



O Social em Questão

ISSN: 1415-1804

ISSN: 2238-9091

osq@puc-rio.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Brum, Alex Guedes

As políticas de vinculação do Brasil para os brasileiros e seus descendentes no exterior

O Social em Questão, vol. 21, núm. 41, 2018, Maio-, pp. 65-86

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264297003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UABM redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

As políticas de vinculação do Brasil para os brasileiros e seus descendentes no exterior

Alex Guedes Brum¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo mapear as políticas de vinculação do Brasil para os brasileiros e seus descendentes no exterior durante o período de tempo compreendido entre 1995 a 2016, bem como identificar os principais atores responsáveis pela formulação e implementação dessas políticas. Verifica-se que, apesar dos avanços ocorridos durante o período em estudo, o processo de desenvolvimento de políticas de vinculação do Estado brasileiro ainda encontra-se em fase inicial e fragmentado. Além do mais, diversos atores – estatais e não-estatais – participam em seu processo de formulação.

Palavras-chave

Políticas de vinculação; emigração de brasileiros; migração internacional; desenvolvimento internacional.

The Brazil's Engagement Policies to the Brazilians and Its Descendants Abroad

Abstract

This article aims to map the Brazilian engagement policies to Brazilians and their descendants from 1995 to 2016, as well as to identify the main state actors through the formulation and implementation of policies. It was verified that, despite the progress made during the period under study, the process of development of engagement policies is still in the initial phase and fragmented. Moreover, several actors – state and non-state – participate in its formulation process.

Keywords

Engagement policies; emigration of Brazilians; international migration; international development.

Artigo recebido em dezembro de 2017

Artigo aprovado em fevereiro de 2018

Introdução

A questão do impacto da migração internacional sobre o desenvolvimento dos países de origem tem sido alvo de atenção crescente nos últimos 25 anos. Isso aconteceu tanto no âmbito da comunidade científica, quanto em termos de políticas públicas patrocinadas pelos Estados. Países de emigração têm se conscientizado da importante perda de capital humano e social causado pelo êxodo em massa. Da mesma forma reconhecem o valor e a contribuição dos emigrantes para a sociedade de origem não só através das remessas de recursos financeiros por eles enviados. Eles podem também fortalecer os vínculos culturais e afetivos entre seus países de origem e os países para os quais resolveram emigrar (GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2015). Essa última dimensão é de valor, por assim dizer, “intangível”, mas não menos importante.

Numerosos governos de países de emigração têm estabelecido uma série de políticas com o objetivo de mobilizar o potencial da emigração e das comunidades emigradas no sentido de contribuir para os processos internos de desenvolvimento (ABREU, 2009).

A despeito de países de origem estarem implementando políticas para impulsionar os fluxos financeiros, de informação e de tecnologias advindo de seus nacionais emigrados, há poucas pesquisas que abordam as políticas de vinculação empregadas pelo governo brasileiro para suas comunidades no exterior². Portanto, o artigo se justifica ao buscar preencher tal lacuna existente na literatura. Além disso, o trabalho é relevante ao analisar de que modo o governo brasileiro vem se relacionando com os brasileiros e seus descendentes no exterior.

Este artigo tem como objetivo mapear as políticas de vinculação do Brasil para os brasileiros e seus descendentes no exterior durante o período de tempo compreendido entre 1995 a 2016, bem como identificar os principais atores estatais responsáveis pela formulação e implementação dessas políticas. Para tanto, utiliza-se o modelo de Padilla (2011), que analisa os seguintes tópicos: reformas institucionais; políticas de investimento; extensão de direitos; ser-

viços do Estado no exterior; políticas simbólicas; relações internacionais; e cooperação com a sociedade civil.

Estas linhas iniciais buscam apresentar, na primeira parte deste artigo, o Brasil como um país de emigração e, em seguida, uma breve abordagem do novo mantra ao redor do nexo migração e desenvolvimento. A terceira parte mapeia as políticas de vinculação do Brasil para as comunidades emigradas.

O Brasil como um país de emigração

Até a década de 1980, as questões migratórias interessavam ao Brasil na perspectiva de país de destino (FARIA, 2015). Ao longo da sua história, o Brasil foi um país receptor de imigrantes (OIM et al., 2010; FARIA, 2015; LIMA, CASTRO, 2017), tendo as migrações contribuído para formar a nossa nacionalidade (FARIA, 2015).

