) Augusto Botelho (PDT). DEPUTADOS TITULARES: 1) André Costa e João Magno (PT); 2) Mauro Lopes e Takayama (PMDB); 3) Zulaiê Cobra (PSDB); 4) Romel Anízio (PP); 5) Jackson Barreto (PTB); 6) João Paulo Gomes da Silva (PL); 7) Geraldo Thadeu (PPS); 8) André Zacharow (PSB). DEPUTADOS SUPLENTEs: 1) Ivo José e Leonardo Monteiro (PT); 2) Dr. Heleno e João Magalhães (PMDB); 3) João Castelo (PSDB); 4) Júnior Betão (PL); 5) Luciano Leitoa (PSB). Publicação em 14/06/2005 no Diário do Senado Federal, pp. 19419-19420.

14/06/2005 Designação do servidor Izaias Faria de Abreu para secretariar a Comissão.

14/06/2005 Ofício nº 338-PFL/05 indicando o Deputado Aldir Cabral para integrar a Comissão.

22/06/2005 1ª Reunião - Instalação e eleição. Foram eleitos o Senador Hélio Costa, presidente, e o Senador Marcelo Crivella, vice-presidente. O Presidente designa o Deputado João Magno para relatoria.

22/06/2005 Ofício nº 064/05, da Liderança do Bloco Parlamentar da Minoria, solicita substituição do Senador César Borges pelo Senador Paulo Octávio, como titular na Comissão.

28/06/2005 2ª Reunião - Discussão do Roteiro de Trabalho, proposto pelo Relator, e votação de requerimentos (aprovados os Requerimentos nºs 01 a 16/05).

28/06/2005 Ofício nº 644/05, da Liderança do Bloco PL/PSL, indicando o Deputado Neucimar Fraga, como titular da Comissão, em substituição ao Deputado João Paulo Gomes da Silva.

13/07/2005 Ofício GLPMDB nº 246/2005, da Liderança do PMDB, indicando o Senador Wellington Salgado, como titular da Comissão, em substituição ao Senador Hélio Costa.

14/07/2005 3ª Reunião – Nova eleição para Presidente e Vice-Presidente, motivada pela saída do Senador Hélio Costa, que assumiu o Ministério das Comunicações. Foram eleitos o Senador Marcello Crivella, como Presidente, e o Senador Valdir Raupp, como Vice-Presidente.

27/07/2005 Ofício GLPMDB nº 263, de 26/07/05, da Liderança do PMDB, indicando o Senador Sérgio Cabral, como membro titular, em substituição ao Senador Papaléo Paes.

04/08/2005 4ª Reunião - Para apreciação de requerimentos.

16/08/2005 5ª Reunião - Para exposição do senhor Rui Antônio da Silva, delegado da Polícia Federal em Governador Valadares – MG.

18 e 19/08/2005 1ª Audiência Pública – Governador Valadares/MG.

24/08/2005 OF/GAB/I/Nº 1120, da Liderança do PMDB, indicando o Deputado João Magalhães, como titular da Comissão, em substituição ao Deputado Mauro Lopes, que passa à qualidade de suplente.

25/08/2005 6ª Reunião - Administrativa.

30/08/2005 7ª Reunião - Exposição do Embaixador Manoel Gomes Pereira, sobre a viagem da delegação brasileira a Londres para acompanhar as novas denúncias em torno da morte do Jean Charles de Menezes.

01/09/2005 8ª Reunião - Oitiva dos senhores Edson Bodola, ex-prefeito de Divino das Laranjeiras/MG, e Wanderley Vieira de Souza, prefeito de São Félix de Minas/MG.

14/09/2005 9ª Reunião - Administrativa.

15 e 16/09/2005 2ª Audiência Pública – Poços de Caldas/MG.

20/09/2005 Ofício 0478-L-PFL/05, indicando o Deputado André Costa (PDT-RJ) para a titularidade da comissão.

23/09/2005 Ofício nº 215/Plen, da Liderança do PT, indicando o Deputado Leonardo Monteiro, como titular, em substituição ao Deputado André Costa.

03/10/2005 OF/A/PSB/409/05, indicando o Deputado Luciano Leitoa, como titular, em substituição ao Deputado André Zacharow.

06 e 07/10/2005 3ª Audiência Pública – Criciúma/SC.

21/10/2005 Ofício GLPMDB Nº 398/2005, indicando o Senador Almeida Lima, como titular, em substituição ao Senador Sérgio Cabral.

21 a 23/10/2005 Primeiro Encontro de Lideranças Brasileiras nos EUA (Boston/Massachusetts), promovido pelo Centro de Imigrante Brasileiro.

21 a 25/11/2005 Missão a Londres (Jean Charles de Menezes), Madri (tráfico de mulheres) e Lisboa (tráfico de mulheres).

30/11/2005 10ª Reunião - Administrativa.

02/12/2005 4ª Audiência Pública – São Paulo/SP, sobre a situação dos decasséguis.

14/12/2005 11ª Reunião - Administrativa

14/12/2005 Leitura em Plenário do Requerimento nº 28, de 2005-CN, contendo o número suficiente de subscritores, solicitando a prorrogação do prazo de funcionamento da Comissão por 180 dias. Nos termos regimentais é concedida a prorrogação.

25/01/2006 12ª Reunião - Relatório do depoimento do Senhor Cláudio Alves de Souza. Reservada.

08/02/2006 OF/GAB/I/Nº 60, da Liderança do PMDB, indicando o Deputado Marcelino Fraga, na qualidade de Suplente, em substituição ao Dep. Dr. Heleno.

22/02/2006 OF/nº 50/2006, da Liderança do PTB, indicando o Deputado Dr. Heleno, para integrar a Comissão na qualidade de Suplente.

27/02 a 06/03/2006 Missão ao Japão (Tóquio e Nagoya).

17/03/2006 OF/GAB/I/Nº 128, da Liderança do PMDB, indicando a Deputada Marinha Raupp, para integrar a Comissão na qualidade de Suplente, em substituição ao Deputado Marcelino Fraga.

22/03/2006 13ª Reunião - Mapeamento da emigração ilegal para os EUA, via fronteira mexicana. Administrativa (reservada). Exposição do Cônsul-Geral do Brasil em Ciudad del Este sobre a situação dos brasileiros no Paraguai.

26/04/2006 14ª Reunião - Votação de requerimentos. Discussão e votação do Projeto de Lei que altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o ingresso, no Regime Geral de Previdência Social, do brasileiro que tenha trabalhado em país estrangeiro, e dá outras providências. Depoimento da senhora Tânia Maria Vicentini, mãe de Carla Vicentini, paranaense desaparecida nos EUA desde 09/04/2006.

04/05/2006 OF/GAB/I/38, da Liderança do PMDB, indicando o Deputado Hermes Parcianello, na condição de Suplente, em substituição ao Deputado Mauro Lopes.

04/05/2006 15ª Reunião - Depoimento do senhor José Madeira Martins Fernandes, proprietário do apartamento onde Carla Vincentini residia (EUA). Votação do Requerimento de Transferência de sigilos bancário, fiscal e telefônico do senhor Gentil Mata da Cruz.

10/05/2006 OF/GAB/I/Nº 376, da Liderança do PMDB, indicando o Deputado Hermes Parcianello para a titularidade da Comissão, em substituição ao Deputado João Magalhães, que passa à condição de Suplente.

10 a 12/05/2006 Missão ao Paraguai (Ciudad del Este e Santa Rita).

Sumário

Apresentação	iii
REQUERIMENTO Nº 2, DE 2005–CN	v
Composição	vii
Síntese das atividades	viii
Sumário	xii
1. Introdução.....	16
2. Caminhos e descaminhos da emigração.....	21
2.1. Emigração no Brasil: um fenômeno recente	21
2.2. Restrições à imigração nos países de destino.....	30
2.3. Vivendo como estrangeiro	36
ANEXO I: DOCUMENTO DE LISBOA	42
ANEXO II: CARTA DE BOSTON	52
3. As migrações e a comunidade internacional	55
3.1. Normativa internacional	57
4. Direito à emigração, tráfico de migrantes e a reforma da legislação penal brasileira.....	65
5. Questões jurídicas relativas ao fenômeno migratório	79
5.1. Origens do direito à nacionalidade.....	79
5.1.1. O direito da nacionalidade como matéria constitucional no Brasil.....	81
5.1.2. O direito da nacionalidade e a Constituição Federal de 1988	83
5.1.3. A Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994, e o artigo 12, I, c, da Constituição Federal.....	88
5.1.4. As Propostas de Emenda à Constituição que visam alterar o artigo 12, I, c, da Constituição Federal.....	95
5.1.5. A conclusão da CPMI sobre a emenda ao artigo 12, I, c, da Constituição Federal	99
5.2. Representatividade política e o fenômeno das migrações.....	101
5.2.1. Notas introdutórias	101
5.2.2. O direito de voto do estrangeiro domiciliado no Brasil	103
5.2.2.1. Tratamento do tema no Brasil e no mundo	103
5.2.2.2. Proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional	106
5.2.3. A ampliação do direito de voto de brasileiros residentes no exterior e a criação de circunscrições eleitorais específicas para as comunidades brasileiras no exterior.....	108
6. Comunidades brasileiras no exterior	Erro! Indicador não definido.
6.1. A emigração de brasileiros para os Estados Unidos da América....	Erro! Indicador não definido.
6.1.1. EUA: principal destino dos brasileiros.....	Erro! Indicador não definido.
6.1.2. O início da emigração para os EUA.....	Erro! Indicador não definido.
6.1.3. A política de concessão de vistos a brasileiros: os números do Departamento de Estado dos EUA	Erro! Indicador não definido.
6.1.4. O Acordo Brasil-México sobre a isenção de vistos em passaportes comuns e seus impactos no fluxo emigratório para os EUA.....	Erro! Indicador não definido.
6.1.5. Os perigos da travessia	Erro! Indicador não definido.
6.1.6. Entendendo a indústria da emigração.....	Erro! Indicador não definido.
6.1.6.1. Custos do negócio	Erro! Indicador não definido.
6.1.6.2. Tipos de contrato	Erro! Indicador não definido.

- 6.1.7. Apreensões de brasileiros pela Patrulha de Fronteira dos EUA.....**Erro! Indicador não definido.**
- 6.1.7.1. O chamado “procedimento cai-cai” **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.1.7.2. Denúncias de maus-tratos..... **Erro! Indicador não definido.**
- 6.1.8. Atlas da emigração irregular para os EUA..... **Erro! Indicador não definido.**
- 6.1.8.1. As rotas texanas..... **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.1.8.2. As rotas arizonenses **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.1.8.3. Outras rotas **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.1.8.4. Destino final **Erro! Indicador não definido.**
- 6.1.9. O perfil do emigrante brasileiro **Erro! Indicador não definido.**
- 6.1.9.1. Naturalidade e última residência declarada (por Estado)..**Erro! Indicador não definido.**
 - 6.1.9.2. Sexo **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.1.9.3. Idade **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.1.9.4. Profissão **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.1.9.5. Estado civil **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.1.9.6. Empresas aéreas **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.1.9.7. Agências de turismo **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.1.9.8. Duração da viagem (do embarque à detenção) **Erro! Indicador não definido.**
- 6.2. Japão..... **Erro! Indicador não definido.**
- 6.2.1. A imigração japonesa **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.2.2. O movimento decasségui **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.2.3. Perfil e condições de vida dos brasileiros no Japão **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.2.4. A questão escolar **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.2.5. A questão previdenciária..... **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.2.6. A rede de agenciamento **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.2.7. Visita à Escola de Menores de Kuhirama e à Penitenciária de Yokohama.....**Erro! Indicador não definido.**
 - 6.2.8. Criação de novas seções eleitorais **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.2.9. Preparação na ida, orientação na volta **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.2.10. Desagregação familiar **Erro! Indicador não definido.**
- 6.3. Paraguai **Erro! Indicador não definido.**
- 6.3.1. Histórico da emigração de brasileiros para o Paraguai**Erro! Indicador não definido.**
 - 6.3.2. Documentação pessoal **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.3.3. Exploração sexual de crianças e adolescentes..... **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.3.4. Titulação agrária..... **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.3.5. Financiamento agrícola **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.3.6. Brasileiros presos no Paraguai **Erro! Indicador não definido.**
- 6.4. Brasil, “celeiro de vítimas”: o tráfico internacional de mulheres brasileiras para fins de exploração sexual **Erro! Indicador não definido.**
- 6.4.1. Definição de tráfico internacional de pessoas **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.4.2. Dimensionando o problema **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.4.3. Algumas ações de enfrentamento..... **Erro! Indicador não definido.**
 - 6.4.4. Recomendações relativas ao tráfico internacional de mulheres.....**Erro! Indicador não definido.**
- 6.5. Remessas de divisas de brasileiros residentes no exterior**Erro! Indicador não definido.**

6.6. O caso Jean Charles de Menezes.....	Erro! Indicador não definido.
7. Investigações	Erro! Indicador não definido.
7.1. Operações deflagradas pela Polícia Federal e pela Polícia Rodoviária Federal no combate ao tráfico internacional de migrantes.....	Erro! Indicador não definido.
7.2. Operações e inquéritos conduzidos pela Polícia Federal no combate ao tráfico internacional de pessoas para fins de prostituição	Erro! Indicador não definido.
7.3. Indiciamentos	Erro! Indicador não definido.
7.3.1 Edson Alves de Souza.....	Erro! Indicador não definido.
7.3.2 Wanderley Vieira de Souza.....	Erro! Indicador não definido.
7.3.3. Gentil Mata da Cruz	Erro! Indicador não definido.
7.4. Aprofundamento das investigações.....	Erro! Indicador não definido.
8. Recomendações	Erro! Indicador não definido.
8.1. Recomendações de caráter geral	Erro! Indicador não definido.
8.2. Recomendações relativas ao Capítulo 3, “As migrações e a comunidade internacional”	Erro! Indicador não definido.
8.3. Recomendações relativas ao Capítulo 5, “Questões jurídicas relativas ao fenômeno migratório”	Erro! Indicador não definido.
8.4. Recomendações relativas aos EUA e ao México	Erro! Indicador não definido.
8.5. Recomendações relativas ao Japão	Erro! Indicador não definido.
8.6. Recomendações relativas ao Paraguai.....	Erro! Indicador não definido.
8.6.1. Ao Ministério das Relações Exteriores:	Erro! Indicador não definido.
8.6.2. Ao Ministério do Meio Ambiente:	Erro! Indicador não definido.
8.6.3. Ao Departamento de Polícia Federal:	Erro! Indicador não definido.
8.6.4. Às autoridades do Poder Executivo federal, estadual e municipal correspondentes:	Erro! Indicador não definido.
8.6.5. Outras recomendações:	Erro! Indicador não definido.
8.7. Recomendações relativas ao tráfico internacional de mulheres.....	Erro! Indicador não definido.
8.7.1. Ao Poder Legislativo, por intermédio do Presidente da Câmara Federal:	Erro! Indicador não definido.
8.7.2. Ao Ministério das Relações Exteriores:	Erro! Indicador não definido.
8.7.3. Ao Ministério da Justiça, ao Departamento de Polícia Federal e aos institutos de identificação:	Erro! Indicador não definido.
8.8. Recomendações relativas à criação da Secretaria Especial de Políticas ao Emigrante	Erro! Indicador não definido.
8.9. Providências administrativas solicitadas à Secretaria da CPMI.....	Erro! Indicador não definido.
8.10. Recomendação de perdão judicial a Cláudio Alves de Souza e Itamar Alves de Souza	Erro! Indicador não definido.
9. Legislação proposta pela CPMI	Erro! Indicador não definido.
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 5, DE 2005	Erro! Indicador não definido.
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 15, DE 2006.....	Erro! Indicador não definido.
Projeto de Lei que dispõe sobre o ingresso, no Regime de Previdência Social, do emigrante brasileiro.....	Erro! Indicador não definido.
Projeto de Lei que dispõe sobre o registro de filho de brasileiro nascido em país fronteiroço	Erro! Indicador não definido.

Projeto de Lei que dispõe sobre assento consular de nascimento de filho de brasileiro no exterior **Erro! Indicador não definido.**
Emendas legislativas referentes à melhoria do atendimento consular ...**Erro! Indicador não definido.**

1. Introdução

Nada os detém, saltam muros, cavam buracos, exploram túneis, viajam de trem, ocultos em caminhões, em frágeis lanchas, caminham de noite, mudam de nome, nacionalidade, clima, sotaque, amigos e família. Vão dispostos a tudo, mesmo contra todas as limitações que enfrentam no caminho: guardas, ladrões, gatos e coiotes. Têm todo o direito de migrar. Nada é ilegal.¹

Silenciosamente, nos últimos trinta anos, inicialmente centenas, depois milhares de brasileiros começaram a sair do País a cada ano, invertendo a secular vocação do Brasil para receber pessoas de todo o mundo. Os destinos são muitos, cruzando ora oceanos para chegar à Europa e ao Japão, ora fronteiras secas para chegar ao Paraguai e à Guiana Francesa. Outros envolvem-se em verdadeira saga, transpondo terra, água e ar para chegar aos Estados Unidos. Hoje, há mais de três milhões de cidadãos brasileiros vivendo no exterior. Essa população é maior ou igual à de, pelo menos, doze unidades da Federação, segundo a Síntese de Indicadores Sociais de 2005 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Rondônia (1.511.433 hab.), Acre (632.174 hab.), Roraima (381.447 hab.), Amapá (577.274 hab.), Tocantins (1.283.781 hab.), Sergipe (1.940.721 hab.), Piauí (2.982.725 hab.), Rio Grande do Norte (2.969.671 hab.), Alagoas (2.987.371 hab.), Distrito Federal (2.051.146 hab.), Mato Grosso do Sul (2.236.931 hab.), Mato Grosso (2.759.134 hab.). É como ter um Estado da Federação apartado do território nacional e longe do alcance dos poderes públicos.

¹ Informe da Mesa Nacional de Migrações da Guatemala. BASSEGIO, Luiz. “Migrantes são muitos e nada poderá detê-los.” *In* Boletim de Notícias da ADITAL – Agência Frei Tito pra a América Latina, em 10.05.05. Site: http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?cód=16467&lang=PT, consultado em 25/04/2006.

A migração é uma característica da raça humana desde seus primórdios. Sejam movidas por catástrofes naturais que dificultam sua sobrevivência, como secas, vulcões e inundações, sejam motivadas pelos males provocados pelos homens, como a guerra e a perseguição política ou religiosa, as pessoas sempre migraram em busca de melhores condições de vida e, assim, a raça humana tem sobrevivido.

Nas últimas décadas do século XX, o fluxo migratório intensificou-se em todo o mundo, sendo caracterizado principalmente pelo deslocamento de pessoas dos países mais pobres para os mais desenvolvidos. Seu objetivo é trabalhar em setores da economia que os grupos humanos que alcançaram maior desenvolvimento econômico passaram a rejeitar: o serviço pesado, sujo, mal remunerado e desvalorizado socialmente. Estima-se que, hoje, um total de 200 milhões de pessoas vive fora de seu país, o que corresponde a cerca de 3% da população mundial.²

O direito de ir e vir foi consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 pelas Nações Unidas:

“Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a ele regressar.”³

Contudo, na prática, no exercício desse direito fundamental, os migrantes acabam tendo outros direitos fundamentais violados, e são alvo de discriminação e xenofobia. São muitas as dificuldades que enfrentam diariamente para ver respeitados seus direitos à educação, à saúde, à

² Dados da Organização das Nações Unidas, disponíveis em:

[www.un.org/esa/population/hldmigration/Text/Report of the SG%20June 06%29 English.pdf](http://www.un.org/esa/population/hldmigration/Text/Report%20of%20the%20SG%20June%2006%29%20English.pdf)

³ Inciso 2 do artigo XIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

participação política, à segurança pessoal, à liberdade de locomoção e mesmo à sua dignidade como pessoa humana.

O Brasil está inserido nesse contexto: possui milhões de cidadãos vivendo no exterior e milhares de estrangeiros que aqui residem, trabalhando em condição assemelhada à de escravidão, como bolivianos, chineses e coreanos, concentrados, principalmente, em São Paulo⁴.

Um trabalhador brasileiro que não encontra oportunidades em território nacional e decide pela emigração está sujeito a perigos e poderá viver anos em situação degradante, que a maioria não imagina existir quando decide deixar o País. Podem ser vítimas do tráfico de pessoas, correr risco de morte ao tentar ingressar ilegalmente nos Estados Unidos, ser deportados logo no aeroporto de chegada, ser explorados sem nenhuma das garantias trabalhistas a que teriam direito, viver escondidos e com medo de serem descobertos, amontoar-se em cubículos com dezenas de conterrâneos para poupar o máximo de dinheiro e um dia retornar ao Brasil. Mulheres brasileiras são atraídas por propostas de trabalho no exterior e são exploradas sexualmente – são vistas e tratadas como objeto disponível e exótico servido aos homens dos países ditos desenvolvidos. Muitos migrantes são discriminados pela simples condição de serem estrangeiros, vistos nesses países como parte da onda de bárbaros que ameaçam a ordem estabelecida. O rosto do Terceiro Mundo acompanha esses brasileiros e confunde os diversos tipos de estrangeiros em suas diferenças físicas – vide a execução de Jean Charles pela polícia britânica.