De acordo com Teresa Sales (2009), é a partir de meados dos anos 1980 que a emigração brasileira assume proporções significativas. Essa afirmação foi confirmada pelo *World Economic and Social Survey 2004*, relatório elaborado pela ONU. De acordo com tal estudo, desde o primeiro quinquênio dos anos 1980, o Brasil começa a ter saldos migratórios constantemente negativos, característica que lhe dá, atualmente, a classificação de “país de emigração” (ONU, 2004, p. 36).

Embora ainda recebesse imigrantes de diversas origens, o número de brasileiros emigrantes passou a superar o de estrangeiros chegados ao país³, e, acompanhando tendência verificada em outros países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina e Caribe, o Brasil tornou-se exportador líquido de mão de obra (FARIA, 2015). O País se deu conta, paulatinamente, inclusive na formulação da política nacional migratória, de que se tornara também um país de emigração (MAIA, 2009, p. 29-30).

A motivação para a emigração de brasileiros é predominantemente econômica (GOZA, 1994; MARGOLIS, 1994; MARTES, 1999; SALES, 1999; BESERRA, 2005; FARIA, 2015, BRUM, 2017). No entanto, além das sucessivas crises econômicas que acometeram o país nos anos 1980

(considerados a “década perdida”) e 1990, a transformação do Brasil em exportador líquido de mão de obra está associada a fatores como:

1) a maior disponibilidade de informações sobre oportunidades de trabalho no exterior, resultante da modernização das tecnologias de informação e comunicação – essa causa não é exclusiva, naturalmente, do fenômeno identificado no Brasil; 2) fatores históricos e culturais relacionados à presença, no Brasil, de significativo número de descendentes de imigrantes, sobretudo de europeus, o que pode haver facilitado o contato com as sociedades e com o mercado de trabalho nos países de origem das ondas imigratórias anteriores que se haviam destinado ao país, em particular oriundas de Portugal, Espanha, Itália, Alemanha e Japão; 3) a crescente insegurança urbana em várias cidades brasileiras; e 4) no caso da imigração para países vizinhos (particularmente Paraguai, Bolívia, Suriname e as Guianas), a percepção de vantagens econômico-comerciais, como a existência de terras férteis e baratas, oportunidades relacionadas ao garimpo de ouro ou devido a fatores fundiários, como a concentração de terras na região Sul do Brasil (FARIA, 2015, p. 67).

Em suma, questões estruturais de ordem social foram se configurando, progressivamente, como a principal causa da saída de brasileiros, o que indicava que a emigração tinha “vindo para ficar”. Como aponta Eduardo Gradilone (2009), assim como o Brasil se tornou um *global player* e um *global trader*, o brasileiro já parece como um “migrante global”.

Atualmente, entre três e quatro milhões de brasileiros residem no exterior (BRUM, 2017). Embora a emigração atinja apenas 1% a 2% dos cerca de 200 milhões de indivíduos que compõem a população do país, isso significa um deslocamento de um grande número de pessoas (MARGOLIS, 2013, p. 28). Segundo as estimativas populacionais das comunidades brasileiras no mundo elaboradas pelo Itamaraty, os países que abrigam as maiores concentrações de brasileiros no exterior são: Estados Unidos da América (1,315,000); Paraguai (349,842); Portugal (166,775); e Espanha (128,000)⁴.

As remessas dos brasileiros no exterior também alertam para a importância da emigração (MAGALHÃES, 2011, p. 14). Segundo estimativas do Banco Mundial (2011, p. 3), em 2010, o Brasil era o vigésimo quarto país que mais recebia remessas internacionais, as quais se equiparavam a algumas das *commodities* mais importantes na pauta de exportação brasileira: em 2010, no auge da crise financeira econômica que motivou o retorno de milhares de migrantes ao país, foram recebidos 4,3 bilhões de dólares em remessas (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 3); em 2009, tinham sido exportados apenas 3,7 bilhões de dólares em café (BANCO CENTRAL, 2012, p. 1).

O novo “mantra” ao redor do nexo migração e desenvolvimento

Nas últimas seis décadas, o debate acerca da interface entre migração e desenvolvimento, assim como o impacto das migrações nos países de origem e destino de migrantes, tem oscilado entre interpretações positivas ou negativas, abrangentes ou mais restritas (BRUM, 2017).