⁴ A Câmara de Vereadores de São Paulo criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar a exploração de trabalho análogo ao de escravo nas empresas, regular e irregularmente instaladas em São Paulo. O Relatório Final, aprovado em fevereiro de 2006, aponta que os bolivianos são as principais vítimas, explorados em mais de oito mil oficinas de costura ilegais. A CPI da Câmara de Vereadores aponta a dificuldade de se ter dimensão mais precisa do número desses trabalhadores – as estimativas oscilam entre 50 e 200 mil bolivianos indocumentados na cidade de São Paulo. Relatório disponível em www.camara.sp.gov.br/cpi_TrabalhoEscravo/001.htm.

Esta CPMI deparou-se com toda a complexidade do fenômeno migratório. O movimento silencioso de brasileiros para o exterior foi, ao longo dos anos, transformando-se em clamor pelo direito ao atendimento e à proteção do Estado nacional. Hoje, os emigrantes precisam se fazer ouvir e deixar de ser invisíveis para a sociedade brasileira. Assim, no Relatório Final desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, procuramos analisar os diferentes aspectos e problemas desses cidadãos e apontar a criação de uma política nacional que resgate a responsabilidade que tem o Estado para com seus nacionais, estejam onde estiverem.

No presente Relatório, são apresentados tanto a síntese dos trabalhos da CPMI – as audiências públicas realizadas, os requerimentos aprovados, os depoimentos – quanto os textos produzidos pela própria Comissão, entre eles as conclusões alcançados ao final dos trabalhos.

O Capítulo 1, que compõe-se da presente introdução, é seguido pelo Capítulo 2, no qual fazemos um mapeamento dos aspectos que envolvem a constituição da comunidade de brasileiros no exterior.

O Capítulo 3, por sua vez, analisa o conjunto de normas internacionais relativas à questão dos migrantes.

O Capítulo 4 identifica lacunas existentes no Direito Penal brasileiro que impedem a efetiva punição dos agentes responsáveis pelo tráfico ilegal de imigrantes. O capítulo seguinte prossegue na análise jurídica, desta vez destacando as questões da nacionalidade e da representatividade jurídica no que diz respeito aos emigrantes brasileiros no exterior.

O Capítulo 6 apresenta um quadro das comunidades brasileiras no exterior, enfocando os principais locais de destino dos emigrantes e os problemas que enfrentam. São tratadas separadamente as comunidades nos Estados Unidos, Paraguai e Japão, além da questão do tráfico de mulheres. Neste capítulo, contamos com a colaboração dos nobres Pares, Deputado Leonardo Monteiro e Deputado Takayama, que trataram, respectivamente, do caso Jean Charles e da comunidade brasileira no Japão.

O Capítulo 7 detalha as operações efetuadas pela Polícia Federal e pela Polícia Rodoviária Federal no combate ao tráfico internacional de migrantes e ao tráfico internacional de pessoas para fins de prostituição. Neste capítulo, também estão registrados os indiciamentos propostos pela CPMI.

O Capítulo 8 traz as recomendações que a Comissão julgou por bem encaminhar aos órgãos do Poder Público, com vistas a aprimorar o atendimento e a proteção dos brasileiros que vivem no exterior.

O nono e último capítulo reúne as proposições legislativas que a CPMI encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da legislação referente ao emigrante brasileiro.

2. Caminhos e descaminhos da emigração

Agora são dezenas de comunidades, em vários pontos dos Estados Unidos, inclusive Fort Lauderdale. É uma sensação estranha, pelo menos para um brasileiro de minha geração. Isso não ocorria, não entrava na cabeça de quase ninguém abandonar de vez o Brasil e ir viver numa terra estrangeira, muitas vezes enfrentando dificuldades infernais. Agora, não.

Agora, com uma certa melancolia, eu me levanto no auditório da premiação, na hora em que um coral começa a cantar o Hino Nacional. Assisto a números de canto e dança brasileiros, vejo a força que eles fazem para não perderem de vez o seu país, para orgulhar-se dele de alguma forma, por pequena ou modesta que seja.

(João Ubaldo Ribeiro⁵)

2.1. Emigração no Brasil: um fenômeno recente

O estranhamento revelado por João Ubaldo Ribeiro em sua crônica espelha o fato de que a existência de comunidade tão grande de brasileiros vivendo em outros países é algo relativamente novo e pouco conhecido da nossa população.

O movimento migratório contínuo de brasileiros para o exterior teve início na década de 1980, marcada por profunda recessão econômica e generalizado sentimento de falta de oportunidades no Brasil. Somente entre 1985 e 1987, cerca de “1,25 milhão de brasileiros teriam deixado o país sem retorno”⁶, uma evasão de quase 1% da população. Não existem dados precisos sobre o número de brasileiros no exterior, mas trabalha-se com a estimativa de que haja cerca de 3 milhões de cidadãos nacionais espalhados por vários continentes. Como bem resume Teresa Sales, “as migrações recentes de brasileiros para os Estados Unidos, Japão,

⁵ RIBEIRO, João Ubaldo. “Brava gente brasileira”. *O Globo Online*. <http://oglobo.globo.com/jornal/colunas/ubaldo.asp>. Em 14/06/2006.

⁶ Dados publicados no Caderno Especial da Folha de S. Paulo de 18/07/1991 e citados em SALES, Teresa. *Brasileiros Longe de Casa*. SP: Cortez, 1999, p. 15

Portugal, Itália e até para o Paraguai são o retrato de um Brasil que, se na passagem do século passado e primeiras décadas do atual recebia imigrantes que para cá trouxeram o seu legado de técnica e cultura, agora, na passagem para um novo século, começa a exportar o que há de melhor em seu território, que é a sua própria população – mulheres e homens jovens, nos quais o nosso (embora precário) *Welfare State* investiu em educação e saúde e que, no momento mais precioso de suas vidas, vão realizar alhures um trabalho geralmente aquém de sua qualificação profissional”⁷.

Na segunda metade da década de 1980 e no início dos anos de 1990, a crise econômica, a inflação alta, a desilusão dos que esperavam um novo país na redemocratização e a falta de perspectivas no Brasil tornaram a opção de emigrar um caminho desejável para milhões de brasileiros. A grande maioria saiu do País com a expectativa de voltar, depois de juntar dinheiro trabalhando no exterior, e recomeçar a vida em melhores condições econômicas e sociais em suas cidades de origem. Essas são, geralmente, estratégias familiares “de melhoria das condições de vida, como a busca de ascensão social, via migrações internacionais” tendo como “pano de fundo as redes sociais, que por sua vez conectam-se também às causas estruturais”.⁸

O movimento migratório brasileiro para os Estados Unidos e a Europa surgiu e ganhou relevância sem que houvesse incentivo direto dos governos dos países receptores. Os países desenvolvidos constituíam mercados de trabalho atraentes pela possibilidade de emprego relativamente fácil em setores rejeitados por sua população (serviços

⁷ SALES, p. 13.

⁸ SALES, p. 34

pesados, de baixa qualificação, geralmente na prestação de serviços de limpeza, cozinha, restaurantes e outros).

O movimento migratório para o Paraguai é anterior a esse período, tendo se iniciado na década de 70 no encalço dos “incentivos do governo paraguaio dentro de uma política de desenvolvimento agrícola que terminou por atrair brasileiros tanto na qualidade de proprietários rurais, como de trabalhadores a eles vinculados, que vieram a ser conhecidos como *brasiguaios*”⁹.

Já na migração para o Japão, houve incentivo de “parte da indústria japonesa carente de braços, cujos intermediários foram grandemente responsáveis pelo desenvolvimento desse fluxo”¹⁰.

Se o período de crise econômica pode ser considerado uma das principais razões que motivaram o aumento do fluxo migratório, a formação de redes sociais é também fator determinante, como demonstra Teresa Sales. A pesquisadora, estudando os imigrantes brasileiros nos Estados Unidos, conclui serem os fluxos migratórios “fortemente influenciados pelas redes sociais, que contribuem não apenas para fornecer os referenciais do local de destino, como a acomodação inicial do imigrante e sua inserção no mercado de trabalho”¹¹.

O número de emigrantes e sua localização são trabalhados por meio de estimativas, em razão da ausência de registros administrativos ou de um censo da população brasileira vivendo no exterior. Como admite a própria Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD),

⁹ SALES, p. 27.

¹⁰ SALES, p. 26.

¹¹ SALES, p. 36.

“não se conhece com precisão o quadro da migração internacional no Brasil e nem a real situação dos brasileiros residentes no exterior”¹².

O Ministério das Relações Exteriores (MRE), por meio do serviço consular, tem buscado levantar dados sobre a população brasileira em outros países. Mesmo assim, pesquisadores, membros das comunidades brasileiras no exterior e organizações não-governamentais vinculados aos emigrantes indicam que os dados do MRE são muito inferiores ao número real dessa população. Uma das razões é que as pessoas em situação migratória irregular temem procurar órgãos governamentais de seu país e do Estado onde vivem por medo de serem descobertos. Feitas essas considerações, o MRE divulgou, em 2001, estimativa de brasileiros residentes no exterior a partir dos registros feitos pelos postos consulares. O quadro abaixo resume os dados divulgados pelo Ministério¹³:

PAÍS	POPULAÇÃO	Percentual da pop.
Estados Unidos	799.203	42,33%
Paraguai	442.104	23,41%
Japão	224.970	11,92%
Alemanha	86.283	4,57%
Portugal	51.590	2,73%
Itália	37.121	1,96%
Argentina	35.051	1,86%
Outros	211.573	11,21%
TOTAL	1.887.895	100%

Cabe observar que o Ministério das Relações Exteriores utiliza hoje estimativas mais atualizadas, reconhecendo o crescimento dessa população no exterior nos últimos anos. O Diretor do Departamento das

¹² Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd). Informações sobre a Migração Internacional no Brasil. Apresentado em maio de 2005, na reunião da *Global Commission on International Migration* – GCIM, realizada pela ONU na cidade do México.

¹³ Resumo de quadro apresentado no referido informe da CNPD, em 2005.

Comunidades Brasileiras no Exterior (DCB) do Ministério afirmou em audiência pública na Câmara dos Deputados:

A diáspora brasileira conta hoje com cerca de 3 a 4 milhões de brasileiros, vivendo em especial nos Estados Unidos (1,8 a 2 milhões), Paraguai (450 mil), Japão (286 mil), Portugal (100 mil) e Reino Unido (100 mil). Comunidades mais reduzidas localizam-se em outros países da América do Sul e na Europa Ocidental, particularmente na Espanha, Itália e Alemanha. Os números não são precisos, porque muitos dos brasileiros emigrados vivem em situação migratória irregular nos países onde residem. O Japão é a exceção a essa regras, pois não há imigração para aquele país sem que o interessado seja titular de um contrato de trabalho e, portanto, esteja em situação regular.¹⁴

Pode-se perceber o grande aumento do fluxo migratório para países europeus, especialmente Portugal e Inglaterra, em função das medidas mais duras contra a imigração aplicadas pelo governo dos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro de 2001. A Europa tornou-se atrativa, ainda, pela valorização do euro e pela possibilidade hoje aberta aos brasileiros de ingressar sem visto e permanecer por três meses em território português ou inglês.

O perfil dos brasileiros que migram para a Europa também foi alterado nos últimos cinco anos, passando a contar com grande parcela de brasileiros de menor qualificação profissional e menos anos de estudo do que ocorria anteriormente.

Independentemente do número exato da população brasileira residente no exterior, tem-se clareza de que os Estados Unidos, o Paraguai e o Japão reúnem as três maiores comunidades nacionais no exterior, detendo cerca de 70% desse universo, razão pela qual serão tratados com maior profundidade, neste Relatório, nos capítulos subseqüentes. Esses três

¹⁴ Informações do Embaixador Manoel Gomes Pereira em audiência pública conjunta da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da CPMI da Emigração, em 07/06/2006.

destinos têm especificidades tanto em termos da legalidade da permanência dos emigrantes quanto no que tange a problemas e demandas específicas.

Um dos impactos da formação de comunidades brasileiras no exterior é o crescimento significativo do envio de recursos financeiros para o Brasil. Segundo dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as remessas financeiras dos emigrantes latino-americanos para seus países de origem têm crescido anualmente:

Em 2003, mais de US\$ 38 bilhões foram enviados como remessa pelo emigrante a seus países da América Latina e Caribe. Em 2004, o valor das remessas supera US\$ 45 bilhões. Esses valores superam a soma de todos os investimentos estrangeiros diretos e a cooperação financeira externa que recebem esses países. Atualmente, uma em cada dez pessoas no mundo participa diretamente da transferência de remessas, e 125 milhões de trabalhadores migrantes enviam regularmente dinheiro a 500 milhões de parentes em seus países de origem¹⁵.

Em alguns países latino-americanos, as remessas de seus emigrantes têm um peso muito grande na economia nacional. É o caso de El Salvador, em que as remessas são responsáveis por 16% do Produto Interno Bruto do país¹⁶.

O Brasil foi o segundo maior destino das remessas para a América Latina em 2004, segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, tendo recebido US\$ 5,6 bilhões, atrás apenas do México, que recebeu US\$ 16,6 bilhões. Desse montante, o valor remetido pelos residentes no Japão é o maior, somando US\$ 2,2 bilhões, e em

¹⁵ “Remessas Financeiras dos Cidadãos residentes no Exterior”. Grupo de Trabalho Migrações Internacionais, Dep. Orlando Fantazzini. In www.migrante.org.br, consultado em 07.02.06.

¹⁶ “Impacto das migrações”, 0512.05. In www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=20236, consultado em 13/12/2005.

segundo estão os recursos provenientes dos Estados Unidos, US\$ 1,9 bilhão¹⁷.

Os dados oficiais, entretanto, contabilizaram valor bastante inferior às estimativas do BID. Para o mesmo ano de 2004, as remessas de recursos feitas de forma legal para o Brasil e registradas pelo Banco Central atingiram US\$ 2,45 bilhões¹⁸. O pagamento de taxas bancárias muito altas é considerado um dos motivos pelos quais os emigrados optam por enviar os recursos pelo mercado informal. Por isso, em 2005, a Caixa Econômica recebeu autorização do Banco Central para operar como casa de câmbio, cobrando uma taxa de “2,52%, mais atrativa que a média do mercado internacional (8,5%)”¹⁹.

No Brasil, é visível o impacto das remessas dos emigrantes em suas cidades de origem. Essas transferências, efetuadas para ajudar parentes e para acumular recursos, possuem como horizonte o retorno ao País em melhores condições de vida. Segundo o estudo do BID, “1,3 milhão de brasileiros recebem dinheiro de parentes que vivem fora do país. Em média, recebem nove remessas por ano. A quantia média enviada por vez é de US\$ 428” – a maior média é das remessas provenientes do Japão, que atinge US\$ 1.500²⁰. Só a cidade de Governador Valadares, com cerca de 40 mil pessoas vivendo no exterior, teria uma “entrada mensal de cerca de R\$ 4,5 milhões”²¹. Uma parcela do impacto desses recursos na cidade aparece nitidamente na construção de imóveis: “Uma lista longa de bairros de classe média surgiu e se firma na cidade mineira de Governador Valadares,

¹⁷ “Brasileiros nos EUA enviaram US\$ 1,9 bilhões para o Brasil em 2004”. Matéria de Cleide Carvalho e Paula Dias. *Globo Online*, 18/03/2005. <http://oglobo.globo.com>

¹⁸ “Remessas crescem e estimulam câmbio ilegal”. Matéria de Érica Fraga. *Folha de S. Paulo*, 06/03/2005

¹⁹ “Opção para o emigrante”. Matéria de Lourival Werneck. *Estado de Minas*, 12/04/2005.

²⁰ “Brasileiros nos EUA enviaram US\$ 1,9 bilhões para o Brasil em 2004”. *Globo Online*, 18/03/2005.

²¹ “Mais segurança na remessa de dinheiro”. Matéria de Ana Lúcia Gonçalves. *Hoje em Dia*, 20/04/2005.

em torno de casas, prédios e estabelecimentos comerciais erguidos com dinheiro dos desterrados. Com a poupança acumulada por parentes nos Estados Unidos, muitas famílias da cidade resolveram investir pesado em construção civil”²².

A grande presença de pessoas oriundas de cidades do estado de Minas Gerais entre os emigrados é uma das características da comunidade brasileira no exterior. O pioneirismo desse fluxo coube aos migrantes da cidade de Governador Valadares, ampliando-se, depois, para as cidades vizinhas e outras cidades mineiras. Destaca-se aí a importância das redes sociais no processo de emigração, apontado por Teresa Sales²³. Embora a crise econômica e todas as suas mazelas tenham atingido todo o território brasileiro, a enorme presença de mineiros entre os emigrados não pode ser explicada só por fatores econômicos. Deve-se considerar o papel das redes sociais e a disseminação de uma cultura migratória na região. Em Governador Valadares,

(...) o sonho de fazer a América é resultado de um prolongado contato com os americanos que se confunde com a história da cidade”²⁴. Durante a Segunda Guerra Mundial, a extração de mica na cidade, substância estratégica para a indústria bélica, era feita principalmente por empresas americanas e trabalhadores vindos dos EUA. E na década de 50, a construção da ferrovia Vitória-Minas também teve a participação de muitos americanos. Os contatos geraram casamentos, laços de amizade e afinidades: “enraizada no imaginário popular, a idéia de fazer a América tornou-se fato nos tempos de maior dificuldade econômica.”²⁵

É notável o caso da pequena cidade de Gonzaga, em Minas Gerais, onde nasceu Jean Charles, brasileiro executado pela polícia inglesa

²² “Governador Valadares: ‘Valadólare’ mudam perfil da cidade”. Matéria de Denise Marinho. *Globo Online*, 17/03/2005.

²³ SALES, Teresa. *Brasileiros Longe de Casa*. SP: Cortez, 1999.

²⁴ “Governador Valadares, a cidade que sonha com outro país”. Matéria de Denise Marinho. *Globo Online*, 17/03/2005.

²⁵ *Ibid.*

em Londres. O município tem cerca de mil e quinhentas pessoas vivendo no exterior, de uma população de aproximadamente cinco mil habitantes²⁶.

O Ministério das Relações Exteriores estima que “os mineiros são maioria em três dos cinco países com as maiores comunidades”, nos Estados Unidos, Portugal e Inglaterra. O grande fluxo de mineiros para o exterior ficou evidente quando se verificou que, dos mais de 300 brasileiros deportados dos Estados Unidos, em agosto de 2005, 199 eram mineiros, sendo 170 deles provenientes do leste do Estado²⁷. Em Portugal, o MRE calcula que 30% dos brasileiros são provenientes de Minas Gerais.

Nos dias de hoje, são também regiões de fluxo significativo de emigrantes os Estados do Espírito Santo, Santa Catarina, Paraná e Rondônia.

Como locais de destino de brasileiros, há alguns pouco conhecidos e estudados. É o caso da emigração para países vizinhos, como a Guiana Francesa, o Suriname e a Bolívia, constituindo fronteiras onde conflitos e tensões são freqüentes, o que exige atuação diplomática do governo brasileiro para resolver as questões deles decorrentes. Um problema evidenciado recentemente ocorre na Bolívia, onde produtores agrícolas brasileiros, especialmente de soja, estão preocupados com o projeto de lei de nacionalização da terra, apresentado pelo novo governo boliviano. Já a Guiana Francesa é o território que individualmente mais promove a repatriação, deportação e expulsão de brasileiros, tendo registrado, em 2004, 5.824 dessas ocorrências²⁸.

²⁶ “Sonho acaba em atoleiro”. Matéria de Marcelo Portela. *Estado de Minas*, 08/08/2005.

²⁷ “Fim do sonho na América”. Matéria de Fernanda Odilla. *Estado de Minas* no Portal Uai, em 03/08/2005. www.uai.com.br/uai/noticias/agora/local/180599.html.

²⁸ Dados registrados até 10/10/2004. Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Federal, Coordenação-Geral de Polícia de Imigração, Divisão de Cadastro e Registro de Estrangeiros. Os dados da Guiana Francesa incluem cerca de 280 casos da França

2.2. Restrições à imigração nos países de destino

No início do processo migratório de brasileiros para os países desenvolvidos, que fazia parte de um movimento global de trabalhadores do Terceiro Mundo, os governos dos países receptores apresentavam poucas restrições ao ingresso dessas pessoas – havia postos de trabalho e o impacto cultural dos novos grupos sociais ainda não havia alcançado proporções tão visíveis nessas sociedades. Na década de 90 o quadro começou a mudar, havendo um nítido recrudescimento das políticas anti-imigração tanto nos Estados Unidos quanto nos países europeus. Como mostra Vainer, desde 1976, “a ONU realiza periodicamente uma espécie de monitoramento das políticas demográficas junto aos governos (...) Em 1976, 87% dos governos consideravam que o nível da imigração era satisfatório, e apenas 6% julgavam-no muito alto. Em 1995, 21% consideravam a imigração excessiva.”²⁹

Essa mudança de percepção traduziu-se efetivamente em maior controle do ingresso de estrangeiros nesses países, bem como promoveu mudanças legislativas para restringir a imigração. Paralelamente, a maior visibilidade dos estrangeiros e de seus hábitos e culturas particulares gerou manifestações xenófobas em vários países, manifestas tanto no preconceito quanto na violência física contra imigrantes.