Nas últimas décadas, têm sido aumentadas as expectativas acerca da potencial contribuição que migrantes e diásporas podem trazer para o desenvolvimento dos países de origem. Isso levou a um aumento do número de governos de países de origem e destino que vem desenvolvendo políticas que visam o engajamento dos migrantes em planos de desenvolvimento nacional.

Os esforços que tentam incluir migração na política econômica são associados com a suposição que a emigração pode contribuir positivamente para o desenvolvimento do país de origem dos imigrantes. Essa abordagem otimista está dominando a discussão econômica nos últimos 20-25 anos (BRZOWSKI, 2012).

O novo entusiasmo, descrito por Kapur (2004) como o “novo mantra”, ao redor do nexo migração e desenvolvimento está baseado em uma série de proposições, que podem ser resumidas na afirmação de que o fluxo de dinheiro, conhecimento e ideias universais podem causar impacto positivo no que é chamado desenvolvimento dos países de emigração⁵.

ISSN: 2238-9091 (Online) **As políticas de vinculação do Brasil para os brasileiros e seus descendentes no exterior**

De acordo com Mármora (2002), as políticas de vinculação podem ser vistas como parte das políticas mais amplas de recuperação do emigrado, sendo que as políticas de recuperação se subclassificam em políticas de retorno e de vinculação. As últimas pretendem efetivar os vínculos entre os nacionais que vivem fora do país de origem com tal sociedade (MÁRMORA, 2002). As políticas de vinculação pressupõem que os emigrantes podem, mesmo sem regressar ao seu país de origem, levar benefícios para este (PADILLA, 2011).

Para descrever as políticas de vinculação do Estado brasileiro para suas comunidades no exterior, utiliza-se o modelo de análise e classificação de Padilla (2011), que mescla os modelos propostos por Levitt e De la Dehesa (2003), e Gamlen (2006, 2008), além de incluir “outros campos e dimensões que têm sido subestimados” (PADILLA, 2011, p. 25), entre eles as relações internacionais e a interação com a sociedade civil.

Como proposto por Padilla (2011), analisam-se os seguintes tópicos: reformas institucionais; políticas de investimento; extensão de direitos; serviços do Estado no exterior; políticas simbólicas; relações internacionais; e cooperação com a sociedade civil.

Reformas institucionais

No que tange às políticas do Estado brasileiro para os emigrados e seus descendentes, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) tem um papel de destaque que é tanto “natural”, pois:

possui unidades no exterior, contato privilegiado com os emigrantes e pelo fato de a política em questão demandar negociação com outro Estado; como, no caso brasileiro, atribuído, pois, desde o início, como vimos, essa política foi considerada como parte da política externa (USHIJIMA, 2012).

Posto isso, foca-se no histórico das principais mudanças institucionais relacionadas ao crescimento do número de brasileiros no exterior, ocorridas nas instalações do MRE.

Ao longo das últimas décadas, diversos Estados implementaram reformas institucionais em resposta à crescente importância dos emigrantes para os formuladores de políticas (LEVITT, DE LA DEHESA, 2003).

No caso do Brasil, até meados da década de 1990, o MRE limitava-se, em grande medida, à prestação de serviços de assistência e proteção consular (FIRMEZA, 2007). Com a nova realidade apresentada pelo crescimento da emigração de brasileiros, o Itamaraty promoveu, em 1995, o lançamento do Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior. No bojo desse programa,

surgiram iniciativas que viriam a constituir marcos da nova fase do serviço consular brasileiro, como visitas de ouvidoria às comunidades no exterior, em especial no Japão e nos Estados Unidos, realização de consulados itinerantes, organização de conselhos de cidadãos e reestruturação do Departamento Consular e Jurídico (DCJ), com a criação do Núcleo de Assistência a Brasileiros, no intuito de constituir elo de ligação mais ágil entre os brasileiros no exterior e seus familiares e amigos no Brasil (FIRMEZA, 2007, p. 210).

Abaixo, seguem as principais reformas institucionais ocorridas no MRE (Quadro I).

Quadro I – Reformas institucionais do Estado brasileiro para as comunidades emigradas

Ano	Decreto Presidencial (quando houver)	Reforma institucional	Objetivo
1995	n. 1.756	O Departamento Consular e Jurídico transformou-se na Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência aos Brasileiros no Exterior.	Orientar e supervisionar as atividades de assistência aos brasileiros no exterior.
1995		Instituiu-se o Núcleo em Assistência aos Brasileiros no Exterior (NAB).	Lidar com situações de emergência enfrentadas pelos brasileiros no exterior.