Na aplicação dessas medidas restritivas à imigração, cresceu a negação de vistos de entrada para pessoas oriundas de países

²⁹ VAINER, Carlos B. “As Novas Categorias de uma Sociologia dos Deslocamentos Compulsórios e das Restrições Migratórias”. In CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: Contribuições para Políticas*, Brasil 2000. Brasília: CNPD, 2001. P. 181 O autor cita como fonte o *United Nations/Department of Economic and Social Affairs/ Population Division. International Migration Policies*. New York, United Nations, 1998.

menos desenvolvidos, passou a haver número muito maior de prisões de estrangeiros em situação migratória irregular, cresceu o número de pessoas deportadas e impedidas de entrar nos aeroportos que recebiam vôos internacionais, ainda que tivessem obtido visto consular.

Tornaram-se mais freqüentes as denúncias de redes criminosas especializadas em tráfico humano, que propiciavam todo tipo de atividade para promover o ingresso de migrantes nos países desenvolvidos, desde a falsificação de passaportes e vistos de entrada até o desenvolvimento de estratégias de transporte clandestino que vêm fazendo inúmeros acidentes e mortes. Entre as formas de atravessar as barreiras fronteiriças estão, por exemplo, o transporte do continente africano para o europeu em barcos precários e o transporte clandestino em caminhões de mercadorias sem a ventilação necessária. Vítimas fatais são freqüentes.

Nos Estados Unidos, a longa fronteira seca com o México tornou-se o principal caminho para o ingresso de imigrantes sem o visto exigido, opção que passou a ser utilizada também por brasileiros. Assim,

(...) em 1995, 1 300 000 pessoas foram presas tentando cruzar a fronteira mexicana-america. Estima-se que, nos anos de 1990, 8.000 pessoas tentaram cruzar ilegalmente essa fronteira por dia. Entre janeiro e agosto de 1995, somente na Califórnia foram presos e devolvidos ao México 1.760 pessoas a cada dia. A luta para impedir a entrada ilegal é acompanhada pela caça para deportar o estrangeiro residindo ilegalmente: entre janeiro e outubro de 1997, haviam sido deportados 112.000 imigrantes que viviam ilegalmente nos EUA.³⁰

³⁰ VAINER, Carlos B. “As Novas Categorias de uma Sociologia dos Deslocamentos Compulsórios e das Restrições Migratórias”. Vainer, nos dados apresentados, remete-se a PEREIRA, Raimundo Rodrigues. “Fomos conhecer os limites da globalização”. In *Manifesto*, dezembro 1997. In: CASTRO, Mary Garcia (coord.). *Migrações Internacionais: Contribuições para Políticas*, Brasil 2000. Brasília: CNPD, 2001.p. 181

Segundo o Consulado em Houston, até 11 de novembro de 2005, “48.483 brasileiros haviam sido detidos pelos guardas fronteiriços, dos quais 602 estavam detidos. Os outros haviam sido liberados e a maioria estava foragida, depois de vencer o prazo para comparecer ao tribunal”³¹. Os Estados Unidos recrudesceram sua política contra a imigração ilegal e vêm tornando mais rápidas as deportações. O fluxo migratório brasileiro, envolvido no bojo da imigração ilegal, teve grande visibilidade com a implementação da política *Texas Hold'em* (Texas, Segure-os), quando Bush exaltou sua eficácia exemplificando-a com a detenção de imigrantes brasileiros no Vale do Rio Grande³².

Por outro lado, o México, com o qual o Brasil havia firmado Acordo de Isenção de Vistos, denunciou o ato bilateral no segundo semestre de 2005. O ato foi motivado pela crescente utilização pelos brasileiros do território mexicano como rota de passagem para os EUA, com destaque para o alto número de brasileiros presos na tentativa de cruzar a fronteira.

Segundo o Departamento de Polícia Federal, as ocorrências com brasileiros no exterior em 2004³³, considerando repatriação, deportação e expulsão (excluindo a extradição), foram as seguintes, em ordem decrescente:

1. Guiana Francesa5.824
2. Estados Unidos4.805

³¹ Denise Bacoccina, da BBC Brasil, “Bush elogia ações contra imigrantes brasileiros ilegais”. 29/11/2005. In Folha On Line, www.folha.com.br

³² “Barrados na Fronteira”. Correio Braziliense, 30/11/2005.

³³ Dados registrados até 10/10/2004. Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Federal, Coordenação-Geral de Polícia de Imigração, Divisão de Cadastro e Registro de Estrangeiros. Os dados da Guiana Francesa incluem cerca de 280 casos da França.

3. México.....	4.613
4. Portugal	2.443
5. Inglaterra.....	1.899
6. Itália.....	1.408
7. Espanha.....	768

Esses números demonstram que a opção de milhares de brasileiros de buscar melhores oportunidades de vida em terra estrangeira tornou-se arriscada. Enquanto crescem as medidas internacionais para facilitar o trânsito de capital, tanto especulativo como aquele destinado ao investimento direto, a circulação de trabalhadores do Terceiro Mundo passou a ser alvo de maiores e crescentes restrições por parte dos países de destino. Os trabalhadores estrangeiros tornam-se estigmatizados com a alcunha de “imigrante ilegal”, considerados nocivos à ordem pública das novas metrópoles da era da globalização.

Além de enfrentar medidas legais mais duras e repressão intensificada, os brasileiros emigrados, na medida em que se tornaram mais visíveis pelo crescimento das comunidades, passaram a sofrer maior discriminação, especialmente nos Estados Unidos. Na cidade de Danbury, situada em região de grande concentração de brasileiros, estes viveram momentos de grande tensão no ano passado, com ameaça de ação rigorosa do Departamento de Imigração e pressão de um movimento anti-imigração denominado *Connecticut Citizens for Immigration Control*³⁴.

³⁴ “Boughton age como um político”. *Diário do Rio Doce*. www.drd.com.br/cid2.htm, em 04/05/2005.

Em Framingham, cidade de maior concentração de brasileiros nos Estados Unidos, a presidente da *Brazilian American Association* (Bramas), teve o carro apedrejado. Segundo o jornal,

(...) havia meses a brasileira vinha recebendo ameaças, sendo seguida, fotografada e filmada. Apresentou queixa à polícia, denunciou a situação ao Secretário Especial Jacques Wagner e comunicou o fato ao consulado do Brasil. Sempre sustentou que o imigrante, documentado ou não, não deve se curvar a abusos ou ameaças³⁵.

Também em 2005, em Framingham, um jornal da comunidade brasileira noticiava a ação de um militante antiimigração:

O americano Joe Rizoli, é um dos fundadores da CCFIILE, entidade cuja finalidade é alertar as autoridades dos perigos da imigração ilegal. O alvo preferencial de Joe Rizoli são os brasileiros, especialmente aqueles que moram em Framingham e região. Tempos atrás no seu programa de televisão, Rizoli atacava os brasileiros o tempo todo. Ele passa o tempo juntando documentos, dados estatísticos de infrações de trânsito, de delitos e, de posse deles, manda cartas e mais cartas para as autoridades. Tempos atrás houve na região um surto de hepatite e ele no programa de televisão dizia que os brasileiros eram os responsáveis pela transmissão da doença.³⁶

A ação de grupos xenófobos nos Estados Unidos está cada vez mais organizada, ao ponto de ter sido criada uma milícia armada com a finalidade de “caçar” imigrantes ilegais na fronteira com o México. O termo “caçar” é usado pelo grupo, que tem voluntários oriundos de todo o território americano. Em abril de 2005, uma matéria de jornal anunciava que o Projeto *Minutemen*, como é chamado, havia recrutado 483 voluntários para patrulhar a fronteira³⁷.

³⁵ Dorrit Harazim. “Xenofobia: brasileiros sob ameaça”. [O Estado de São Paulo](#), 01/05/2005.

³⁶ Jehozadak Pereir. “Brasileiros são alvo de antiimigrante em Framingham”. In [National The Brazilian News Paper](#), 08/04/2005. A sigla CCIILE em inglês significa “Cidadãos e Amigos Dedicados à Defesa das Leis contra a Imigração Ilegal”, segundo a matéria já citada “Xenofobia: brasileiros sob ameaça”. [O Estado de São Paulo](#).

³⁷ “Milicianos caçam imigrantes ilegais na fronteira dos EUA”. www.Estadao.com.br/internacional/noticias/2005/abr/05/165.htm em 05/04/2005.

Neste ano, intensificou-se o debate no Congresso dos Estados Unidos acerca de nova legislação para tratar do problema da imigração naquele país, com diferentes projetos em tramitação no Senado e na Câmara. O projeto do Senado é considerado mais brando pela sociedade americana, visto que “previa a legalização definitiva ou temporária de cerca de 10 milhões de trabalhadores”³⁸. O projeto aprovado na Câmara, conhecido como projeto Sensenbrenner, pretende converter em delito grave, passível de pena de reclusão, ajudar imigrantes indocumentados, mesmo que em situações de emergência, o que atinge inclusive organizações humanitárias.

As organizações de imigrantes nos Estados Unidos promoveram enormes manifestações públicas contra o projeto da Câmara, em todo o país,³⁹ e fizeram paralisação geral no dia 1º de maio de 2006, acompanhada de um chamamento ao boicote aos produtos e empresas norte-americanos em toda a América Latina. O movimento conseguiu parar cerca de um milhão de trabalhadores nos EUA e promover grandes manifestações de rua:

segundo números da prefeitura de Los Angeles (Califórnia), duas manifestações reuniram cerca de 400 mil pessoas, um número próximo do que foi registrado em Chicago, segundo a Polícia. Dezenas de milhares protestaram em Nova York, 75 mil em Denver (Colorado), 15 mil em Houston (Texas), 50 mil em San José (Califórnia) e mais de 30 mil na Flórida.⁴⁰

Estes foram os maiores protestos de rua nos Estados Unidos nos últimos tempos.

³⁸ “Única saída é liberar fronteira, diz economista”. Matéria de Leila Suwvan. Folha de S. Paulo, 02/05/2006. www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0205200603.htm

³⁹ “Imigrantes nos EUA lembram auge do movimento negro”. Agência Estado. Yahoo Notícias. <http://br.news.yahoo.com/060411/25/131ga.html>

⁴⁰ “Mais de 1 milhão de imigrantes paralisam os EUA e exigem reforma”. Agência efe. UOL notícias, em 02/052006. <http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2006/05/02/ult1808u63901.jhtm>

2.3. Vivendo como estrangeiro

Enquanto trabalham, remetem dinheiro para o País e procuram manter e divulgar aspectos da cultura, da música e da culinária brasileira em diversos lugares do mundo, os emigrantes enfrentam enormes dificuldades para viver com dignidade e ter acesso aos direitos fundamentais da pessoa humana.

No âmbito do trabalho, a condição de ilegalidade deixa-os sujeitos a baixos salários, jornadas extenuantes, muito acima dos limites historicamente conquistados das oito horas diárias, sem direitos trabalhistas e longe dos sindicatos. Como exemplo, citamos o caso de duas brasileiras que chegaram a Salem, Estados Unidos, e conseguiram trabalho como faxineiras. Trabalhando em dupla, “receberam a tarefa de arrumar 11 casarões da região. Onze. Num mesmo dia. Faxinaram das 7 às 22 horas por US\$ 60,00”⁴¹. Uma delas comenta: “Como é que eu vou reclamar se meu marido ganhava a mesma coisa, só que por um mês inteiro, quando a gente vivia em Guanhões?”

O acesso à saúde e à educação é, muitas vezes, precário e depende da política seguida por cada país ou mesmo da cidade onde se encontram os imigrantes. A barreira lingüística, a dificuldade para o reconhecimento do estudo realizado no Brasil e o medo de serem descobertos pelos agentes locais de imigração acabam por privar o trabalhador brasileiro no exterior desses direitos fundamentais. No caso do atendimento em órgãos de saúde, muitos têm dificuldade em expressar-se corretamente na língua local e não conseguem transmitir corretamente seus sintomas, acabando por tomar medicação inadequada para seu problema. O

⁴¹ Dorrit Harazim, *op. cit.*

reconhecimento dos anos trabalhados para efeito de aposentadoria e recebimento pensões por doença ou invalidez é um dos problemas mais freqüentes das comunidades de brasileiros⁴².

Como estrangeiros, mesmo pagando impostos, geralmente não podem participar do processo eleitoral nos países onde vivem e influenciar a elaboração de políticas públicas locais que atendam às suas necessidades. Por outro lado, longe do Brasil, enviando recursos para suas localidades e investindo em imóveis e negócios próprios, ainda que com a intenção de retornar ao país, têm o direito ao voto restrito à escolha do Presidente e do Vice-Presidente da República. Mesmo nesses casos, as seções eleitorais no exterior situam-se apenas nos postos consulares, muitas vezes distantes do local de moradia, inviabilizando o exercício do direito pela falta de recursos para a viagem ou pela impossibilidade de ausentar-se do local de trabalho.

Vemos, assim, que os emigrantes continuam cidadãos brasileiros do ponto de vista formal, mas seu único acesso ao atendimento governamental é a rede consular, muito pequena em relação às necessidades dessas comunidades. O Ministério das Relações Exteriores tem 144 postos para prestar assistência consular (88 Embaixadas, 34 Consulados-Gerais, 8 Consulados e 14 Vice-Consulados)⁴³. Estimando em três milhões a população de emigrados, esse número representa algo em torno de um posto para cada mais de 200 mil brasileiros no exterior. O trabalho consular envolve a renovação de passaportes, emissão de procurações, a concessão de vistos para os nacionais de outros países, a

⁴² Esta CPMI, ciente do problema, propôs medida legislativa em anexo a este Relatório.

⁴³ Dados apresentados pelo Embaixador Manoel Gomes Pereira em Audiência Pública conjunta da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da CPMI da Emigração Ilegal, realizada em 07/06/2006, para tratar do tráfico internacional de mulheres brasileiras.

proteção dos interesses dos brasileiros, a prestação de ajuda e assistência aos nacionais, entre outros.

O Consulado-Geral do Brasil em Boston foi objeto de matéria em um jornal eletrônico da comunidade brasileira: “Fila no atendimento do Consulado de Boston desanima brasileiros – Cônsul Jório Salgado diz que nenhum consulado tem o número de funcionários que precisa”⁴⁴.

A vida no exterior como estrangeiro modifica as relações dos emigrados com suas famílias, amigos e mesmo com o país, provocando crise de identidade em pessoas que deixam de pertencer a um determinado local e nunca estão plenamente integrados à nova comunidade onde vivem. Segundo a pesquisadora brasileira que estuda a questão, Sueli Siqueira, grande parte dos imigrantes brasileiros, “quando vêm visitar o Brasil, para matar a saudade, não conseguem se adaptar, porque sempre sentem falta de alguma coisa, e quando estão nos Estados Unidos, também levam uma vida que eles não gostam, e sentem falta do Brasil. A sociedade americana é muito fechada, e não incorpora facilmente os imigrantes, como acontece aqui. Por isso, eles sempre serão estranhos lá. A consequência disso é que **eles passam a não pertencer a nenhum lugar**”⁴⁵ (grifos nossos).

O medo da repressão aos imigrantes e o desejo de continuar a trabalhar legalmente nos Estados Unidos faz com que brasileiros busquem obter a cidadania americana, afastando-se ainda mais do Brasil. Um brasileiro que reside há mais de vinte anos nos Estados Unidos afirma que a legalização tornou-se um sonho quase impossível atualmente e que “o

⁴⁴ [Metropolitan – Brazilian News](http://www.parkear.com/portugues/metropolitan.php?subaction=showfull&id=11123652). Matéria de Patrícia Padovani, 01/04/2005. www.parkear.com/portugues/metropolitan.php?subaction=showfull&id=11123652.

⁴⁵ Lígia Chagas. “Professora faz seminário em Harvard”. [Diário do Rio Doce](http://www.drd.com.br/cid4.htm), em 04/04/2005. www.drd.com.br/cid4.htm A pesquisadora Sueli Siqueira é professora de sociologia da Universidade Vale do Rio Doce (Univale) e tem um trabalho intitulado “Emigrantes da microrregião de Governador Valadares nos Estados Unidos: projeto de retorno e investimento”.

imigrante deve correr atrás da legalização e não se contentar apenas em ter o green card. O certo, disse, é que assim que esteja apto o imigrante deve requerer a cidadania, pois essa é a única forma de a pessoa viver mais tranqüila no país”⁴⁶.

A desagregação familiar é outra das conseqüências da emigração. Pais e mães viajam sem os filhos, homens deixam famílias inteiras no Brasil, o que gera conseqüências para a educação e a criação desses indivíduos.

A crescente adoção de medidas restritivas à imigração, adotadas pelos países desenvolvidos, bem como as precárias condições de vida dos trabalhadores estrangeiros e seus filhos têm gerado protestos de migrantes em todo o mundo. Houve desde manifestações locais até grandes movimentos nacionais. Nos Estados Unidos, houve manifestação na cidade de Danbury, em junho de 2005, onde há grande concentração de brasileiros. A passeata foi organizada pela Coalizão pelos Direitos dos Imigrantes de Danbury (DACORIM). Cerca de 90% dos participantes era de origem hispânica e seu objetivo era o de “promover a paz e a unidade entre os diferentes povos que vivem nos Estados Unidos”⁴⁷. Cerca de 100 brasileiros participaram da passeata.

Na medida em que a comunidade no exterior foi crescendo e os problemas, se evidenciando, os emigrados brasileiros começaram a se organizar, a criar veículos de comunicação próprios e a constituir associações. A pesquisadora Márcia Sprandel identificou dezessete ONGs estrangeiras que se preocupam com a situação dos brasileiros e trinta e duas

⁴⁶ Raimundo Santana. “Mudança na lei anima os imigrantes”. *Diário do Rio Doce*, em 28/03/2005. www.drd.com.br/cid1.htm.

⁴⁷ “Imigrante faz passeata no centro de Danbury”. Matéria de Raimundo Santana. *Diário do Rio Doce*, em 14/06/2005. www.drd.com.br/cid5.htm.

associações de brasileiros no exterior: “uma no Paraguai, duas em Portugal, cinco na Espanha, uma na Alemanha, três na Suíça, uma na Itália, quatro no Japão, treze nos EUA e duas no Canadá”⁴⁸. Os brasileiros têm procurado também expressar-se por meio de veículos de imprensa próprios, havendo, só na “região metropolitana de Boston, 14 jornais, 2 revistas semanais e vários websites”⁴⁹.

A comunidade brasileira em território americano organizou um “Encontro de Lideranças Brasileiras nos EUA”, entre os dias 21 e 23 de outubro de 2005, que contou com a participação de representantes desta CPMI. O evento convocou “organizações comunitárias, ativistas brasileiros e norte-americanos, legisladores, acadêmicos e amigos da comunidade imigrante brasileira para desenvolver uma agenda comum aos imigrantes brasileiros baseados nos Estados Unidos e para criar uma rede de organizações comunitárias que represente os diversos interesses dos imigrantes brasileiros nos Estados Unidos”⁵⁰.

Desse encontro resultou a Carta de Boston, que reivindica a implementação das políticas propostas em 2002 pelo então candidato à Presidência do Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, na “Carta aos brasileiros que vivem longe de casa”. A Carta apresenta propostas ao “Governo Lula e ao Congresso do Brasil”, muitas das quais incorporadas a este Relatório, e está reproduzida em documento anexo a este capítulo. Na conclusão, a *Carta de Boston* enfatiza a necessidade de que “o governo brasileiro mude sua política consular de maneira a tratar os brasileiros residentes no exterior como seres humanos e cidadãos cujos direitos de cidadania e humanos sejam prioridade”.

⁴⁸ SPRANDEL, Márcia. “Migrações Internacionais e a Sociedade Civil Brasileira. P. 552. In CASTRO (coord.) *op. cit.*

⁴⁹ Encontro de Lideranças Brasileiras nos EUA. Programa, p. 5.

⁵⁰ Encontro de Lideranças Brasileiras nos EUA. Programa, pp. 1 e 2.

Antes desse Encontro de Lideranças Brasileiras nos Estados Unidos, outros, de caráter mais acadêmico, já haviam sido realizados. A Universidade Harvard promoveu, em 2002, a primeira conferência que discutiu a imigração brasileira nos EUA (*First Brazil Week at Harvard: The Brazilian Community in New England*). Em 2003, ocorreram outros dois eventos: um debate sobre a comunidade brasileira na chamada Nova Inglaterra e outro para examinar as pesquisas realizadas sobre brasileiros em Boston⁵¹.