2004	n. 5.032	Criou-se a Subsecretaria de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB).	Melhorar a atenção às demandas das comunidades, coordenar a elaboração de uma política pública sobre migrações, favorecer a abertura de novos consulados e iniciar um programa de modernização consular.
2007	n. 5.979	Criou-se a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEC).	Cuidar dos temas relativos aos brasileiros no exterior e aos estrangeiros que desejam ingressar no Brasil, incluindo-se a cooperação judiciária internacional.
2008		Começaram a se realizar as conferências "Brasileiros no Mundo".	Funcionar como um canal institucionalizado de participação dos brasileiros no exterior.
2010	n. 7.214	Foi atribuída ao Ministério das Relações Exteriores a coordenação da ação governamental integrada para as comunidades brasileiras no exterior.	Estabelecer princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, instituir as Conferências Brasileiros no Mundo (CBM), criar o Conselho de Representantes no Exterior (CRBE), e dar outras providências.
2010	n. 7.304	A SGEB passou a comportar a Coordenação-Geral de Planejamento e Integração Consular.	Orientar e supervisionar o atendimento e a assistência, mas também planejar e executar essas atividades, bem como propor e executar a política geral do Brasil para as comunidades no exterior, acompanhar as atividades do CRBE e promover o diálogo entre o governo e as comunidades.

Fonte: Brum (2017); Ushijima (2012)

Antes do estabelecimento, em 2007, de uma Subsecretaria-Geral para os emigrantes brasileiros no exterior e os seus descendentes, o MRE já vinha sofrendo alterações na sua estrutura que refletiam o aumento da importância do fenômeno da emigração, na política externa brasileira (USHIJIMA, 2012). Desde 2004, no ano da criação da SGEB, verificam-se, na "política" para os emigrantes brasileiros e os

seus descendentes, além de importantes elementos de continuidade, a crescente intensificação e certo aprofundamento das ações, bem como algumas inovações (USHIJIMA, 2012).

Políticas de investimento

Como apontam Levitt e De la Dehesa (2003), em diversos casos, tais reformas burocráticas – e certamente, um número de outras políticas para os emigrantes – fazem parte de um esforço mais amplo para atrair ou canalizar remessas de migrantes. De acordo com os autores, *“without doubt, leaders at the local, state, national, and even international level are taking note of the potential economic windfalls emigrants represent”* (LEVITT, DE LA DEHESA, 2003, p. 9).

A tomada de consciência, por parte do Estado brasileiro, da importância das remessas dos brasileiros no exterior foi um fator que contribuiu para tornar o Estado brasileiro mais sensível às demandas desses grupos e mais interessado na manutenção dos laços que ligam os emigrantes ao Brasil (REIS, 2011). Como aponta Ushijima,

vale observar que os picos de recebimento de remessas coincidem com alguns marcos da ação do Estado brasileiro para os emigrantes. Em 1992 (US\$ 1,8 bilhão), a necessidade de dar mais atenção a essa “comunidade” foi ressaltada na Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas (CAOPA). Foi instituída, no ano de 1995 (US\$ 3,3 bilhões), a Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior. Em 2008 (US\$ 5,1 bilhões), foi criada a Conferência “Brasileiros no Mundo” (USHIJIMA, 2012, p. 107).

A seguir (Quadro II), as políticas de investimento do Estado brasileiro para as comunidades emigradas durante o período em estudo.

Quadro II – Políticas de investimento do Estado brasileiro para as comunidades emigradas

Ano	Nome	Atores	Objetivo geral
2001	Fundo de Investimento REIF	Parceria entre o SEBRAE e o Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN).	Promover atividades empresariais iniciadas por trabalhadores temporais brasileiros no exterior que possuem os antecedentes adequados e se proponham a iniciar empresas ao regressar ao Brasil.
2005	Programa Dekassegui Empreendedor	Parceria entre o SEBRAE, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Associação Brasileira de Dekasseguis (ABD).	Facilitar a reintegração produtiva dos emigrantes brasileiros depois de seu retorno ao Brasil.
2007	Programa de Remessas e Capacitação para Emigrantes Brasileiros e seus Beneficiários no Brasil	Executado pela Caixa Econômica Federal e co-executado pelo SEBRAE-MG.	Contribuir para a inclusão dos emigrantes brasileiros e seus familiares no sistema financeiro do Brasil; a sensibilização e orientação empreendedora dos referidos emigrantes; e a educação e inclusão financeira dos mesmos.
2013	Projeto Andorinhas	Governo do Estado de Goiás, em parceria com o MRE, o BB e o SEBRAE-MG.	Orientar e preparar emigrantes goianos, ou beneficiários de remessas, que aplicaram ou pretendem aplicar recursos financeiros em atividades produtivas no Estado de Goiás, para a gestão de micro e pequenas empresas.