Em 2002, foi realizado, em Lisboa, o I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior⁵², promovido pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Distrito Federal (MPF), com o apoio de várias entidades. Do encontro resultou o *Documento de Lisboa*, reproduzido em documento anexo a este capítulo, que apresenta uma série de propostas, muitas das quais incorporadas ao presente Relatório.

⁵¹ Encontro de Lideranças Brasileiras nos EUA. Programa, p. 2.

⁵² I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior, realizado em Lisboa, Portugal, de 9 a 11 de maio de 2002.

ANEXO I: DOCUMENTO DE LISBOA

I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior

Documento de Lisboa

Apresentação

Aconteceu, de 9 a 11 de maio de 2002, nas dependências da Universidade Católica de Portugal, em Lisboa, o I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior, promovido pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Distrito Federal-MPF, com o apoio organizacional da Casa do Brasil de Lisboa e a colaboração da Cáritas Portuguesa, da Cáritas Brasileira, da Obra Católica Portuguesa de Migrações e da Pastoral dos Brasileiros no Exterior da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, sob o patrocínio do Banco do Brasil.

O evento, de caráter eminentemente propositivo, contou com a presença de cento e vinte pessoas, entre as quais representantes dos governos brasileiro e português, parlamentares, religiosos e acadêmicos dos dois países e emigrantes brasileiros em Portugal. Debateram-se as possibilidades de melhoria na atuação dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo brasileiros e possíveis medidas protetivas aos cidadãos e cidadãs brasileiras no exterior, assim como ações de fomento das relações entre os emigrantes e a Nação brasileira.

Introdução

No contexto da economia mundializada, verifica-se hoje grande movimentação de migrantes, nas mais variadas direções. No

Brasil, país tradicionalmente de imigrantes, a emigração começa a se acentuar a partir do final da década de setenta. No momento, apesar da inexistência de estatísticas, estima-se que o número de brasileiros e brasileiras no exterior oscile entre dois e três milhões. Segundo as informações disponíveis, os países de maior concentração deste contingente são, pela ordem, Estados Unidos, Paraguai e Japão, aos quais se seguem países da Europa, com relevância para Portugal.

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

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

no sentido de implementar políticas públicas que garantam os direitos dos cidadãos e cidadãs brasileiras no exterior.

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

I – Formulação de políticas públicas para a emigração

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

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

II - Representação política para os emigrantes brasileiros

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

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

III – Elaboração do Estatuto do Brasileiro no Exterior

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

IV - Atuação de Consulados e Embaixadas brasileiras

6. ATUAÇÃO DAS EMBAIXADAS - Envolvimento direto das embaixadas nas questões políticas, sociais, jurídicas e econômicas relacionadas aos emigrantes.

7. FORTALECIMENTO DA ESTRUTURA DOS CONSULADOS - Reforço das capacidades humanas e financeiras dos consulados para o devido atendimento aos brasileiros no exterior, com a ampliação do número de funcionários, terceirização de mão-de-obra em situações de emergência, identificação das necessidades de capacitação e credenciamento de entidades que possam realizá-la e integração do MRE com órgãos federais competentes (Secretaria da Receita Federal, Justiça Eleitoral, etc.) para identificação das necessidades de treinamento.

8. INSCRIÇÃO CONSULAR - Implementação de um programa de incentivo à inscrição consular informatizada dos emigrantes brasileiros na área de jurisdição de cada consulado, permitindo uma melhor comunicação do Consulado com os emigrantes, consultas censitárias e estudos demográficos.

9. REPATRIAMENTO DE BRASILEIROS - Reforço dos meios financeiros e operacionais para o repatriamento de emigrantes em situação de carência e para traslado de corpos de brasileiros falecidos no exterior. Negociação de protocolo entre o Estado brasileiro e companhias de transporte de passageiros para perdão de multa na revalidação de passagens, pagamento de preços mínimos ou eventual transporte gratuito de repatriados.

10. RECADASTRAMENTO ELEITORAL - Recadastramento eleitoral permanente nos consulados.

11. RELAÇÃO ESTADO/COMUNIDADE - Criação e fortalecimento de instrumentos de mediação entre o Estado e a comunidade de imigrantes brasileiros, principalmente no que se refere à assistência social.

12. CONSULADOS ITINERANTES E PLANTÃO CONSULAR - Implementação e/ou ampliação dos consulados itinerantes, e instituição de um plantão consular permanente no primeiro domingo de cada mês.

13. ASSESSORIA JURÍDICA A EMIGRANTES – Implementação de serviço jurídico local de apoio aos emigrados, prestado preferencialmente por profissionais que trabalhem com associações ligadas à comunidade. Este serviço deverá ser financiado pelo Estado brasileiro, mediante apresentação e aprovação de projetos específicos por entidades ou associações.

V - Dotações orçamentárias

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

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

15. NOVA RUBRICA ORÇAMENTÁRIA - *Inscrição no orçamento do Ministério das Relações Exteriores, de nova rubrica destinada ao apoio financeiro a entidades de imigrantes brasileiros ou associações de apoio aos mesmos, legalmente existentes, mediante a apresentação de projetos específicos.*

VI - QUESTÕES CRIMINAIS

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

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

VII - Call Center

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

VII - Registros civis

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

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

IX - Acesso à informação

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

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

X - Censo

23. CENSO DA EMIGRAÇÃO - *Realização de um censo que permita o mapeamento sócio-econômico e demográfico dos emigrantes, a ser equacionado pelas entidades competentes na matéria (IBGE e CNPD).*

XI - Serviços bancários

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

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

XII - SEBRAE

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

XIII - Acordos e negociações diplomáticas

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

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

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

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

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

32. PROTEÇÃO A BRASILEIROS CONTRA ABUSOS DOS SERVIÇOS DE IMIGRAÇÃO - *Ação rigorosa e imediata do Estado brasileiro diante de denúncias de abusos ou práticas degradantes contra brasileiros no exterior, pelos serviços de imigração.*

33. AUTORIZAÇÕES DE TRABALHO E DE PERMANÊNCIA EM PORTUGAL - *Gestões, por parte do Estado brasileiro, junto aos Ministérios de Administração Interna e do Trabalho de Portugal, no sentido de cumprir as normas legais vigentes de entrada e permanência no território português, tendo em vista os contratos de trabalho já aceitos pelos órgãos competentes em Portugal.*

34. EXERCÍCIO DO DIREITO DE VOTO A EMIGRANTES BRASILEIROS NO PAÍS DE ACOLHIMENTO - *O Estado brasileiro deve adotar políticas com vistas a apoiar o princípio do direito de voto a emigrantes brasileiros nas eleições municipais no país de acolhimento, assegurando reciprocidade no Brasil.*

Conclusão

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

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

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

Organizações presentes

PORTUGAL	BRASIL
<i>Procuradoria Geral da República</i>	<i>Procuradoria Geral da República Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Distrito Federal</i>
<i>Presidência do Conselho de Ministros Ministério dos Negócios Estrangeiros Ministério da Previdência</i>	<i>Ministério da Justiça Ministério das Relações Exteriores Ministério da Fazenda/ Secretaria da Receita Federal</i>
<i>Inspecção Geral do Trabalho</i>	<i>Comissão Nacional de População e Desenvolvimento</i>
<i>Serviço de Estrangeiros e Fronteiras Polícia Judiciária Polícia de Segurança Pública</i>	<i>Embaixada do Brasil em Lisboa Consulado Geral do Porto Consulado do Brasil em Lisboa</i>
<i>Assembleia da República (AR)</i>	<i>Presidência da Câmara dos Deputados</i>

*AR- Conselho das Comunidades
Portuguesas
Conselho de Cidadãos*

Câmara Municipal de Sintra

*Câmara Municipal de Lisboa
Câmara Municipal do Seixal*

*Comissão de Relações Exteriores da
Câmara dos Deputados
Comissão de Direitos Humanos da
Câmara dos Deputados
Consultoria Legislativa da Câmara
dos Deputados*

*Obra Católica Portuguesa de
Migrações*

*Caritas Portuguesa
Irmãs Missionárias de São Carlos
(Scalabrinianas)
Missionários de São Carlos
(Scalabrinianos)*

*Conferência Nacional dos Bispos do
Brasil/ Pastoral dos Brasileiros no
Exterior*

*Caritas Brasileira
Irmãs Missionárias de São Carlos
(Scalabrinianas)
Missionários de São Carlos
(Scalabrinianos)*

Casa do Brasil de Lisboa

*União Geral dos Trabalhadores
ACV- Comunidade em Movimento
Associação Jurídica Rio Branco
Associação Luso Brasileira de Saúde
Oral
Associação Mutirão
Associação Caboverdeana
Associação Abril
Associação de Residentes Angolanos
no Conselho de Odivelas
Associação de Romanos e de Povos
Antigos
Fundação Luso Brasileira
TV Canção Nova
ABO Portugal
RDP- Antena 1
CENJOR
ESAB*

*Instituto Migrações e Direitos
Humanos*

*Partido Socialista
Grupo Parlamentar do Partido Social
Democrata
Núcleo do PT em Lisboa
Grupo Parlamentar do Partido
Comunista Português*

Universidade de Liège (Bélgica)

Centro de Estudos de Migrações

*Escola Secundária Jácome Ralton,
Tomar
Instituto Superior da Ciência, do
Trabalho e Empresa
Centro de Formação de Jornalistas*

*Internacionais da Universidade de
Campinas
Núcleo de Antropologia da Política da
Universidade de Brasília*

ANEXO II: CARTA DE BOSTON

CARTA DE BOSTON

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

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

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

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

- *Abertura de novos consulados do Brasil nos Estados Unidos de acordo com a distribuição geográfica dos brasileiros residentes neste país.*

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

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

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

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

Atenciosamente,

Maria Aguiar - Grassroots International

Jorge Costa - President of the Association Amigos Petistas no Exterior.

Heloísa Galvão - Brazilian Women's Group

Clémence M. Jouët-Pastré - Harvard University

Fausto da Rocha - Brazilian Immigrant Center

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

Carlos Eduardo Siqueira - University of Massachusetts Lowell

Cláudia Tamsky - Joint Committee for Children's Healthcare in Everett

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

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

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

Alvaro Lima – The City of Boston Mayor's Office

3. As migrações e a comunidade internacional

Apesar da crescente visibilidade internacional do problema migratório, este ainda é tratado pela grande maioria dos Estados como um assunto interno, havendo resistências à aceitação de uma normativa internacional que trate da questão. A partir da segunda metade do século XX, o fenômeno das migrações internacionais ingressou na agenda internacional, o que resultou na adoção de vários instrumentos multilaterais que tentam oferecer tratamento uniforme ao problema no mundo. Entretanto, os atos internacionais existentes foram ratificados por um número relativamente pequeno de países.

De meados do século XIX até o início da Segunda Guerra Mundial, grosso modo, o fluxo migratório internacional era motivado pela saída de pessoas de países mais desenvolvidos para as regiões mais pobres e ainda pouco exploradas para realizar o sonho de fazer fortuna ou para conseguir terras, tendo em vista o excesso populacional europeu e a saturação da demanda por mão-de-obra. A Segunda Guerra gerou inúmeros refugiados e desabrigados, que se dirigiram a diversos países em todo o mundo. As guerras de independência nas ex-colônias européias na África e na Ásia foram outro fator de deslocamento internacional de pessoas.

Entretanto, principalmente a partir dos anos 60 do século XX, cresce outra forma de deslocamento. Grandes levas populacionais de países menos desenvolvidos começam a buscar emprego e melhores condições de vida, saindo da África, da Ásia e da América Latina em direção à Europa e aos Estados Unidos da América.

A crescente diferença entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, acentuada pela globalização, tornou atrativo para a

população das regiões de maior exclusão social a busca de trabalho em outros países. Inicialmente, o fenômeno foi tolerado pelos países desenvolvidos, por suprir carência de mão-de-obra nessas regiões, principalmente para o exercício de trabalhos considerados degradantes nas sociedades industriais desenvolvidas. Posteriormente, a crise econômica generalizada nos países desenvolvidos e os altos níveis de desemprego levaram à adoção de políticas migratórias restritivas, ao lado do crescimento de movimentos xenófobos e racistas. O imigrante passou a ser visto como uma ameaça aos interesses nacionais e à ordem social dos países desenvolvidos.

Segundo dados das Nações Unidas, “175 milhões de pessoas vivem fora do país em que nasceram. Isso significa que uma em cada 35 pessoas é migrante, o que corresponde a 2,9% da população mundial”. Desse total, 63% “residem em países desenvolvidos (110 milhões)”, destino preferencial dos fluxos migratórios nas duas últimas décadas, alterando o percentual de migrantes na população desses de 3,4% para 8,7% da população.⁵³

As migrações são um fenômeno global, havendo inúmeras organizações não-governamentais em todo o mundo que tratam dessa temática e buscam soluções para os problemas decorrentes desse fato. Ao mesmo tempo, no âmbito governamental, os Estados que compõem o sistema das Nações Unidas ainda não chegaram a política comum sobre a questão. Essa é uma perspectiva que parece ter ficado mais distante após os atentados de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos. A associação entre estrangeiros e terroristas é hoje uma linha fundamental na política externa norte-americana, dificultando o debate do tema.

⁵³ Dados do *World Economic and Social Survey 2004*, citado por MARINUCCI, Roberto e MILESI, Rosita. “Migrações Internacionais Contemporâneas”. In: http://www.migrante.org.br/as_migrações_internacionais_contemporâneas_160505b.htm.

No campo dos direitos humanos, há produção considerável de acordos multilaterais, com adesão de significativo número de países em todos os continentes, criando parâmetros mundiais mínimos para proteção da pessoa humana que está na condição de estrangeiro. Entretanto, o tratamento das migrações internacionais como fenômeno global, ligado à questão dos direitos humanos e que também deveria ser mundialmente normatizado, constitui um setor de tensões que caminha a passos lentos.

3.1. Normativa internacional

Em âmbito mundial, há quatro instrumentos internacionais⁵⁴ sobre migrações, com caráter vinculativo para os países que os ratificaram:

- Convenção 97/1949 da Organização Internacional do Trabalho (OIT);
- Convenção 143/1975 da OIT relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes;
- Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por via Terrestre,

⁵⁴ Há outros instrumentos, como declarações de direitos, recomendações da OIT e documentos de âmbito regional, mas que fogem ao escopo do presente trabalho. Assinalamos, ainda, a existência da Organização Internacional das Migrações - OIM, criada em 1951 como um Comitê Intergovernamental Provisório para os Movimentos de Migrantes da Europa. Sua principal atividade consiste em prestar assistência a migrantes e refugiados. A OIM recebeu a atual designação em 1989, tendo progressivamente começado a tratar das migrações internacionais como um todo. Essa Organização não faz parte do sistema ONU embora tenha relações de cooperação com organismos das Nações Unidas. O Brasil é membro da OIM desde 2004.

Marítima e Aérea, concluído em 15 de novembro de 2000;

- Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos dos Migrantes, aprovada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 18 de dezembro de 1990.

Entre esses, o Brasil ratificou apenas a Convenção 97/1949, da OIT, e o Protocolo relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes, de 2000. As Nações Unidas têm cerca de 190 membros, mas a Convenção 97/1949 da OIT foi ratificada apenas por 43 países⁵⁵; a Convenção 143/1975 da OIT recebeu a ratificação de 18 países⁵⁶; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de sua Família teria a adesão de apenas 24 Estados, não tendo sido aceito por nenhum país da União Européia⁵⁷. Os Estados Unidos, maior receptor de migrantes em todo o mundo, não ratificaram nenhum desses três instrumentos. O Protocolo das Nações Unidas sobre Combate ao Tráfico de Migrantes entrou em vigor no dia 28 de janeiro de 2004, havendo, naquela data, a ratificação por parte de 40 Estados.

Adotada apenas um ano após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção 97/1949 da OIT tem 23 artigos e três anexos: I – Recrutamento, colocação e condições de trabalho dos trabalhadores migrantes que não são recrutados em virtude de acordos relativos a migrações coletivas ocorridas sob controle governamental; II – Recrutamento, colocação e condições de trabalho dos trabalhadores

⁵⁵ Dados na página da OIT na internet: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifcs.pl?C097>

⁵⁶ Idem: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifcs.pl?C143>

⁵⁷ Dado citado em documento na página da *Associação de Reencontro de Emigrantes*, de Portugal, que reclama a ratificação portuguesa desse instrumento internacional: <http://emigrantes.org/migracoes/index/htm>

migrantes recrutados em virtude de acordos relativos a migrações coletivas ocorridas sob controle governamental; e III – Importação de objetos pessoais, ferramentas e equipamento dos trabalhadores migrantes. No momento da adesão a esse instrumento da OIT, os países podem optar por aderir ou não a um ou mais de seus anexos.

O texto da referida Convenção estabelece o compromisso dos Estados Partes em transmitir à Organização todas as informações sobre política, legislação e acordos firmados sobre movimento de trabalhadores migrantes. De um lado, busca que os Estados tomem “medidas contra a propaganda enganosa relativa à emigração ou imigração” (art. 3º). De outro, tem a preocupação de garantir que os imigrantes legais tenham um tratamento, em termos de direitos trabalhistas, não menos favoráveis que aos aplicados aos nacionais dentro de cada país signatário. Podemos afirmar que o objetivo desse ato internacional é combater a imigração ilegal, garantir que os Estados tenham instrumentos para fiscalizar o recrutamento de trabalhadores para residir em outros países e garantam igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros, inclusive entre trabalhadores.

A Convenção 143/1975 conta com um Preâmbulo longo, que incorpora conceitos já contidos nos instrumentos internacionais de direitos humanos até então existentes, ampliando bastante o tratamento da questão se comparada à Convenção antes citada. O texto defende o direito de ir e vir ao proclamar o “direito de todo indivíduo poder abandonar qualquer país, incluindo o seu, e de entrar no seu próprio país” e a igualdade de tratamento entre trabalhadores nacionais e estrangeiros.

Em 24 artigos, o texto da Convenção procura estabelecer o compromisso dos Estados com a adoção de medidas concretas para coibir o

tráfico ilícito e clandestino de mão-de-obra e o emprego ilegal e a exploração de trabalhadores estrangeiros. A Convenção contempla ainda a necessidade de preservação das identidades nacionais e étnicas dos migrantes e de promover o reagrupamento familiar dos trabalhadores que residam legalmente no país.

Já a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos dos Migrantes, de 2000, aborda tanto a situação dos migrantes legais (os documentados) quanto os ilegais (ou indocumentados). A Convenção tem 93 artigos divididos em nove partes, além do Preâmbulo:

- I - Âmbito e definições;
- II – Não discriminação em matéria de direitos;
- III – Direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros de suas famílias;
- IV – Outros direitos dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias que se encontram documentados ou em situação regular;
- V – Disposições aplicáveis a categorias especiais de trabalhadores migrantes e membros das suas famílias;
- VI – Promoção de condições saudáveis, equitativas, dignas e justas em matéria de imigração internacional de trabalhadores migrantes e de membros das suas famílias;
- VII – Aplicação da Convenção;
- VIII – Disposições Gerais;

- IX – Disposições finais.

O anúncio do princípio da não-discriminação em matéria de direitos contém ampla lista de fatores. Essa lista é muito maior do que a geralmente adotada nos tratados de direitos humanos, fruto do reconhecimento da diversidade das condições reais encontradas pelos migrantes. O artigo 7º estabelece o compromisso dos Estados Partes em respeitar e garantir

(...) os direitos previstos na presente Convenção a todos os trabalhadores migrantes e membros da sua família que se encontrem no seu território e sujeitos à sua jurisdição, **sem distinção alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou de qualquer outra situação.** (Grifos nossos).

A Parte III do Protocolo estabelece direitos comuns aos migrantes, independentemente de sua condição no país receptor (residentes legais ou ilegais). São considerados direitos fundamentais: direito de sair livremente de qualquer Estado e de regressar em qualquer momento ao seu país de origem; direito à vida; direito de não ser submetido a tortura ou tratamento degradante ou a trabalho forçado; liberdade de pensamento, consciência e religião (inclusive o direito dos pais de assegurar a educação religiosa e moral de seus filhos de acordo com as suas convicções); direito de não ser sujeito a detenção arbitrária; direito de ter acesso à justiça e de comunicar-se com as autoridades diplomáticas de seu país de origem, em caso de detenção, entre vários outros direitos (artigos 8º a 35).

Na Parte IV (artigos 36 a 56) são tratados os direitos de trabalhadores documentados. Tais direitos são os de sindicalização, os de participar dos assuntos públicos e eleições de seu Estado de origem, direitos iguais aos nacionais em matéria de educação, acesso aos serviços

de orientação profissional e colocação, formação e aperfeiçoamento profissional, habitação, serviços sociais e de saúde; direito de acesso às cooperativas e às empresas em autogestão e direito de acesso e de participação na vida cultural, entre outros.

Cabe ressaltar um elemento presente no artigo 39 que se repetirá em vários outros ao longo do texto: a exceção ao respeito aos direitos enunciados em razão da “segurança nacional”. Quando anuncia o direito à livre circulação no país de emprego, o texto ressalva que tais direitos “não podem ser sujeitos a restrições, com exceção das previstas na lei e que sejam necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou moral públicas, ou os direitos e liberdades de outrem e se mostrem compatíveis com os outros direitos reconhecidos na presente Convenção”. Como assinala Caverzere, a expressão tem sentido vago, dando margem a ampla interpretação, uma vez que engloba qualquer coisa que possa afetar a segurança pública ou a segurança interna ou externa do Estado”⁵⁸. Essa é uma das dificuldades constantemente reclamadas em relação à política de segurança dos Estados Unidos após o 11 de setembro de 2001, onde direitos classicamente reconhecidos são violados pelo Estado no tratamento dos indivíduos detidos como suspeitos.

Na Parte VI, tenta-se garantir que os Estados mantenham serviços adequados para tratar das questões relativas à migração internacional e submetam ao controle ou fiscalização de órgãos estatais todas as operações de recrutamento de trabalhadores para o exterior, visando combater o tráfico de pessoas e a migração ilegal.

Finalmente, o Protocolo relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes, de 2000, é, obviamente, mais pontual, tendo como objetivo

⁵⁸ CAVERZERE, Thelma Thais. *Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas*. RJ: Renovar, 1995. pp. 60-61

prevenir e combater o tráfico de migrantes e promover a cooperação entre os Estados Partes, o que inclui a troca de informações e a formação e a cooperação técnica.

O texto define a expressão “tráfico de migrantes”: “significa a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente” (art. 3).

Com o referido Protocolo, é estabelecido o compromisso de todos os Estados Partes em caracterizar como infrações penais o tráfico de migrantes e as ações empreendidas com tal finalidade.

O conjunto de instrumentos internacionais concernentes à migração internacional e o baixo número de adesões à maioria destes demonstram as dificuldades que a comunidade internacional ainda tem para a promoção da livre circulação de pessoas. A liberdade de circulação de mercadorias e de capital e as facilidades de comunicação e transporte no mundo contemporâneo não fizeram com que as fronteiras fossem abertas às pessoas. Os desníveis de recursos entre os Estados nacionais, e mesmo suas contradições sociais internas, são barreiras intransponíveis para que a humanidade viva com dignidade, conforme preceituam os textos internacionais de direitos humanos.

A resistência internacional em atribuir tratamento uniforme aos trabalhadores migrantes em todo o mundo, a persistência do preconceito e da suspeição sobre o estrangeiro, a dificuldade geral apresentada pelas políticas públicas em todo mundo no que se refere ao reconhecimento das diferenças culturais demonstram que o sonho da construção de uma cidadania internacional está longe de ser alcançado.

É fato reconhecido por grande parte dos estudos sobre comunidades de trabalhadores estrangeiros em um determinado país que, em geral, o migrante só sai de seu país quando não mais vislumbra condições dignas de sobrevivência e de garantia de seu futuro em seu território nacional. Mesmo saindo da terra natal, a maioria pensa em ganhar algum dinheiro para poder voltar a seu país em melhores condições de enfrentar o mercado de trabalho. As maiores aspirações dos migrantes são abrir um negócio próprio, ajudar a família que ficou no Estado de origem e adquirir bens que lhes garantam maior segurança no retorno a seu país.

Mesmo o trabalhador estrangeiro que consegue a documentação que lhe permita trabalhar em um país estrangeiro acaba privado de alguns direitos como o de participar da vida política e das decisões de governo no local onde vive. É raro que um país permita ao estrangeiro participar de eleições e de todos os instrumentos de participação popular nele existentes, embora cumpram deveres atribuídos a todos indiscriminadamente, como o pagamento de taxas e impostos, o respeito às leis e aos costumes nacionais.

Os direitos humanos são proclamados para todos. Contudo, é evidente que vários direitos são restritos aos estrangeiros em todo o mundo. É impossível o exercício da cidadania plena na condição de estrangeiro. A normativa internacional hoje existente, que enfrenta enormes resistências para se universalizar, preocupa-se mais com o combate à discriminação dos estrangeiros e ao tráfico de migrantes do que diretamente com a proteção integral de seus direitos humanos.

4. Direito à emigração, tráfico de migrantes e a reforma da legislação penal brasileira

O direito de sair do território nacional, seja temporariamente, seja para fixar residência em um outro país, decorre basicamente do direito fundamental à liberdade, em sentido amplo, e do direito à liberdade de locomoção, em sentido mais estrito, como consagrado no art. 5º, *caput* e XV, da Constituição Federal (CF):

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;

Sob a ótica do direito à liberdade de locomoção, a estratégia de restringir a saída de nacionais⁵⁹ seria tão autoritária quanto o exílio forçado de dissidentes políticos. Tais medidas, ainda que diametralmente opostas, afetam com igual intensidade o núcleo do direito à liberdade de locomoção. No Brasil, os governos autoritários, especialmente no período de 1964 a 1979, valeram-se do expediente do exílio de opositores políticos⁶⁰.

⁵⁹ Cuba vem sofrendo críticas sobre a política de restrição da saída de nacionais, sobretudo a partir do fuzilamento, em abril de 2003, de três dissidentes políticos acusados de tentativa de seqüestro de um barco para deixarem a ilha. Outro exemplo emblemático de restrição à saída de nacionais foi a construção do muro de Berlim, em 1961, por iniciativa da República Democrática Alemã (RDA), também conhecida como Alemanha Oriental, que pretendia frear as duas mil fugas diárias para a banda ocidental da cidade.

⁶⁰ A Constituição Federal de 1988 proíbe terminantemente a pena de banimento (art. 5º, XLVII, *d*), não admitindo qualquer tipo de exceção. Interessante notar que o art. 153, § 11, da Constituição de 1967, com redação determinada pela Emenda nº 1, de 1969, proibia a pena de banimento, ressalvando, porém, os “casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva”. A ressalva tinha o claro objetivo de alcançar representantes da esquerda brasileira e outros políticos contrários ao regime autoritário.

O termo “emigração” corresponde à livre saída do território nacional para fixar residência em outro país, com ânimo definitivo ou por período razoável⁶¹. Em sentido jurídico, podemos falar em um direito constitucional à emigração, isto é, no direito de deixar o território nacional, inclusive com os bens materiais, como prevê o inciso XV do art. 5º da CF.

Evidentemente, referido direito não é absoluto, sofrendo restrições de duas ordens:

a) do ponto de vista interno, se existem obrigações do emigrante para com a justiça local (por exemplo, pedido de extradição pendente de apreciação, ou processo em curso pela prática de crime, se a permanência no território nacional foi expressamente determinada pela autoridade judicial⁶², ou, ainda, se há mandado de prisão expedido em seu desfavor);

b) do ponto de vista externo, se o país para o qual o emigrante pretende se transferir impõe restrições a sua entrada, nos termos e condições de sua política imigratória.

Se o emigrante desrespeita seus deveres legais para com a justiça local, ou não preenche as condições exigidas pelo país de destino, tanto as de entrada como as de permanência, essa situação pode ser descrita como emigração irregular.

Tal expressão, “emigração irregular”, pelo menos no sentido técnico em que a utilizamos, não traz nenhuma condenação moral aos

⁶¹ No Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa, o verbete “emigrar” significa: “sair (de um país para ir viver em outro) por certo tempo ou definitivamente”. No dicionário Aurélio – Século XXI, encontramos a seguinte definição: “emigrar: deixar um país para ir estabelecer-se em outro”.

⁶² A rigor, não há, na lei processual penal brasileira, impedimento a que o acusado deixe o País. Tal restrição é comumente imposta quando o juiz concede a liberdade provisória, declarando que o acusado fica impedido de deixar o território nacional, ou na hipótese de suspensão condicional da pena (art. 89, § 1º, III, da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995).

emigrantes não documentados. Ao contrário, ela tem a vantagem de substituir os termos “emigração ilegal” ou “emigração clandestina”, que, sutilmente, jogam sobre os ombros do emigrante toda a responsabilidade pelo fenômeno, como se os deslocamentos de grandes massas humanas em busca de melhores condições de vida fosse fato estranho à história da humanidade.

Vale a pena frisar que a entrada ou permanência irregular no país estrangeiro não configura crime pelas leis brasileiras, salvo se o agente, para alcançar seu objetivo, pratica alguma falsidade documental. Neste caso, a responsabilidade penal alcança a **conduta-meio** e não a **conduta-fim**. Da mesma forma, o Brasil não criminaliza a entrada irregular de estrangeiros em seu território, a não ser que se trate de pessoa anteriormente expulsa do País, nos termos do art. 338 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal⁶³.

A primeira e incontornável dificuldade enfrentada pela CPMI no combate ao tráfico de emigrantes foi encontrar, no ordenamento jurídico brasileiro, uma definição jurídico-penal do fenômeno.

Sabemos que o tráfico de migrantes é definido no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, firmado em Nova Iorque em 15 de dezembro de 2000, incorporado ao ordenamento pátrio por meio do Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004.

Vale a pena transcrever trechos do Preâmbulo do referido Protocolo:

⁶³ “Art. 338. Reingressar no território nacional o estrangeiro que dele foi expulso: Pena – reclusão, de um a quatro anos, sem prejuízo de nova expulsão após o cumprimento da pena.”

Declarando que uma ação eficaz para prevenir e combater o tráfico ilícito de migrantes por via terrestre, marítima e aérea exige uma abordagem internacional abrangente, incluindo a cooperação, a troca de informações e outras medidas apropriadas, especialmente medidas socioeconômicas de alcance nacional, regional e internacional,

Relembrando a Resolução 54/212 da Assembléia Geral, de 22 de dezembro de 1999, na qual a Assembléia instou os Estados Membros e os organismos das Nações Unidas a reforçarem a cooperação internacional no domínio das migrações internacionais e do desenvolvimento, de forma a combater as causas profundas das migrações, especialmente aquelas ligadas à pobreza, e a otimizar os benefícios que as migrações internacionais proporcionam aos interessados e a incentivar, quando pertinente, os mecanismos inter-regionais, regionais e sub-regionais a continuar a tratar da questão das migrações e do desenvolvimento,

Convencidos da necessidade de tratar os migrantes com humanidade e proteger plenamente seus direitos,

Tendo em conta que, apesar do trabalho efetuado em outras instâncias internacionais, não existe um instrumento universal que trate de todos os aspectos do tráfico ilícito de migrantes e de outras questões conexas,

Preocupados com o aumento significativo das atividades dos grupos criminosos organizados relacionadas com tráfico ilícito de migrantes e outras atividades criminosas conexas, enunciadas no presente Protocolo, que causam grandes prejuízos aos Estados afetados,

Preocupados também com fato de o tráfico ilícito de migrantes poder pôr em risco as vidas ou a segurança dos migrantes envolvidos,

(...)

Em seguida, o Protocolo define, em seu Artigo 3, a) e b), as expressões “tráfico de migrantes” e “entrada ilegal”:

Artigo 3

Definições

Para efeitos do presente Protocolo:

a) A expressão “tráfico de migrantes” significa a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente;

.....

b) A expressão “entrada ilegal” significa a passagem de fronteiras sem preencher os requisitos necessários para a entrada legal no Estado de acolhimento.

O Protocolo exige, ainda, que os Estados Partes adotem medidas legislativas para combater o tráfico de migrantes, de modo a caracterizá-lo como infração penal, conforme dispõe o seu Artigo 6:

Artigo 6

Criminalização

1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e outras que considere necessárias para caracterizar como infração penal, quando praticada intencionalmente e de forma a obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material:

a) O tráfico de migrantes;

b) Os seguintes atos quando praticados com o objetivo de possibilitar o tráfico ilícito de migrantes:

(i) Elaboração de documento de viagem ou de identidade fraudulento;

(ii) Obtenção, fornecimento ou posse de tal documento;

c) Viabilizar a permanência, no Estado em causa, de uma pessoa que não seja nacional ou residente permanente, sem preencher as condições necessárias para permanecer legalmente no Estado, recorrendo aos meios referidos na alínea b) do presente parágrafo ou de qualquer outro meio ilegal.

2. Cada Estado Parte adotará também medidas legislativas e outras que considere necessárias para caracterizar como infração penal:

a) Sem prejuízo dos conceitos fundamentais do seu sistema jurídico, a tentativa de praticar infração estabelecida em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo;

b) A participação como cúmplice numa infração estabelecida em conformidade com as alíneas a), b) (i) ou c) do parágrafo 1 do presente Artigo e, sem prejuízo dos conceitos fundamentais do seu sistema jurídico, a participação como cúmplice numa infração estabelecida em conformidade com a alínea b) (ii) do parágrafo 1 do presente Artigo;

c) Organizar a prática de uma infração estabelecida em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo ou dar instruções a outras pessoas para que a pratiquem.

3. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias, para considerar como agravantes das infrações estabelecidas em conformidade com as alíneas a), b) (i) e c) do parágrafo 1 do presente Artigo e, sem prejuízo dos conceitos fundamentais do seu sistema jurídico, das infrações estabelecidas em conformidade com as alíneas b) e c) do parágrafo 2 do presente Artigo, as circunstâncias:

a) Que ponham em perigo ou ameacem pôr em perigo a vida e a segurança dos migrantes em causa; ou b) Que acarretem o tratamento desumano ou degradante desses migrantes, incluindo sua exploração.

4. Nenhuma disposição do presente Protocolo impedirá um Estado Parte de tomar medidas contra uma pessoa cuja conduta constitua uma infração nos termos do seu direito interno.

Ressalte-se que o Protocolo isenta os migrantes de responsabilidade penal, considerando-os vítimas do tráfico (e não co-autores). É o que dispõe o seu Artigo 5:

Artigo 5

Responsabilidade penal dos migrantes

Os migrantes não estarão sujeitos a processos criminais nos termos do presente Protocolo, pelo fato de terem sido objeto dos atos enunciados no seu Artigo 6.

O Protocolo trabalha, pois, com a distinção fundamental entre traficantes e migrantes, com conseqüências jurídicas diametralmente opostas. Do mesmo modo, o objetivo da CPMI nunca foi o de reforçar rótulos e estigmas sobre os emigrantes, pois não nos cabe julgar nenhum cidadão brasileiro que decida deixar o País, fazendo valer um direito constitucional. Nosso propósito, como órgão parlamentar dotado excepcionalmente de poderes próprios às autoridades judiciais, é reprimir a ação dos grupos que exploram economicamente os emigrantes, alertar para os enormes riscos da travessia México–EUA, chamar a atenção do Estado brasileiro para a situação de desamparo institucional de milhões de nacionais que estão pelo mundo afora, estabelecer um diálogo construtivo com as comunidades de brasileiros no exterior, conhecendo seus problemas e propondo as soluções legislativas pertinentes; nosso intuito, enfim, é despertar na sociedade brasileira um olhar especial para nossos irmãos que lutam por melhores condições de vida em outros países, a maioria com o desejo de algum dia retornar ao Brasil.

A questão fundamental, então, é saber se a legislação penal vigente no Brasil satisfaz as medidas reclamadas pelo Protocolo.

Aí começam as dificuldades. Em primeiro lugar, o tipo penal “tráfico de pessoas” está reduzido ao fim de prostituição, embora o direito internacional traga definição mais ampla do fenômeno⁶⁴. Com efeito, o art. 231 do Código Penal, com redação determinada pela Lei nº 11.106, de 2005, define o tipo penal “tráfico internacional de pessoas”, associando-o aos fins de prostituição, como segue:

Tráfico internacional de pessoas

Art. 231. Promover, intermediar ou facilitar a entrada, no território nacional, de pessoa que venha exercer a prostituição ou a saída de pessoa para exercê-la no estrangeiro:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 1º Se ocorre qualquer das hipóteses do § 1º do art. 227:

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa.

§ 2º Se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude, a pena é de reclusão, de 5 (cinco) a 12 (doze) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

Ao que sabemos, a maioria dos emigrantes com destino aos EUA não tem planos de exercer a prostituição, razão pela qual o mencionado dispositivo penal teria aplicação episódica.

⁶⁴ O Brasil é signatário do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, adotado em Nova Iorque em 15 de dezembro de 2000. Referido documento foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004, e cuida de apresentar o conceito de “tráfico de pessoas” em seu art. 3º: “Para efeitos do presente Protocolo: a) A expressão ‘tráfico de pessoas’ significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, **no mínimo**, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos; b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a; c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados ‘tráfico de pessoas’ mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a do presente Artigo; d) O termo ‘criança’ significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.” Assim, pela definição *supra*, o tráfico de pessoas possui três elementos essenciais: **a)** uma operação de deslocamento territorial (nacional ou internacional) de uma pessoa ou grupo de pessoas; **b)** a coação, fraude, engano ou aproveitamento da situação de vulnerabilidade das vítimas; e **c)** a exploração da pessoa traficada.

Por conseguinte, os tipos penais que mais se aproximam do favorecimento à entrada irregular de pessoas em países estrangeiros são:

A) Aliciamento para o fim de emigração – crime previsto no art. 206 do Código Penal (CP), com redação determinada pela Lei nº 8.683, de 1993:

Art. 206. Recrutar trabalhadores, mediante fraude, com o fim de levá-los para território estrangeiro.

Pena – detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos e multa.

Note-se que o simples aliciamento não é crime, mas o aliciamento ou recrutamento mediante **fraude**. Portanto, o meio fraudulento é indispensável para efeito de tipificação do crime supracitado, como, por exemplo, a falsificação de passaporte ou do visto. Mas, a partir de 2002, o México dispensou os brasileiros dos vistos de turismo e de negócios, medida que vigorou até 22 de outubro de 2005. Durante o período em que vigeu a dispensa, não havia necessidade de documentos falsos. Assim, o modo de execução específico narrado no tipo penal (“mediante fraude”) praticamente inviabilizou a responsabilização criminal daqueles que exploram a atividade. São os comentários de Zani Cajueiro Tobias de Souza, Procuradora da República em Belo Horizonte/MG, que participou da audiência pública em Poços de Caldas/MG:

Há também outra tipificação que é possível utilizar aí, que é a questão de levar o trabalhador para o exterior mediante fraude. E aí é que está o problema. Eu estava conversando com o Deputado João Magno lá fora e com o Embaixador do México sobre a emigração mediante fraude. Precisa estar caracterizado que há fraude. Então não é delito levar para o México, se não exige visto, se não tem falsificação no passaporte. A pessoa que vai sabe o que vai enfrentar. Pode ser que ela não saiba o que ela vai enfrentar problema dessa magnitude, mas não há uma fraude ao levá-la para fora. Ela sabe que vai entrar lá nos Estados Unidos, sem ter

emprego garantido e vai, entre aspas, numa linguagem coloquial, “correr atrás desse emprego”. Então, delito não há.⁶⁵

Outro óbice é que o termo “trabalhadores”, ao indicar o sujeito passivo do delito, pressupõe a existência de uma relação de trabalho já constituída ou prestes a se constituir, o que dificilmente ocorre na emigração irregular para os EUA, dado que os brasileiros têm a mera expectativa de obter trabalho, sem saber onde nem quando. Isso se deve ao fato de o tipo penal, a despeito da alteração de 1993, ter sido pensado para combater a emigração à moda antiga, em que trabalhadores deixavam seus países com contratos que os vinculavam a empresas em regime de quase servidão.

B) Se a vítima é criança ou adolescente, há a previsão do crime do art. 239 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 239. Promover ou auxiliar a efetivação de ato destinado ao envio de criança ou adolescente para o exterior com inobservância das formalidades legais ou com o fito de obter lucro:

Pena – reclusão de quatro a seis anos, e multa.

Parágrafo único. Se há emprego de violência, grave ameaça ou fraude:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 8 (oito) anos, além da pena correspondente à violência.

No entanto, segundo informações de que dispomos, é fato raro o envio de menor de idade aos EUA via México, a não ser que esteja acompanhado pelos próprios pais. Assim, a punição a título do citado art. 239 não abrange o maior contingente do favorecimento à emigração irregular.

⁶⁵ Notas taquigráficas da audiência pública realizada nos dias 15 e 16 de setembro de 2005, em Poços de Caldas.

Concluimos, portanto, que a legislação brasileira não atende satisfatoriamente às exigências do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea.

Residualmente, é provável que os organizadores dessa atividade tenham praticado algum crime contra a ordem tributária, diante da impossibilidade de comprovar a evolução dos seus respectivos patrimônios. Assim, poderia ficar configurado o crime previsto no art. 1º, I, da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990:

Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:

I – omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias;

.....

Pena – reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

É o que intui o Delegado da Polícia Federal em Criciúma/SC,
Jonas Ferreira Leita:

Apesar de a legislação brasileira não contemplar com uma conduta atípica, que possamos imputar a essas pessoas um crime no fato de acompanharem brasileiros até o México ou até mesmo aos Estados Unidos, eles cometem outros crimes correlatos. Evidentemente, a maior parte deles não declara esses ganhos que eles auferem à Receita Federal (...).⁶⁶

Considera-se, nesse caso, que a omissão de receita é suficiente para o aperfeiçoamento do crime tributário, tendo em vista o brocardo *pecunia non olet* (“o dinheiro não tem cheiro”).