Fonte: Brum (2017); Schweizer (2008)

Extensão de direitos

Em 1994, diante do já consolidado fenômeno emigratório e do aumento da restrição ao acesso a direitos pelos migrantes nos países mais desenvolvidos, foi aprovada no Brasil a Emenda Constitucional n. 3, que permitiu a posse da dupla nacionalidade (USHIJIMA, 2012)⁶.

A posse da nacionalidade, tanto garante o acesso a direitos, quanto exige o cumprimento de deveres. De acordo com Ushijima, “do mesmo modo que o nacional que deixa o país não perde o seu direito de nacionalidade, dele continuam a ser cobradas obrigações eleitorais, militares e tributárias” (2012, p. 113).

O voto, além de um direito, constitui também um dever, mesmo para aqueles que optaram por residir no exterior (USHIJIMA, 2012). No Brasil, apesar de o voto ter sido estendido aos brasileiros vivendo fora do país, já em 1965, através da Lei n. 4.737 (Código Eleitoral, artigo 222), nas eleições para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República; somente com o processo de construção democrática, e mais especificamente, com a Constituição Federal de 1988, tal lei foi ratificada e regulamentaram as condições da implementação do voto no exterior (CALDERÓN-CHELIUS, 2007). Atualmente, a justiça eleitoral, em parceria com o MRE, estabelece os serviços eleitorais em embaixadas e repartições consulares, como também em seções de votação em todos os países com mais de 30 eleitores registrados (USHIJIMA, 2012).

Serviços do Estado no exterior

Além dos direitos políticos, há diversos casos em que os Estados se engajam em prestar serviços a comunidades emigrantes (LEVITT, DE LA DEHESA, 2003). As repartições consulares brasileiras no exterior possuem várias funções, estabelecidas pela Convenção de Viena, sobre Relações Consulares e por legislação interna: promoção comercial e cultural, assistência a brasileiros em dificuldades em outros países, expedição de documentos de identificação e viagem, práticas de atos notoriais e vários outros demandados também por estrangeiros, como a concessão de visto. Durante o período estudado, houve, além da ampliação e do aprimoramento das atividades consulares tradicionais, uma tentativa de extensão de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais para os brasileiros no exterior (BRUM, 2017).

Em 2009, a rede consular brasileira era composta por 112 Setores Consulares de Embaixadas, 51 Consulados-Gerais, cinco Consulados, 15 Vice-Consulados e 177 Consulados Honorários (MRE, 2009). Na década de 1990, houve certa expansão com a criação de alguns importantes Consulados-Gerais, como os de Nagoya (1992) e de Boston

(1993). A rede cresceu significativamente após os anos 2000, em decorrência da diversificação da localização dos brasileiros no exterior, os efeitos do pós 11 de setembro e a manifestação dos grupos de emigrantes, bem como a criação de uma subsecretaria para os brasileiros no exterior (USHIJIMA, 2012).

Em conjunto com a criação de repartições consulares, a adoção de processos de modernização dos serviços consulares, deu-se para reduzir a pressão exercida sobre algumas unidades no exterior, decorrente do crescimento das demandas (USHIJIMA, 2012).

Além disso, criou-se, em 1995, o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior que consistia basicamente nos chamados “consulados itinerantes” para atender a regiões nas quais a presença brasileira vinha crescendo (REIS, 2011, p. 50). Nas palavras de Firmeza,

a criação de consulados, ou missões, itinerantes refletiu mudança conceitual que ganhou força no Itamaraty em meados dos anos 1990, qual seja, a de que os consulados deveriam sair ao encontro das comunidades, ao invés de tão somente esperarem para receber as demandas dos brasileiros (FIRMEZA, 2007, p. 213).

Abaixo, segue proposta de resumo dos serviços do Estado brasileiro para as comunidades brasileiras no exterior (Quadro III).