⁶⁶ Notas taquigráficas da audiência pública realizada nos dias 6 e 7 de outubro de 2005, em Criciúma/SC.

Ademais, havendo operação de câmbio não autorizada com o fim de remessa para o exterior, vislumbra-se, ainda, a prática do crime de evasão de divisas, previsto no art. 22 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que *define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências*:

Art. 22. Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País:

Pena – Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

De qualquer modo, está claro que a legislação penal brasileira não reprovava diretamente a promoção, facilitação ou financiamento da entrada irregular de pessoas em território estrangeiro. Não existe, até o presente momento, um tipo penal específico que alcance a ação organizada de terceiros que exploram essa lucrativa atividade.

Pensando nisso, uma das iniciativas da CPMI foi a apresentação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 15, de 2006, que *altera o Código Penal para criminalizar o tráfico internacional de pessoas para fins de emigração, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para inserir a mencionada conduta entre os crimes antecedentes da lavagem de dinheiro* (vide anexo).

Referido PLS promove alterações no art. 206 do Código Penal, que passaria a vigor com a seguinte redação:

Tráfico internacional de pessoas para fins de emigração

Art. 206. Promover, intermediar, facilitar ou financiar a entrada irregular de pessoa em território estrangeiro, com o fim de obter lucro:

Pena – reclusão, de dois a seis anos, e multa.

§ 1º A pena é aumentada de metade, se o crime é praticado:

I – mediante fraude;

II – por quadrilha ou bando;

III – por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las.

§ 2º A pena é aumentada de um a dois terços, se o crime expõe a perigo a vida ou a saúde de outrem.

§ 3º Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave, aplica-se a pena de reclusão, de três a oito anos; se resulta a morte, aplica-se a pena de reclusão, de quatro a doze anos.

§ 4º Para os efeitos penais, a expressão “entrada irregular” compreende o ingresso em território estrangeiro sem observância das formalidades legais exigidas pelo país de destino. (NR)

Em resumo:

1) As ações típicas contempladas no *caput* do art. 206 do CP, conforme alteração proposta, punem a promoção, a intermediação, a facilitação e também o financiamento da entrada irregular de pessoa em território estrangeiro, com o fim de obter lucro. A atual redação do art. 206 fala apenas em “recrutar”.

2) O emigrante é vítima do crime, e não co-autor. Não houve menção à expressão “trabalhadores”, mas, universalmente, à “pessoa”. Bastaria, assim, o tráfico de uma única pessoa, homem ou mulher, criança ou adulto, para a consumação do crime de tráfico internacional de pessoas para fins de emigração.

3) A fraude passou a constituir uma causa de aumento da pena (conforme redação proposta para o art. 206, § 1º, I, do CP), e não um elemento essencial do tipo penal. Daí porque, mesmo inexistindo fraude documental, configurar-se-á o crime supramencionado.

4) Configurar-se-á, ainda, causa de aumento da pena “se o crime expõe a perigo a vida ou a saúde de outrem” (art. 206, § 2º, do CP, conforme redação proposta). Atendeu-se, neste ponto, à recomendação

constante do Artigo 6, item 3, *a*, do Protocolo relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes.

5) De igual modo, julgamos apropriado punir com mais rigor o tráfico praticado em quadrilha ou bando ou com o auxílio de funcionário público (art. 206, § 1º, II e III, conforme redação proposta).

6) A definição do termo “entrada irregular” (vide art. 206, § 4º, do CP, nos termos da redação proposta) coincide com a prevista no Artigo 6, item 1, *c*, do Protocolo relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes. Devemos, portanto, observar as condições impostas pelo país de destino para saber se a conduta caracteriza, ou não, o tráfico de pessoas. Com isso, evitamos interpretações que pudessem criminalizar a “fuga pacífica”, o que não condiz com a tradição do direito penal brasileiro.

7) Finalmente, não podemos ignorar que os lucros da atividade são dissimulados pelos agenciadores, num verdadeiro processo de lavagem de dinheiro. Por essa razão, propusemos a inclusão do “tráfico de pessoas para fins de emigração” entre os crimes antecedentes da lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998). Essa medida pretende combater o tráfico de pessoas em todas as suas frentes.

Estamos convencidos de que as alterações propostas dotarão os órgãos de segurança pública de todas as condições legais para reprimir, diretamente, a ação de grupos que exploram economicamente a remessa irregular de brasileiros para outros países.

Depois de discutida, a proposição foi aprovada no âmbito da CPMI da Emigração, na 8ª reunião, realizada em 10 de setembro de 2005. A matéria foi finalmente aprovada, em segundo turno, na sessão deliberativa ordinária do dia 11/04/2006, sendo encaminhada à Câmara dos

Deputados por meio do Ofício SF nº 521, de 18/04/2006, recebendo, na Casa Revisora, a identificação de PL nº 6.916, de 2006, sujeitando-se à apreciação do Plenário em regime de tramitação especial. A íntegra do referido projeto encontra-se no Capítulo 9, “Legislação proposta pela CPMI”.

5. Questões jurídicas relativas ao fenômeno migratório

5.1. Origens do direito à nacionalidade

De forma preliminar, é necessário indagar o que se entende por nacionalidade, e quais as origens do conceito. Guido Soares⁶⁷ afirma ser o direito à nacionalidade o vínculo mais antigo das relações internacionais, presente já nas antigas civilizações e anterior à emergência do Estado moderno, no século XVI. No Egito antigo, na Babilônia ou na Grécia – onde era considerado “grego” o filho de um grego, por oposição aos *barbarophonói* (“aqueles que falam com a voz rouca”), em virtude de não falarem o idioma grego nem se identificarem com a civilização helênica – já se fazia distinção entre nacionais e estrangeiros.

Com efeito, a noção do direito à nacionalidade parece acompanhar a humanidade desde os primórdios, intimamente vinculada ao fenômeno da migração de pessoas. Já no Pentateuco pode-se verificar a preocupação de Deus para com o estrangeiro. O segundo Livro da Bíblia Sagrada narra o êxodo do povo de Israel do Egito. “A mesma lei haja para o natural e o estrangeiro que peregrinar entre vós”, determina o profeta Moisés, em Êxodo 12:49. O mesmo ensinamento acha-se inscrito no Livro de Levítico 19:33-34: “Se o estrangeiro peregrinar na vossa terra, não o oprimireis. Como o natural entre vós será o estrangeiro que peregrina convosco. Amá-lo-ei como a vós mesmos, pois fostes estrangeiros na terra do Egito”.

No entanto, é forçoso notar que o direito sempre buscou critérios de distinção entre nacionais e estrangeiros. No Império Romano,

⁶⁷ SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. Atlas, p. 314.

as definições de *cives romanus* se expandiam à medida que o Império expandia-se territorialmente. Aponta Soares⁶⁸ que, em todas as civilizações antigas, o critério contemplado para a atribuição de nacionalidade era o do *jus sanguinis*, ou seja, tratava-se do direito obtido por origem sangüínea,

(...) determinado por laços familiares, e que serviria para legitimar direitos e deveres de um indivíduo livre, em relação a seu próprio povo, e com os conseqüentes traços de negação de tais direitos e deveres a outros indivíduos que não tivessem sua 'nacionalidade' (ou seja, o mesmo sangue). O estrangeiro, assim, era o indivíduo alheio ao grupo social, cercado das maiores hostilidades (...).

É a partir da Idade Média que acontece ponto de inflexão no que tange ao direito da nacionalidade. Esta passa a ser concedida, também, pelo critério do *jus soli*, vinculada não mais à origem dos progenitores, mas referindo-se, tão-só, ao local de nascimento do indivíduo.

Com a emergência dos Estados modernos, no século XV, e sua consolidação, a partir do século XVI, sobretudo após o Tratado de Vestfália, de 1648, a nacionalidade “passa a ser o elemento determinante para a submissão do indivíduo a um ordenamento jurídico, ordenamento esse, a partir de então, circunscrito a um território e dominado por um poder incontestável de um soberano”⁶⁹. É importante frisar que o vínculo jurídico entre o indivíduo e o Estado constitui-se em uma das dimensões possíveis da nacionalidade. A outra, conhecida como dimensão sociológica, diz respeito ao pertencimento do nacional a uma comunidade, à população que constitui o Estado.

O Estado brasileiro soberano, independente do Reino de Portugal, surge apenas na primeira metade do século XIX, no ano de 1822. Nessa época, o contingente populacional brasileiro já era bastante

⁶⁸ *Ibid.*, p. 315.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 316.

heterogêneo, uma vez que, às populações autóctones, já se somavam o elemento europeu, sobretudo português, populações africanas e, posteriormente, correntes migratórias provenientes da Ásia.

Livre de guerras e considerado terra de oportunidades, destino de populações emigradas de todos os quadrantes do mundo, o Brasil tem conferido *status* constitucional ao direito da nacionalidade em todos os textos constitucionais, desde a Constituição outorgada de 1824, regulamentando-o, posteriormente, na legislação ordinária.

A análise do tratamento e da evolução do tema da nacionalidade no direito brasileiro será empreendida a seguir.

5.1.1. O direito da nacionalidade como matéria constitucional no Brasil

A Constituição do Império brasileiro já tratava do tema no Título II, artigo 6º, ao determinar que “são cidadãos brasileiros os que tiverem nascido no Brasil, quer sejam ingênuos ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua nação”. Dessa forma, o texto constitucional estabelecia a primeira hipótese de nacionalidade brasileira, originária, vinculada ao critério do *jus soli*.

É lícito afirmar que o *jus soli* tem sido o parâmetro primordial para a concessão de nacionalidade brasileira desde a Constituição de 1824. O Brasil, dessa forma, faz coro com a maioria dos países americanos, que, durante séculos, têm acolhido significativos contingentes populacionais emigrados. Para esses países, era conveniente integrar juridicamente os descendentes dessas populações, bastando, para isso, o nascimento em território americano.

Porém, a nacionalidade vinculada ao local de nascimento do indivíduo sempre fez concessão, no Brasil, ao *jus sanguinis* e ao *jus domicilii* em algumas situações determinadas. É o que se depreende, por exemplo, do inciso II da Constituição do Império, ao determinar que também são brasileiros “os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira nascidos em país estrangeiro, que vierem estabelecer domicílio no Império”.

Esse dispositivo enseja lógica polêmica que, guardadas as devidas adaptações, perdura até os dias de hoje, conforme se verá em momento posterior deste Relatório.

Ainda no artigo 6º da Constituição do Império, o inciso III somou o elemento funcional ao critério do *jus sanguinis*, ao estabelecer que são nacionais brasileiros os “filhos de pai brasileiro, que estivesse em país estrangeiro em serviço do Império, embora eles não venham estabelecer domicílio no Brasil”.

A quarta hipótese de nacionalidade brasileira dizia respeito aos “nascidos em Portugal e suas possessões que, sendo já residentes no Brasil na época em que se proclamou a independência nas províncias, onde habitavam, aderiram a esta, expressa ou tacitamente, pela continuação de sua residência”.

É lícito afirmar que o direito à nacionalidade segue uma continuidade lógica, ainda que com relevantes alterações pontuais, ao longo das sucessivas Constituições republicanas. Por esse motivo, e para fins de maior clareza e praticidade na exposição, a presente análise deslocar-se-á da Constituição de 1824 para concentrar-se, doravante, na última Constituição republicana, promulgada em 5 de outubro de 1988. Ao proceder dessa forma, este Relatório o faz não no sentido de abandonar as

demais Constituições republicanas, mas, ao contrário, para resgatá-las em visão retrospectiva sempre que o recurso aos textos anteriores impuser-se como oportuno.

5.1.2. O direito da nacionalidade e a Constituição Federal de 1988

A Constituição de 1988 trata do direito à nacionalidade no capítulo II, intitulado “Da Nacionalidade”, especificamente no artigo 12. A norma contida no artigo 12 versa sobre os brasileiros natos no inciso I e sobre os brasileiros naturalizados no inciso II.

A alínea *a*, ao dispor que são brasileiros natos “os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país”, harmoniza-se com a alínea *b*, que determina serem natos “os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil”.

A exclusão do critério do *jus soli*, regra geral do direito brasileiro, verifica-se devido à “contudente presunção de que o elemento aqui nascido terá outra nacionalidade, merecedora, por razões naturais, de sua preferência, e de que assim a atribuição da nacionalidade local iria originar quase que seguramente uma incômoda dipatria, a seu tempo resolvida em favor da nacionalidade estrangeira”⁷⁰. Tal exceção encontra-se consolidada em todos os textos constitucionais anteriores⁷¹.

⁷⁰ REZEK, Francisco. “A nacionalidade à luz da obra de Pontes de Miranda”. Revista Forense, vol. 263, pag. 7, jul./set. 1978.

⁷¹ Constituição de 1824: artigo 6, II; Constituição de 1891: artigo 69, I e III; Constituição de 1934: artigo 106, *a* e *b*; Constituição de 1937: artigo 115, *a* e *b*; Constituição de 1946: artigo 129, I e II.

A terceira possibilidade de aquisição originária da nacionalidade brasileira é uma das que mais vem sofrendo alterações. A última delas, em decorrência da Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994, traz profundas repercussões na vida de milhares de brasileiros. Merecerá, por esse motivo, tratamento à parte, efetuado no item subsequente deste Relatório.

O inciso II do artigo 12 define, como já mencionado, os critérios pelos quais o estrangeiro pode adquirir a nacionalidade brasileira. É pertinente notar que o direito brasileiro já consagrou o princípio da manifestação tácita da vontade de naturalizar-se brasileiro em duas oportunidades: nas Constituições de 1824 (Artigo 6, IV: “São cidadãos brasileiros todos os nascidos em Portugal e suas Possessões, que sendo já residentes no Brasil na época, em que se proclamou a Independência nas Províncias, onde habitavam, aderiram a esta expressa, ou tacitamente pela continuação de sua residência”) e de 1891 (Artigo 69, IV: “São cidadãos brasileiros os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem”).

Desde a Carta de 1934, porém, tal presunção é rechaçada pelo ordenamento jurídico, sendo cabível, tão-só, a naturalização expressa, vinculada a requerimento por parte do naturalizando.

A naturalização ordinária, assim conhecida pela doutrina, é a constante do artigo 12, II, *a*, da Constituição. É a que “se concede ao estrangeiro, residente no país, que preencha os requisitos previstos na lei de naturalização, exigidas aos originários de países de língua portuguesa (ou seja: originários de Portugal, Angola, Moçambique, Guiné Bissau, Açores,

Cabo Verde, Príncipe, Goa, Gamão, Dio, Macau e Timor): apenas residência por um ano e idoneidade moral”⁷².

A extraordinária consta da alínea *b* do mesmo inciso II, e contempla “os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira”. A alteração da Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994, diz respeito apenas ao lapso de tempo necessário para que o estrangeiro possa proceder à naturalização em caráter extraordinário.

As razões para reduzir, de 30 anos para 15 anos, o prazo para o estrangeiro obter a faculdade de naturalizar-se brasileiro encontram-se bem expandidas no Primeiro Substitutivo do Deputado Relator da Emenda, Nelson Jobim, no Parecer nº 2:

Dentre as propostas apresentadas pareceram-nos mais razoáveis aquelas que reduzem de trinta para quinze anos o tempo de residência ininterrupta no País. Trinta anos é o lapso de uma geração, é tempo demais. Cremos que passados quinze anos, o estrangeiro que tenha convivido por tanto tempo entre nós já teve oportunidade para dar mostras suficientes de seu ânimo de permanência, de sua conduta, da desejabilidade de seu convívio junto aos brasileiros, bem como de sua contribuição para o País. Por essa razão, acolhemos, na forma do substitutivo, as propostas que visam à redução, do prazo estabelecido no dispositivo, de trinta para quinze anos⁷³.

O § 1º do artigo 12 também sofreu aperfeiçoamento com a Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994. Antes da Revisão, o dispositivo lia-se da seguinte forma: “Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão

⁷² SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. Malheiros Editores, p. 207.

⁷³ JOBIM, Nelson. Primeiro Substitutivo do Relator, Revisão Constitucional de 1993. Bases Históricas do Congresso Nacional, disponível em www.senado.gov.br/sf/legislacao/basesHist/asp/detalheDocumento.asp.

atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro nato, salvo os casos previstos nesta Constituição.” Com a Emenda nº 3, suprimiu-se a palavra “nato”, despicienda, de acordo com a melhor técnica legislativa, na medida em que a condição de brasileiro nato só é determinante nos casos previstos na própria Constituição. Norma dessa natureza apareceu pela primeira vez na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que continha disposição de mesma natureza em seu artigo 199, “salvo no que se refere à exigência de residência no Brasil”⁷⁴.

O § 2º, ao vedar, como regra geral, a distinção entre brasileiros natos e naturalizados, deve ser lido em combinação com o § 3º, que arrola as exceções ao princípio da indiferenciação entre brasileiros natos e naturalizados.

Da perda da nacionalidade brasileira trata o § 4º. O texto constitucional exige sentença judicial que comprove atividade nociva ao interesse nacional, o que pressupõe a garantia do contraditório e da ampla defesa por parte do acusado.

Aperfeiçoamento notável verifica-se no inciso II do mesmo parágrafo. O texto anterior à Emenda nº 3 declarava a perda da nacionalidade do brasileiro que adquirisse outra nacionalidade por naturalização voluntária. Ora, tal dispositivo era de aplicação problemática nos casos em que Estados estrangeiros procedem ao reconhecimento da nacionalidade em função do *jus sanguinis*. A própria especificação do que consistia, de fato, a naturalização em caráter voluntário encontrou acolhida polêmica entre os doutrinadores⁷⁵.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Nelson Jobim, no Parecer às Propostas Revisionais Relativas ao Artigo 12, expõe os problemas interpretativos que a redação original do § 4º do inciso II ensejava:

A inclusão da alínea *a* não oferece mais margem à dúvida: o brasileiro que buscar a obtenção de nacionalidade derivada, de maneira voluntária e mediante processo de naturalização, renunciará à brasileira, quer de forma expressa, quer de forma tácita. Põe-se a salvo, assim, a situação do brasileiro que possui outra nacionalidade **originária**, seja pelo critério do *jus soli*, seja pelo critério do *jus sanguinis* – este mais comum, em função da numerosa descendência de italianos, espanhóis, portugueses, entre outras, em território brasileiro.

Por sua vez, a inclusão da alínea *b*, que faz ressalva à perda da nacionalidade brasileira nos casos “de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis”, tem recebido apreço favorável por praticamente todos os comentaristas especializados versados na matéria. Com o fito de uma exemplificação, é relevante mencionar o comentário de Celso Ribeiro Bastos⁷⁶, ao sustentar que

A mudança introduzida no inciso II do § 4º do art. 12 é, sem dúvida alguma, um dos pontos mais altos de [sic] emenda em matéria de nacionalidade. Na verdade, a Constituição anterior falava que era caso de perda de nacionalidade brasileira o adquirir outra, e com isso acabava por

“Sob o ponto de vista doutrinário, observam-se posicionamentos divergentes a respeito. De um lado estão aqueles que, como Pontes de Miranda, Ilmar Penna Marinho e Mirtô Fraga, entendem deva ser interpretada em sua acepção mais ampla, ou seja, haverá de ser declarada a perda da nacionalidade brasileira toda a vez que o cidadão brasileiro adquirir outra nacionalidade, qualquer que seja a forma constante da ‘lex fori’ para tal aquisição. Segundo este entendimento, o que interessa é a existência do ato de expressão de vontade, o desejo manifestado pelo indivíduo de estabelecer o vínculo jurídico-político com a outra nação, incluindo portanto os casos em que a pessoa faz uma declaração de opção pela nacionalidade estrangeira junto às autoridades do outro país.

“De outra parte está o entendimento, compartilhado por Haroldo Valladão e Oscar Tenório, que considera mais acertada a interpretação restritiva do significado da expressão, no sentido de que esta se refere exclusivamente à aquisição posterior e não à originária da nacionalidade, ainda que através de opção. Segundo esta corrente doutrinária, o texto constitucional se refere à naturalização realizada através de processo próprio para aquisição ‘a posteriori’ do vínculo patrial, diferenciado portanto dos modos de aquisição originária decorrentes do reconhecimento em lei dos princípios do ‘jus soli’ e do ‘jus sanguinis’. Segundo esse entendimento, não há de perder a nacionalidade brasileira o indivíduo que dispõe e exerce a faculdade de optar pela nacionalidade estrangeira, nos termos da ‘lex fori’.”

⁷⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, 2º volume. Saraiva, p. 620.

subtrair a nacionalidade a brasileiros que não estavam fazendo qualquer demonstração e perda de lealdade para com o Estado brasileiro, nem mesmo manifestando qualquer propósito de adquirir outra nacionalidade.

No Parecer às Propostas Revisionais Relativas ao Artigo 12, de autoria do Deputado Nelson Jobim, encontra-se claramente demonstrada a sensibilidade social por parte do ilustre parlamentar:

Esta disposição tem por escopo proteger da perda da nacionalidade o sem-número de brasileiros que, ao longo das últimas décadas têm optado pela imigração para outros países, em fuga da aparentemente interminável crise econômica em que vivemos e em busca de melhores condições de vida. Ocorre porém que estes brasileiros, normalmente menos favorecidos e que vão tentar a sorte no exterior, raramente pretendem desvincular-se da pátria-mãe e quase que invariavelmente acabam retornando ao Brasil, quiçá com algumas economias. Encontram-se porém, em difícil situação quando, tendo sido constrangidos pela legislação estrangeira a naturalizarem-se no país em que residem, pretendem retornar ao Brasil, e descobrem que perderam a nacionalidade brasileira.

No processo de Revisão Constitucional, merecia melhor sorte, porém, o artigo 12, I, c, da Constituição Federal. O texto final da Emenda, que foi aprovado no segundo turno de votação do Congresso Revisor, é bastante diferente do Substitutivo apresentado pelo Deputado Nelson Jobim e aprovado em Plenário no primeiro turno da votação. A alteração do dispositivo resultou bastante problemática e, por essa razão, será objeto de atenção pormenorizada por parte deste Relatório, no item a seguir.

5.1.3. A Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994, e o artigo 12, I, c, da Constituição Federal

Este dispositivo lê-se da seguinte forma, após a Revisão de 1994: São brasileiros natos “os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira”.

Para melhor se compreender o alcance das alterações efetuadas pela Revisão Constitucional de 1994, é oportuno recorrer ao tratamento do tema em perspectiva histórica, até para que fique demonstrado que o problema é antigo e data desde a Constituição outorgada pelo Imperador Dom Pedro I, em 1824.

Resgatamos, a esse propósito, o comentário lúcido – e, por incrível que pareça, ainda atual – de Pimenta Bueno em sua obra *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*⁷⁷, ao criticar o artigo 6, II, do texto de 1824, que condicionava a nacionalidade brasileira do filho de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira nascidos em país estrangeiro ao estabelecimento de domicílio no Império. Dizia o autor de forma enfática:

Daí resulta absurdo de ficarem os filhos dos brasileiros que nascerem em França ou outros países estrangeiros sem pátria, porquanto as leis destes Estados reconhecem a sua qualidade brasileira, e por isso mesmo não lhes dão a nacionalidade francesa ou outra; e o Brasil de sua parte não reconhece, ao menos antes que abandonando seus negócios venham estabelecer domicílio no Império! Nesse entretanto não terão Pátria!

A Constituição de 1891 deu tratamento semelhante à matéria no artigo 69, II: são cidadãos brasileiros “os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, se estabelecerem domicílio na República”.

A Constituição de 1934, de forma inédita no ordenamento jurídico brasileiro, deixou de exigir do interessado em obter a nacionalidade brasileira o estabelecimento de domicílio no Brasil, o que foi mantido pela Constituição de 1937. Ambas passaram a exigir a necessidade de opção por parte do interessado, sem prazo determinado. Este passou a

⁷⁷ SÃO VICENTE, José Antonio Pimenta Bueno, Marquês de. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico Ed. Universidade de Brasília, 1978, p. 444.

ser de um ano após atingida a capacidade civil, nos termos do Decreto-lei nº 389/1938.

A Constituição de 1946 reintroduziu “a necessidade do estabelecimento de residência no País (embora a Constituição Imperial falasse em domicílio) e estabeleceu-se prazo de quatro anos para a realização da opção como requisitos para o reconhecimento da condição de brasileiro nato”⁷⁸.

A Constituição de 1967 (artigo 140, I, *c*) e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (artigo 145, I, *c*), com ligeiras alterações na formulação do enunciado, demonstram continuidade no tratamento da matéria de forma coerente com a herança deixada pela Constituição de 1934.

Em que pesem doutras opiniões em contrário, parece não haver dúvida de que tanto a Constituição de 1967 quanto a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, quiseram franquear ao nascido no exterior, registrado em repartição consular competente, de pai ou mãe brasileira, a nacionalidade brasileira **sem a necessidade de residência**⁷⁹. A jurisprudência, posteriormente, consolidou o entendimento de que a

⁷⁸ JOBIM, Nelson. Primeiro Substitutivo do Relator, Revisão Constitucional de 1993, *op. cit.*, p. 4.

⁷⁹ Jacob Dolinger opina da seguinte forma sobre a Constituição de 1967 e o texto da Emenda Constitucional nº 1, de 1969: “Basicamente, como se vê, a mesma regra se continha nas duas Cartas constitucionais do período militar, ambas igualmente obscuras na parte essencial, que se prestava a duas interpretações: registrado ou não registrado em repartição brasileira competente no exterior, deveria o filho vir residir no Brasil e optar pela nacionalidade brasileira, ou dir-se-ia que a exigência de residência, seguida de opção só visava a hipótese de não ter sido registrado no exterior, mas, em tendo sido registrado, isto teria sido suficiente para que fosse considerado brasileiro nato.

Haroldo Valladão criticou a orientação de aceitar o registro no exterior como suficiente para ser considerado brasileiro nato dizendo que ‘nunca no direito brasileiro o registro civil das pessoas naturais foi meio de aquisição de nacionalidade, mas serve apenas de prova das condições estabelecidas pela Constituição para tal fim, seja o local de nascimento ou a filiação. E jamais o registro feito pelo pai daria ao filho a nacionalidade brasileira que é rigorosamente pessoal em nosso direito, legal, doutrinária e jurisprudencial’. DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado*, Parte Geral. Renovar, 2003, p. 168.

residência no Brasil, seguida de opção, “só seriam exigidas na hipótese de não ter havido registro no exterior”⁸⁰.

Tratava-se, pois, de concessão inequívoca ao princípio do *jus sanguinis*, concessão essa preservada no texto da Constituição Federal de 1988, artigo 12, I, *c*, antes da Emenda de 1994: são brasileiros natos “os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente, ou venham a residir na República Federativa do Brasil antes da maioridade e, alcançada esta, optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira”.

A alteração digna de nota no que tange à Constituição de 1988 refere-se à exclusão do requisito temporal para que o indivíduo opte pela nacionalidade brasileira. Até então, o nascido no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, não registrado em repartição brasileira competente, que tencionasse obter a nacionalidade brasileira teria de vir ao Brasil antes da maioridade. Atingida esta, deveria fazer a opção em prazo que, de acordo com a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, era de quatro anos. O texto de 1988 exigia a residência no Brasil antes da maioridade, mas oferecia ao residente a possibilidade de optar, a qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira.

A Emenda Constitucional de Revisão de 1994 altera profundamente o tratamento da matéria.

Por um lado, facilitou sobremaneira a aquisição de nacionalidade originária por opção. A partir de 1994, a maioridade deixa de ter relevância para efeitos da opção pela nacionalidade brasileira⁸¹.

⁸⁰ DOLINGER, *op. cit.*, p. 169, que cita, nesse sentido, o recurso *ex-officio* nº 79.071, no Tribunal Federal de Recursos, Diário da Justiça de 21 de fevereiro de 1985, p. 1.505, jurisprudência consagrada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 75.313, Revista Forense, 247, p. 127.

Por outro lado, o Constituinte Revisor, no texto final da Emenda Constitucional nº 3, suprimiu a possibilidade de aquisição de nacionalidade brasileira como efeito do registro do filho de pai brasileiro ou mãe brasileira em repartição brasileira competente no exterior. Esta importantíssima possibilidade de aquisição de nacionalidade originária, presente na Constituição de 1934, na de 1967, na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, e na Carta de 1988 desaparece sem deixar vestígios na Emenda Constitucional de Revisão de 1994.

Essa supressão tem merecido inúmeras críticas. José Afonso da Silva pondera que, com o novo texto do artigo 12, I, *c*, da Constituição Federal, “fica sempre o problema sério da posição do nascido de pais brasileiros, no exterior, antes de vir a residir no Brasil, que, nesse caso, não é reputado brasileiro, o que o coloca, em alguns casos, carente de nacionalidade”⁸². Manoel Gonçalves Ferreira Filho possui opinião enfática sobre a mudança:

A primeira crítica que merece ser comentada concerne ao uso do termo *opção*. Haverá opção quando houver possibilidade de escolha entre a nacionalidade brasileira e outra qualquer. Ora, isso nem sempre sucede. De fato, pode ocorrer que o filho de brasileiro tenha nascido em Estado onde apenas o *jus sanguinis* é aceito como critério de atribuição de nacionalidade. Que opção tem ele, então, entre ser brasileiro e apátrida?⁸³

Na mesma linha crítica segue Rodrigo César Rebello Pinho:
para o autor,

A emenda trouxe um vácuo constitucional para filhos de brasileiros que se encontram fora do País. Não possuem a nacionalidade brasileira, nem

⁸¹ Nesse ponto, é interessante notar que o Primeiro Substitutivo do Relator da Emenda nº 3 de 1994, Deputado Nelson Jobim, havia optado por reintroduzir o prazo de quatro anos, após alcançada a maioria, para a realização de opção pela nacionalidade brasileira pelos nascidos no exterior, de pai brasileiro ou de mãe brasileira.

⁸² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros Editores, 19ª ed., p. 332.

⁸³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. 1. Saraiva, 2ª ed., pp. 112-3.

a do país em que se encontram, caso este adote exclusivamente o critério da consangüinidade para a aquisição de nacionalidade. São apátridas enquanto não vierem a residir em território nacional, não estando sujeitos à proteção de qualquer país.⁸⁴

A título final da exemplificação de ilustres juristas contrários à redação do artigo 12, I, *c*, posta em vigor pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, mencionem-se as veementes palavras de Carlos Fernando Mathias de Souza:

O texto resultante da Emenda Constitucional de Revisão nº 3/94, a pretexto de melhorar, acabou por extinguir a possibilidade de registro nos consulados brasileiros, dos filhos de pai ou de mãe cidadãos brasileiros, nascidos no exterior. (...) No momento em que o Congresso trata de reformar a Constituição, quer parecer, faz-se mais do que oportuna a correção do grave erro, até porque não fica bem a uma Lei Fundamental, que já foi definida como cidadã, deixar como apátridas a quem (antes da ECR 1 [sic]), podia ser brasileiro, com um simples registro consular.⁸⁵

No entender desta Comissão, essas críticas têm sua razão de ser. Ainda que ato do Ministério da Justiça já tenha orientado o Ministério das Relações Exteriores no sentido de recomendar as repartições competentes a proceder ao registro consular de filho de brasileiro ou brasileira nascido no exterior⁸⁶, o fato é que a situação do nascido no exterior, de pai brasileiro ou mãe brasileira, perdeu a proteção constitucional, injustamente, a nosso ver.

⁸⁴ PINHO, Rodrigo César Rebello. *Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais*. Saraiva, 5ª ed., 2005, p. 172.

⁸⁵ SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. *In Correio Braziliense*, 19/06/1995, p. 8.

⁸⁶ Dolinger, *op. cit.*, pp. 173-4, cita despacho do Ministro da Justiça de 6 de junho de 1995, publicado no Diário Oficial da União de 7 de julho, que propôs solução ao problema da seguinte forma: “O comando inserto na alínea *c*, inciso I do Artigo 12 da Constituição, resultado da alteração constitucional, não invalida a expedição de registro consular aos filhos de brasileiros nascidos no estrangeiro, mesmo que qualquer dos pais não se encontre a serviço do país. Acolho as manifestações da Consultoria Jurídica que ratificam a proposição do Departamento de Estrangeiros no sentido de orientar ao Ministério das Relações Exteriores para que recomende às suas repartições competentes a que procedam nos assentamentos notariais fazendo constar a pendência da condição de residência futura e opção quando da maioria para a nacionalização definitiva, prestando-se este apontamento para a emissão dos passaportes solicitados”.

Pode-se invocar, em esforço interpretativo, tanto a Lei de Registros Públicos, a Lei nº 6.015, de 1973, nos termos de seu artigo 32, quanto o Decreto nº 61.078, de 1967, em seu artigo 5º, principalmente no tocante às alíneas *a*, *d*, *e* e *f*, para que repartição consular brasileira emita, em caráter precário, passaporte para o nascido no exterior de pai brasileiro ou mãe brasileira. Dolinger chega a sustentar que “(...) a concessão de passaporte para filhos de nacionais, enquanto menores, é uma tradição de muitos países. Daí muito justo que as crianças nascidas no exterior sejam registradas nos assentamentos dos consulados brasileiros, para fins de prova de filiação e recebam passaportes por força da nacionalidade dos pais”⁸⁷.

Porém, ainda que seja feita leitura benevolente dos dispositivos da Lei de Registros Públicos e da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, tal interpretação é de questionável constitucionalidade, em face das alterações empreendidas pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994. Persiste, pois, o grave problema constitucional da supressão da possibilidade de o registro em repartição brasileira competente no exterior ensejar nacionalidade originária a nascido de pai brasileiro ou mãe brasileira.

Por outras palavras, ainda que o nascimento no exterior tenha sido registrado em atendimento à legislação infraconstitucional, tal procedimento não mais pode gerar, como condição necessária, o estabelecimento do vínculo de nacionalidade originária. Além disso, as justificativas de **todas** as Propostas de Emenda à Constituição que tratam do tema mencionam a dificuldade e o constrangimento vivenciados por milhares de brasileiros no exterior quando tentam, sem êxito, registrar os filhos nascidos fora do Brasil em repartição brasileira competente.

⁸⁷ DOLINGER, *op. cit.*, p. 174.

Nesse contexto, é pertinente proceder à análise das Propostas de Emenda à Constituição que tratam da temática supramencionada.

5.1.4. As Propostas de Emenda à Constituição que visam alterar o artigo 12, I, c, da Constituição Federal

A primeira dessas Propostas foi apresentada em 17 de junho de 1996, pelo Deputado Luiz Mainardi e outros, e tramita sob o número 382/1996. Na justificativa, o parlamentar relata as dificuldades enfrentadas pelos brasileiros no exterior: “como o registro na repartição brasileira competente no exterior tem sido sistematicamente negado, o resultado é a reprodução do fenômeno da apatridia, nomeadamente nos casos em que a legislação do país no nascimento não adota o *jus soli* como critério para atribuição de sua nacionalidade”.

Conclui a justificativa:

Por isso, não vemos outra solução para a situação criada que não alteração da Carta Magna mediante a aprovação da presente proposta de emenda constitucional, a qual destina-se a alterar a referida alínea c, do inciso I, do art. 12. Nessa alteração parece-nos correta a adoção da redação proposta e aprovada em primeiro turno durante a Revisão Constitucional, a qual, além de evitar o grave problema do surgimento de apátridas, mediante a garantia do reconhecimento da nacionalidade brasileira aos nascidos no exterior, filhos de pai brasileiro ou de mãe brasileira, uma vez registrados em repartição competente.

No ano seguinte, em 27 de agosto de 1997, o Senador Lúcio Alcântara encabeçou a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição nº 28/1997, alegando, em sua justificação, o seguinte:

Temos sido, não raras vezes, solicitados por brasileiros, que residem no exterior, por motivos outros que não o serviço do Brasil, apresentar proposta de emenda constitucional com o fim de possibilitar o registro de seus filhos em nossos consulados, restabelecendo parcialmente antigo dispositivo de nossa Lei Magna. Alegam os interessados que pode haver um grande intervalo entre a residência no exterior e a opção pela nacionalidade brasileira e que tal circunstância é prejudicial para a

criança, que pode ficar apátrida em razão do fato de alguns países não adotarem o conceito de nacionalidade jus soli.

E segue: “A reivindicação me parece procedente tanto quanto injusta a situação dos filhos de brasileiros que, conforme explicamos, ficam sem a proteção de nossa ordem jurídica até a idade em que lhe seria lícito optar pela nacionalidade de sua preferência”.

A PEC 28/1997 foi arquivada ao final da legislatura, mas o Senador Lúcio Alcântara apresentou, menos de dois anos depois, a Proposta de Emenda à Constituição nº 24, em 31 de março de 1999, de idêntico teor. A proposição logrou ser aprovada no Senado Federal em 26 de junho de 2000, e, atualmente, tramita na Câmara dos Deputados sob o nº 272/2000.

Também no ano de 1999, os Deputados Jacques Wagner, Ben-Hur Ferreira, Paulo Delgado e outros apresentaram a Proposta de Emenda à Constituição nº 13, em 25 de março de 1999. Ao sustentarem a necessidade de incluir novamente no texto constitucional a expressão “desde que sejam registrados em repartição brasileira competente”, os ilustres autores aduzem o seguinte:

Ora, ao suprimir o registro consular como procedimento válido para a obtenção da nacionalidade brasileira, a citada Emenda de Revisão Constitucional condenou os filhos de imigrantes brasileiros nascidos naquelas nações à condição de apátridas, pois eles não têm direito à nacionalidade dos países onde nasceram e nem à nacionalidade brasileira, a não ser que venham a residir na República Federativa do Brasil. (...) Convém ressaltar que, mesmo nos países em que os filhos de imigrantes estrangeiros têm direito à cidadania, a inexistência do registro consular gera a situação esdrúxula em que os pais possuem nacionalidade diferente dos seus filhos, o que freqüentemente cria problemas burocráticos.

A PEC 13/1999 ainda tramita na Câmara dos Deputados, em apenso à PEC nº 272/2000 e à PEC nº 382/1996.

Por fim, em 10 de fevereiro de 2000, o Senador Artur da Távola apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 9/2000. No tocante à restituição da possibilidade de o registro do nascido no exterior, filho de pai brasileiro ou mãe brasileira, ensejar vínculo de nacionalidade originária, o ilustre Senador alegou o seguinte, na justificativa:

O texto promulgado da Emenda de Revisão omitiu a expressão “sejam registrados em repartição brasileira competente”, fato que tem causado inúmeros e sérios problemas aos brasileiros em trânsito no exterior, impedindo-os de registrar eventuais filhos como brasileiros, o que já é uma grave sanção, provocando mesmo o riso de deixar tais indivíduos apátridas, se o país hospedeiro não aceitar a concessão de nacionalidade baseada no lugar de nascimento.

A intenção da presente Proposta de Emenda à Constituição, para a qual solicito o apoio dos ilustres pares, é, portanto, sanar esses graves problemas acarretados pela alteração revisional e restabelecer o cânone tradicional da possibilidade de registro do brasileiro nascido no exterior sem que tenha que passar a residir no Brasil.

A PEC nº 9/2000 foi arquivada ao final da legislatura, em 9 de janeiro de 2003.

Todas as Propostas de Emenda à Constituição que tramitam ou já tramitaram em alguma das Casas Legislativas sobre o tema em análise sustentam, sem exceção, a necessidade ingente de se restaurar a expressão “desde que sejam registrados em repartição brasileira competente” no texto constitucional. Esta Comissão não poderia discordar de medida que terá impacto positivo na vida de milhares de brasileiros emigrados. Afinal, buscar a melhor solução jurídico-constitucional para o amparo do significativo contingente de brasileiros que hoje vive no exterior é a razão primeira da existência desta Comissão.

Há, no entanto, outro aspecto que necessita ser tratado nas proposições que visam emendar o artigo 12, I, *c*, da Constituição Federal. Trata-se da hipótese de o nascido no exterior, de pai brasileiro ou mãe brasileira, adquirir o vínculo de nacionalidade originária mediante residência na República Federativa do Brasil.

Entre as Propostas de Emenda à Constituição que tramitam no Congresso Nacional, pode-se identificar uma gradação entre a hipótese mais restritiva e a mais liberal nessa matéria. A mais restritiva é a PEC 382/1996, que tenciona resgatar o Substitutivo do Relator do processo de revisão constitucional, Deputado Nelson Jobim. De acordo com essa Proposta, a residência no Brasil deve acontecer antes da maioridade. Alcançada esta, o nascido no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, tem até 4 anos para optar pela nacionalidade brasileira. O prazo constitui-se condição resolutiva: findos os 4 anos após a maioridade, verifica-se a perda do *status* de brasileiro nato. O indivíduo volta a ser estrangeiro.

A posição intermediária é a da PEC 272/2000, de autoria do Senador Lúcio Alcântara, já aprovada no Senado Federal. A Proposta não apresenta novidades, neste particular, em relação ao texto consagrado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994. O indivíduo pode adquirir nacionalidade brasileira originária se vier a residir na República Federativa do Brasil e optar, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira.

Em verdade, o texto do Senador Lúcio Alcântara acrescentou a expressão “depois de atingida a maioridade” para que o indivíduo opte pela nacionalidade. No entender desta Comissão, o acréscimo sugerido pelo Senador é desnecessário, uma vez que a opção, para consumir-se no

ordenamento jurídico, pressupõe a existência de capacidade para optar, o que acontece com a maioria.

Por fim, a PEC nº 13/1999 pretende que a mera residência no Brasil, a qualquer tempo, do nascido no estrangeiro de pai brasileiro ou mãe brasileira, seja condição suficiente para aquisição de nacionalidade brasileira originária.