Quadro III – Serviços do Estado brasileiro para as comunidades brasileiras no exterior

Área	Políticas e práticas	Atores envolvidos
Crise no exterior	Prestação de informações em caso de morte, tutela, curatela, naufrágio e acidente aéreo; localização de brasileiros; e quando há necessidades materiais, disponibilização de recursos para alimentação, cobertores ou alojamento emergencial; os consulados fazem gestões junto a companhias aéreas; se preciso, montam planos de evacuação. Retorno ao país de origem, custeado pelo Estado; repatriação.	Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Saúde	Sistema Integrado de Saúde, o SIS Fronteiras.	Ministério da Saúde (MS).
Educação	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) para brasileiros no exterior.	INEP, vinculado ao Ministério da Educação (MEC), em parceria com o Ministério das Relações Exteriores (MRE).
Trabalhista	Espaço do Trabalhador Brasileiro (ETB).	Iniciativa conjunta entre o Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Fonte: Brum (2017)

Além das mencionadas anteriormente, várias iniciativas têm sido tomadas por consulados específicos (MARGOLIS, 2013). Consulados começaram a emitir “carteiras de matrícula consular” para que brasileiros tivessem pelo menos uma forma de identificação com foto. A carteira é altamente valorizada porque, como uma forma de identificação pessoal, pode evitar a impressão de que o portador esteja “sem *status*” (MARGOLIS, 2013).

Outra iniciativa em vários consulados brasileiros nos EUA foi conseguir um seguro de saúde com valores para grupos de imigrantes que portavam o passaporte brasileiro, independentemente do *status* legal. A maioria dos imigrantes não possui seguro e o plano para grupos é muito mais barato do que os individuais (MARGOLIS, 2013).

Políticas simbólicas

De acordo com Levitt e De la Dehesa (2003), vários Estados implementam uma série de políticas simbólicas com o objetivo de reforçar o senso de adesão de longo prazo do emigrante com o país de origem. Tais políticas são uma extensão dos esforços consulares tradicionais para promover a cultura nacional no exterior (LEVITT, DE LA DEHESA, 2003). Segundo os autores,

they differ in that they are directed at individuals who will remain permanently abroad. Such policies range from contests to

promote an understanding of the homeland among the second generation to cultural festival or sporting events in community's overseas (LEVITT, DE LA DEHESA, 2003, p. 19).

Em termos de políticas simbólicas, o governo brasileiro investiu pouco. Tanto o MRE quanto o Ministério da Cultura (MinC) desenvolvem políticas para promover a cultura brasileira no exterior. Tais políticas podem proporcionar acesso à cultura nacional para emigrantes e seus descendentes, bem como funcionar como um meio de manutenção e criação de vínculo com o país (USHIJIMA, 2012).

As principais ações na área, que podem ter esses efeitos, são: a criação de pontos de cultura no exterior, de programas de difusão cultural, o início da transmissão da Televisão Brasil Internacional (TVBI), a instalação de centros culturais brasileiros e a promoção de atividades culturais no exterior.

No Brasil, não há política para incentivar a promoção cultural pelos emigrantes. No entanto, os próprios brasileiros no exterior vêm promovendo a cultura nacional em outros países (BRUM, 2017; USHIJIMA, 2012).

Para manter ou criar vínculo com os brasileiros no exterior e também os seus descendentes, o Estado brasileiro adotou as seguintes medidas: a) a criação de honrarias (Ordem do Rio Branco) ou o endosso das já criadas pela iniciativa privada; b) a instituição do Dia da Comunidade Brasileira no Exterior (29/09/2015) (FIRMEZA, 2007); c) a elaboração da cartilha infantil sobre o Brasil, intitulada “*Brazil for Kids*”; e d) o lançamento do concurso infantil de desenho, “Brasileirinhos no Mundo”.

Relações internacionais

A partir dos anos 2000, o Brasil melhorou sua posição internacional como um novo e emergente poder no Sul, e utilizou isso como uma plataforma para intervenção (PADILLA, 2011). Isso contribuiu para elevar sua capacidade de negociação e pressão dentro das organizações internacionais (como a ONU, o G20, e a UE), bem como

nas arenas regionais (como o MERCOSUL, que estabeleceu regulações que facilitaram a migração interestatal para cidadãos dos estados membros, a OEA, e outras organizações de integração regional na América Latina) (PADILLA, 2011).

De acordo com Padilla (2011), o Brasil quer ser líder e age como tal, especialmente com países ocidentais. Portanto, o governo brasileiro aplicou ações de reciprocidade como punição.

When a country has requested visas for Brazilians citizens to enter its territory, Brazil has applied reciprocity (i.e., this is the case of the United States, Canada and Mexico). Moreover, when deportation of Brazilian migrants has become an issue (usually when a case reaches the media), Brazil has also applied reciprocity measures, as proven in the 2008 incident with Spain: the sudden increase and publicity of deportations of Brazilians from Spanish airports in 2008 led to special bilateral negotiations between the two countries (PADILLA, 2011, p. 19).

Para Padilla, intervenções e declarações do Estado brasileiro frequentemente incluíram um elemento de “ensinar uma lição” (2011, p. 26).

Além disso, acordos internacionais e bilaterais foram assinados em áreas como: assistência jurídica; assistência a detentos; regularização migratória; previdência social; saúde; e educação⁷.

Como demonstrado nesses casos, o governo brasileiro demonstrou capacidade internacional em lidar com grandes potências. Consequentemente, essas interações devem ser entendidas como “afirmações internacionais” (PADILLA, 2011). De acordo com Reis,

o tratamento dado à questão migratória pelo Estado brasileiro está relacionado não apenas ao importante ativismo de migrantes e seus aliados [...], sobretudo ao longo do governo Lula. A maneira de compreender e lidar com as migrações internacionais tem relação direta com o objetivo de defender e assegurar o protagonismo do país em fóruns regionais e multilaterais, dentro de um contexto internacional em que o tema é cada vez mais importante e contro-

verso. Nesse sentido, podemos caracterizar a política em relação aos emigrantes, e também aquelas de cunho regional, como formas de política externa (REIS, 2011, p. 49).

Cooperação com a sociedade civil

Em 2007, o atual diretor do Departamento Cultural do MRE, ministro George Torquato Firmeza, afirmou que, apesar de contatos esporádicos realizados no Brasil e no exterior, “o Itamaraty ainda não parece haver desenvolvido política abrangente e sistemática para interagir com a sociedade civil no que se refere às políticas para comunidades emigradas” (FIRMEZA, 2007, p. 228).

Com relação às organizações não governamentais (ONGs) localizadas no Brasil que têm entre suas preocupações a situação dos brasileiros no exterior, percebe-se o despertar, sobretudo para o problema das redes de tráfico de pessoas e de prostituição forçada (FIRMEZA, 2007).

Com relação às ONGs estrangeiras que se preocupam com a situação dos brasileiros no exterior, a Secretaria de Estado tomou a iniciativa de elaborar, em 2006, com o auxílio dos postos, cadastro preliminar de dados para contato, disponibilizando-o no site do MRE. Como aponta Firmeza, “resta, no entanto, elaborar política sistemática de aproximação e cooperação com essas entidades” (2007, p. 228).

Em 2008, pela primeira vez, no Palácio do Itamaraty do Rio de Janeiro, realizou-se a Conferência “Brasileiros no Mundo”. Esse evento teve como objetivo principal promover o debate aberto e abrangente de assuntos sobre a emigração brasileira e políticas públicas para brasileiros no exterior. Representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e da Educação, entre outros, apresentaram trabalhos sobre ações em curso ou cogitadas nessa área. Acadêmicos renomados elaboraram estudos sobre a “diáspora brasileira”.

Em 2009, na segunda conferência, foi sugerida a criação de um Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE). Ainda nesse ano, a sugestão incorporada ao Decreto Presidencial 7.214, que também es-

tabeleceu as diretrizes da política governamental para brasileiros no exterior, determinou a periodicidade anual para a Conferência “Brasileiros no Mundo” e formulou a Ata Consolidada de Demandas das Comunidades, elaborada a partir das reivindicações presentes nas duas primeiras conferências, como “roteiro para os órgãos públicos prestarem contas a respeito de suas ações que beneficiam os brasileiros no exterior”.

No entanto, as organizações de brasileiros no exterior têm agenda mais ambiciosa no que concerne à relação dos emigrantes com o Estado brasileiro, a qual inclui a representação dos brasileiros no Congresso Nacional e a criação de uma secretaria de emigração, vinculada diretamente à Presidência e de preferência ocupada por alguém com experiência migrante.