5.1.5. A conclusão da CPMI sobre a emenda ao artigo 12, I, c, da Constituição Federal

As três Propostas de Emenda à Constituição analisadas, que tramitam em apenso, defendem a volta da possibilidade de o registro em repartição brasileira competente ensejar, como consequência necessária, a atribuição de nacionalidade brasileira originária. A Comissão está em pleno acordo com essa medida, pois não é do interesse do Estado brasileiro submeter comunidades de nacionais no exterior ao constrangimento da apatridia.

No que diz respeito à segunda parte do dispositivo, esta Comissão entende que a solução proposta pela PEC nº 272/2000, do Senador Lúcio Alcântara, é a mais conveniente entre as propostas em tramitação. A meio caminho entre a maior rigidez sugerida pela PEC 382/1996, que exige a residência no Brasil, antes da maioria, combinada com o estabelecimento de prazo de até 4 anos após a obtenção da maioria, e a liberalidade da PEC nº 13/1999, que propõe a residência como condição suficiente para a aquisição de nacionalidade originária, a PEC nº 272/2000 condiciona a residência no Brasil à necessidade de opção, sem restrições de ordem temporal.

Nesse aspecto, não há diferença em relação ao texto atual da Constituição, salvo no que tange à expressão “depois de atingida a maioria”, que, salvo melhor juízo, é desnecessária, conforme já foi exposto, e poderá ser suprimida por meio de Emenda de Redação.

A PEC nº 272/2000 tem ainda o mérito de regulamentar, por meio de artigo a ser acrescentado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro entre a promulgação da Emenda Constitucional de Revisão nº 3, em 7 de junho de 1994, e a data de promulgação da Emenda.

Caberá, também, Emenda de Redação, para renumerar o número do artigo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma vez que o número sugerido já foi superado há muito.

Esta Comissão, ao optar pela mudança contida na PEC nº 272/2000, em detrimento das que estão em apenso, leva em consideração, também, o fato de a Proposta já ter sido aprovada no Senado Federal. Na Câmara dos Deputados, a referida Proposta já recebeu parecer favorável tanto na Comissão de Constituição, Justiça e Redação quanto na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, ambos aprovados por unanimidade.

Em 29 de junho de 2004, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado João Paulo Cunha, assinou ato que constituiu Comissão Especial *destinada a, no prazo de 40 (quarenta) sessões, proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 272-A, de 2000, do Senado Federal*. Porém, a Comissão Especial ainda não foi formada, dependendo, para tanto, da designação dos Deputados pelas Lideranças.

Pelo exposto, entendemos prioritário o esforço da Câmara dos Deputados, no sentido de formar a Comissão, debater e aprovar a Proposta

de Emenda à Constituição que aperfeiçoará, de maneira decisiva, o tratamento constitucional das comunidades brasileiras no exterior.

5.2. Representatividade política e o fenômeno das migrações

5.2.1. Notas introdutórias

Esta Comissão, ao dedicar suas atenções à emigração ilegal de brasileiros, insere seus esforços na investigação de fenômeno antiqüíssimo, que assume, nos dias de hoje, proporções globais.

O termo diáspora, por exemplo, qualificado pelo dicionário Aurélio como “a dispersão dos judeus, no decorrer dos séculos”, serve, também, segundo o mesmo dicionário, para descrever “a dispersão de povos por motivos políticos ou religiosos, em virtude de perseguição de grupos dominadores intolerantes”.

O deslocamento forçado de pessoas, por intolerância política e/ou religiosa, infelizmente, ainda é fenômeno relevante em significativo número de países. Refugiados, asilados políticos e fugitivos de guerra e de situações de conflito armado perfazem milhões de pessoas em todos os continentes, juntamente com aqueles que migraram por razões econômicas. Em verdade, estudiosos estimam entre 150 e 200 milhões o número de pessoas que residem fora de seus países de origem⁸⁸.

O Brasil é parte desse processo. Em audiência pública da CPMI da Emigração Ilegal, o Embaixador Manoel Gomes Pereira estimou em 3 milhões o número total de brasileiros residentes no exterior. Nosso

⁸⁸ GRACE, Jeremy. *Challenging the norms and standards of election administration: standards for external and absentee voting*, página 1, disponível em www.ifes.org/files/Grace_absentee_standards_final.pdf.

País, por outro lado, acolhe cerca de um milhão, 185 mil estrangeiros legais⁸⁹ e centenas de milhares de estrangeiros em situação irregular⁹⁰.

O significativo contingente de brasileiros no exterior e de estrangeiros no Brasil impõe desafio de monta a noções tradicionais de cidadania e de participação política. Como destaca com propriedade Peter Spiro,

A geografia da comunidade humana vem sendo desestabilizada. Grandes migrações ocorrem através de territórios, ao mesmo tempo em que a importância do território vem sendo eclipsada pela inovação tecnológica. Esses dois acontecimentos têm gerado, na observação elegante de Kim Barry, “o rompimento de concepções meticulosas de Estados-nação como entidades limitadas territorialmente com população fixa de residentes”. A localização física não mais coincidirá, necessariamente, com a nacionalidade; “a cidadania – por tanto tempo um símbolo de enraizamento, exclusividade e permanência – vê-se transformada em algo portátil, intercambiável e, cada vez mais, múltiplo”.⁹¹

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal demonstram estar atentos a essas transformações. No âmbito dos trabalhos da CPMI da Emigração Ilegal, é oportuno refletirmos sobre algumas das implicações que o fenômeno das migrações em massa oferece para o ordenamento jurídico brasileiro.

⁸⁹ O número exato é de 1.185.927 estrangeiros cadastrados, segundo dados do DICRE/CGPI/DIREX do Departamento de Polícia Federal encaminhados à Consultoria Legislativa do Senado Federal.

⁹⁰ Dados coletados por reportagem da *Folha de São Paulo* perante a Pastoral do Migrante, em São Paulo, aponta para o número de 1,5 milhão de estrangeiros em situação irregular em território brasileiro.

⁹¹ SPIRO, Peter J. Symposium: “A Tribute To The Work Of Kim Barry: The Construction Of Citizenship”, *In An Emigration Context: Symposium: Perfecting Political Diaspora*. New York University Law Review, volume 81, p. 207. Tradução não-oficial. O original lê-se: “The geography of human community is being destabilized. Great migrations occur across space, at the same time that the significance of space has been eclipsed by technological innovation. These twin developments have laid the groundwork, as Kim Barry elegantly observed, for ‘disrupting tidy conceptions of nation-states as bounded territorial entities with fixed populations of citizens’. One’s physical location is no longer so likely to coincide with national membership; ‘citizenship – so long a symbol of rootedness, exclusivity and permanence – has been discovered to be portable, exchangeable, and increasingly multiple’”.

Para tanto, procederemos à análise de três desses aspectos – o direito de voto do estrangeiro no Brasil, a ampliação do direito de voto dos brasileiros residentes no exterior e a criação de circunscrições eleitorais específicas para as comunidades brasileiras no estrangeiro.

Nossa referência será, sempre que possível, as proposições em tramitação em ambas as Casas Legislativas, seja para apoiá-las, seja para sugerir aperfeiçoamentos que contribuam para melhor adequação do ordenamento jurídico nacional às demandas da contemporaneidade.

5.2.2. O direito de voto do estrangeiro domiciliado no Brasil

5.2.2.1. Tratamento do tema no Brasil e no mundo

Tanto no Brasil quanto no exterior, a nacionalidade foi, por muito tempo, considerada pré-requisito indispensável para o exercício do direito de voto. Os direitos políticos, qualificados no artigo 14 e seguintes da Constituição Federal de 1988, são decorrência direta da fruição dos direitos de cidadania.

A cidadania, por sua vez,

(...) qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. “Cidadão”, no Direito Brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado, e suas conseqüências.⁹²

Acontece que, no nosso direito, até os dias de hoje, a nacionalidade brasileira – nata ou obtida mediante processo de naturalização – constitui pressuposto da cidadania. A única exceção

⁹² SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. Malheiros Editores, p. 211.

cabível, que seria a dos portugueses equiparados, não encontra ressonância prática.

A associação necessária entre o vínculo da nacionalidade e o de cidadania para o exercício de direitos políticos ativos – o direito de eleger – e direitos políticos passivos – o direito de ser eleito – vem sendo mitigada em todo o mundo. Desde 1960, David Earnest⁹³ identificou 23 democracias em que o direito de voto ao estrangeiro domiciliado passou a ser reconhecido.

A extensão do direito de voto ao estrangeiro domiciliado varia enormemente, no exterior. A Nova Zelândia, o país mais liberal no quesito, permite que o estrangeiro, após um ano de permanência, vote em caráter nacional inclusive, independentemente da nacionalidade de origem. O Uruguai também autoriza o estrangeiro a votar em eleições de âmbito nacional⁹⁴, mas a exigência do prazo de 15 anos de residência habitual reduz bastante o universo de pessoas hábeis a exercer o direito.

No plano hemisférico, são vários os países do continente americano que possuem dispositivos constitucionais facultando ao estrangeiro a participação em eleições no nível local. O Chile⁹⁵ autoriza o voto do estrangeiro residente há mais de 5 anos; também facultam a participação do estrangeiro a Venezuela⁹⁶ e a Colômbia⁹⁷.

⁹³ EARNEST, David. Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm. Trabalho apresentado perante a convenção anual da Associação de Ciência Política Americana (American Political Science Association) em Filadélfia, Pensilvânia, de 28 a 31 de agosto de 2003.

⁹⁴ Artigo 78 da Constituição da República Uruguiaia.

⁹⁵ Artigo 14 da Constituição Política da República do Chile de 1980.

⁹⁶ A parte final do artigo 64 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela lê-se assim : “El voto para las elecciones municipales y parroquiales y estadales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política”.

No âmbito da União Européia, desde o Tratado de Maastricht, de 1992, os cidadãos comunitários são detentores de capacidade ativa e passiva em quaisquer de seus países-membros. É oportuno enfatizar, no entanto, que a tendência européia é a de mitigar, tanto quanto possível, as diferenças que há entre cidadãos da União Européia e os dos demais países, o que terá reflexos diretos na faculdade de exercer o direito de voto.

Nos dias de hoje, países como Dinamarca, Holanda, Suécia, Finlândia e Bélgica já consagraram o direito de voto dos estrangeiros extracomunitários nas comunidades locais. Os demais países são exortados a seguir pelo mesmo caminho, não apenas por diversas diretivas do Conselho Europeu, mas também pela própria Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, aprovada em Nice, no ano de 2000, que estabelece igualdade de tratamento entre cidadãos europeus e não-europeus.

Apesar de reconhecermos que a concessão de capacidade eleitoral passiva significa dar um passo além na já polêmica participação política do estrangeiro, esta Comissão entende que essa evolução é aspecto inexorável das transformações políticas e jurídicas do mundo contemporâneo. Reconhecemos que as mudanças por nós defendidas devem obedecer a gradualismo no trato de uma questão que ainda enfrenta a objeção de noções arraigadas de cidadania e de participação política.

Por outro lado, a existência de 1 milhão, 185 mil estrangeiros legais em território brasileiro é, a um só tempo, fato social e desafio político-jurídico, que está a demandar de nós, parlamentares, providências

⁹⁷ A parte final do artigo 100 da Constituição Política da República Colombiana lê-se da seguinte forma: “Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital”.

políticas. É com essa consciência que passamos a analisar as proposições sobre o tema em tramitação no Congresso Nacional.

5.2.2.2. Proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional

São três, no total, as Propostas de Emenda à Constituição sobre a concessão de direitos políticos ao estrangeiro domiciliado no Brasil. Duas delas encontram-se em tramitação no Senado Federal. A PEC nº 7, de 2002, cujo primeiro signatário é o Senador Álvaro Dias, “dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais”. A essa proposta encontra-se apensada a PEC nº 33, de 2002, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti e outros, que “acrescenta alínea *d* ao § 1º do artigo 14 da Constituição Federal, dá nova redação ao § 2º e ao inciso I do § 3º do mesmo artigo, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições”.

Na Câmara dos Deputados, foi apresentada, em 31 de maio de 2005, a PEC nº 401, de 2005, de autoria do Deputado Orlando Fantazzini e outros, que “altera a redação do § 2º do artigo 14 da Constituição Federal”.

A diferença entre elas está, essencialmente, na extensão dos direitos a serem concedidos ao estrangeiro residente no Brasil. A PEC 7/2002 é mais restritiva ao facultar a participação política do estrangeiro apenas no nível municipal, da seguinte forma: os estrangeiros residentes, em consonância com os requisitos a serem estabelecidos por lei, poderão votar em candidatos a prefeitos e a vereadores, e poderão candidatar-se ao cargo de vereador.

A PEC 401/05 faculta a participação do estrangeiro em todas as eleições, desde que atendidos os requisitos de regularização legal e residência em território brasileiro por mais de cinco anos.

Finalmente, a PEC 33/2002 faculta a participação do estrangeiro na política brasileira de forma irrestrita. Por outras palavras, pode o estrangeiro domiciliado, na forma da lei, eleger postulantes a qualquer cargo eletivo, e também ser eleito para qualquer desses cargos.

Considerados os mais elementares direitos de cidadania, cujo pressuposto é a nacionalidade brasileira, os direitos de participação política vêm sofrendo transformações em todo o mundo, conforme procuramos demonstrar no item anterior. Não são poucos os estudiosos a sustentar que o domicílio e/ou a residência permanente é condição suficiente para que o indivíduo participe das decisões políticas, **ao menos no nível local**.

Se, por um lado, a ausência da nacionalidade do país de residência ainda é fator impeditivo para que o estrangeiro alce vãos políticos mais ambiciosos, por outro, em número significativo de democracias, há nítida tendência no sentido de incentivar a participação do estrangeiro no âmbito da comunidade em que vive. Nesse contexto, a participação política funcionaria como poderoso elemento de integração social do estrangeiro.

Não é outro o entendimento de Angels Solanes Corella, professora da Universidade de Valência, na Espanha:

Embora a integração se conceba no conjunto da política migratória estatal, não se pode negar que é no âmbito local onde se começam a aplicar as medidas de integração e, conseqüentemente, é o primeiro laboratório onde se comprova sua efetividade. Daí que um passo decisivo

a que a vontade integradora se refere está no reconhecimento do voto nas eleições municipais⁹⁸.

Assim, entendemos oportuno que o debate sobre a participação política do estrangeiro no Brasil receba a devida atenção por parte de ambas as Casas legislativas, particularmente no tocante às eleições em nível local. É crucial refletirmos sobre a integração política dos estrangeiros que, na forma da lei, contribuem há muito para o progresso da localidade onde escolheram viver, trabalhar e pagar impostos, sem prejuízo da soberania nacional.

5.2.3. A ampliação do direito de voto de brasileiros residentes no exterior e a criação de circunscrições eleitorais específicas para as comunidades brasileiras no exterior

Trataremos de duas questões distintas sob mesmo tópico por razões lógicas que, esperamos, sejam esclarecidas até o final da exposição. Afinal, optar pela ampliação do direito de voto de brasileiros no exterior ou pela criação de circunscrições eleitorais especiais significa escolher caminhos distintos.

Atualmente, os brasileiros que se encontram no exterior têm a faculdade de votar para Presidente e para Vice-Presidente da República, conforme estatui o *caput* do artigo 225 da Lei nº 4.737/65, que institui o Código Eleitoral.

Grosso modo, a maioria dos projetos de lei em tramitação em ambas as Casas Legislativas versa sobre a ampliação dessa faculdade eleitoral para outros cargos eletivos. O mais antigo deles data de 17 de fevereiro de 1989 e é de autoria do Senador Marco Maciel. Aprovado no

⁹⁸ CORELLA, Angels Solanes. “A integração dos imigrantes na união européia: o exemplo da Espanha”. Disponível em <http://www.ccej.ufpb.br/primafacie/prima/artigos/n5/integracao.pdf>, p. 29.

Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados sob o número 2.424/89, o Projeto estende aos brasileiros residentes ou em trânsito no exterior o direito de votar para Presidente da República, Senador, Deputado Federal, Governador e Deputado Estadual.

Ao PL 2.424/90 encontra-se apensado o PL 5.054/90, de autoria do Deputado Francisco Amaral, que visa assegurar o direito de voto aos brasileiros que se encontrem no exterior em país em que haja representação diplomática brasileira.

É curioso observar que o PL 2.277/99, de autoria do Deputado José Bonifácio de Andrada, destinado a consolidar legislação eleitoral codificada e demais leis alteradoras e correlatas, não propõe a ampliação do direito de voto do brasileiro residente no exterior: o projeto prevê a possibilidade de o eleitor votar, tão-só, para Presidente e Vice-Presidente da República, tal como a legislação vigente.

Todos os demais projetos de lei em tramitação ampliam, com nuances distintas, o direito de voto do brasileiro residente no exterior. Em 22 de março de 2001, o Deputado Ricardo Ferraço apresentou o PL 4.354/01, estendendo o direito de voto para “as eleições presidenciais, federais e distritais”.

O PLS 398/03, apresentado pela Senadora Ideli Salvatti em 23 de setembro de 2003, aprovado no Senado Federal e em tramitação na Câmara sob o nº 6.709/06 propõe conceder o direito de voto ao eleitor que se encontrar no estrangeiro para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador, Vice-Governador e Senador.

Por fim, o PL 6.232/05, de autoria do Deputado Ivo José, em enfoque diferente dos projetos analisados até aqui, tem como um dos

objetivos instalar seções eleitorais nos principais aeroportos internacionais do mundo, para que os brasileiros no estrangeiro possam votar no dia da eleição.

Como podemos depreender da breve análise dos projetos em tramitação, apesar das diferenças e nuances que há entre eles, a lógica que os preside é uma só: ampliar, em maior ou menor grau, o direito de voto do brasileiro no exterior, por meio do aumento do número de cargos passíveis de receber votos da comunidade brasileira no estrangeiro.

De fato, na maior parte dos países, os votos dos nacionais residentes no exterior são processados de acordo com as subdivisões territoriais já existentes, geralmente em consonância com o último domicílio eleitoral.

Dentro desse sistema, alguns países possuem peculiaridades: a Alemanha, o Reino Unido, o Canadá e a Nova Zelândia desqualificam o eleitor após o decurso de alguns anos no exterior.

Peter Spiro⁹⁹ enfatiza que essa forma de “cidadania assimilada” é mais facilmente implementada na maior parte dos países. Vantagem adicional consiste na manutenção da igualdade formal entre eleitores residentes e não-residentes. Por essa linha de raciocínio, se o Brasil optasse pelo direito de sufrágio amplo aos brasileiros no exterior, os votos dessa comunidade se aproximariam ou mesmo se equivaleriam na extensão e na importância aos dos brasileiros aqui residentes.

Contudo, o mesmo autor adverte que tal sistemática é preferível em contextos em que as comunidades sejam pequenas e não-

⁹⁹ SPIRO, Peter, *op. cit.*, p. 226.

engajadas, em virtude da maior dificuldade em criar circunscrições específicas para as comunidades no exterior.

Ora, a comunidade brasileira no exterior não é nem pequena nem pouco engajada. Perfazendo total de cerca de 3 milhões de brasileiros, entre residentes em situação regular e irregular, segundo estimativas do Itamaraty¹⁰⁰, tal contingente é igual ou superior à população de 11 unidades federativas estaduais, além do Distrito Federal¹⁰¹. No hemisfério americano, se concebêssemos país formado exclusivamente por brasileiros residentes no exterior, sua população seria superior à de Belize, Guiana, Jamaica ou Trinidad e Tobago. Essa soberania hipotética praticamente alcançaria o Uruguai em número de habitantes.

Por conseguinte, no nosso entendimento, apesar de dispersos em todos os continentes, somos levados a crer que esses brasileiros e essas brasileiras possuem muitos interesses em comum. É mais provável que o potiguar registrado no Consulado-Geral em Boston tenha mais necessidades e afinidades em comum com o gaúcho que lá reside do que com um conterrâneo que habite alguma cidade norte-rio-grandense.

É por esses motivos que não entendemos ser a melhor solução compartimentalizar os interesses dos brasileiros residentes no exterior em unidades federativas, de acordo com o último domicílio eleitoral, quer seja em nível estadual, quer seja em nível municipal. Suas questões, necessidades e demandas dizem respeito, mormente, à comunidade como um todo, com variações pontuais de acordo com o país de residência. Da

Os números sugerem, então, que a maioria dos emigrantes (62%) passou por processos migratórios de curto alcance (conforme o critério *idades*), enquanto uma minoria (21%) teve experiências

¹⁰⁰ Vide depoimento do Embaixador Manoel Gomes Pereira, Diretor do Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, à CPMI da Emigração Ilegal.

¹⁰¹ De acordo com o documento “Síntese de Indicadores Sociais”, de 2005, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, possuem menos de 3 milhões de habitantes os Estados de Roraima, Acre, Roraima, Amapá, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, além do Distrito Federal.