Considerações finais

O desenvolvimento do presente trabalho possibilitou um mapeamento das políticas do Estado brasileiro para “suas” comunidades emigradas durante o período compreendido entre 1995 a 2016. Além disso, permitiu identificar os principais atores responsáveis pela formulação e implementação dessas.

Constatou-se que, a partir da década de 1990, foram tomadas medidas pelo governo brasileiro visando a melhor aproximação entre o “país continental” e as comunidades de emigrantes nacionais no exterior. Elas foram de variada espécie: providências relacionadas à circulação e à documentação; ao incentivo à regularização migratória; ao fomento dos investimentos que buscavam atrair remessas; à promoção e reforço do aprendizado da língua e promoção da cultura nacional; ao desenvolvimento do incremento de ações na área da educação, saúde, apoio jurídico, previdência, direitos trabalhistas, além de outros tipos de assistência social. Além disso, verificou-se que diversos atores – estatais e não-estatais – participam no processo de formulação das políticas de vinculação. Tais medidas aumentaram o número e a divulgação de informações, estendendo direitos políticos, e expandindo a rede consular.

Apesar de crescer o número de países de emigração que procuram mobilizar o potencial de suas comunidades no exterior, percebendo-as como força contribuinte para o desenvolvimento nacional, constatou-se que o processo de desenvolvimento de políticas de vinculação do Estado brasileiro ainda se encontra em fase inicial e fragmentado (BRUM, 2017). Em suma, não obstante os avanços ocorridos entre 1995 a 2016, o Brasil ainda não possui uma política consistente para “suas” comunidades no exterior.

Referências

ABREU, A. *As migrações internacionais e o desenvolvimento dos países de origem: Impactos e políticas*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2009.

BANCO CENTRAL. O desempenho das exportações brasileiras de *commodities*: uma perspectiva regional (2006–2011). *Boletim Regional do Banco Central do Brasil*, Brasília, jan. 2012. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2012/01/br201201b1p.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

BANCO MUNDIAL. *Migration and Remittances Factbook 2011*. 2 ed. Washington, DC, 2011. Disponível em: <http://data.worldbank.org/data-catalog/migration-and-remittances>. Acesso em: 6 abr. 2017.

BESERRA, B. *Brasileiros nos Estados Unidos: Hollywood e outros sonhos*. Fortaleza: Editora UFC, 2005.

BRUM, A. G. *As políticas de vinculação do Brasil para os brasileiros e seus descendentes no exterior: o caso da comunidade brasileira na Flórida (1995/2016)*. 2017. 224 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos). Instituto de Estudos Estratégicos. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2017.

BRZOWSKI, J. Migração internacional e desenvolvimento econômico. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 137–156, 2012.

CHELIUS-CALDERON, L. M. Brazil: Compulsory Voting and Renewed Interest among External Voters. In: *Voting from Abroad: The International Idea Handbook on External Voting*. Estocolmo e Cidade do México: IDEA e IFE, 2007, p. 128–131.

ELLERMAN, D. P. *Policy research on migration and development*. Washington, D.C: World Bank Publications, 2003.

FARIA, M. R. F. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015.

FIRMEZA, G. T. *Brasileiros no exterior*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

GAMLEN, A. Diaspora Engagement Policies: What Are They, and What Kinds of States Use Them? *SSRC Working Paper*. Oxford: University of Oxford, 2006. p. 06-32.

_____. The emigration state and the modern geopolitical imagination. *Political Geography*, v. 27, n. 8, p. 840-856, 2008.

GONZÁLEZ-RÁBAGO, Y. Engagement Policies in Favour of Transnationalism: the expansion of transnational citizenship within Colombian emigrants. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU)*, v. 23, n. 45, p. 291-310, 2015.

GOZA, F. Brazilian Immigration to North America. *International Migration Review*, p. 136-152, 1994.

GRADILONE, E. Uma política governamental para as comunidades brasileiras no exterior. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009. p. 47-80.

KAPUR, D. Remittances: the new development Mantra. *G-24 discussion paper Series*, n. 29, abr. 2004. Disponível em: http://unctad.org/en/Docs/gds-mdpbg2420045_en.pdf. Acesso em: 12 out. 2016.

LEVITT, P.; DE LA DEHESA, R. Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations. *Ethnic and racial studies*, v. 26, n. 4, p. 587-611, 2003.

LIMA, Á. E. de C.; CASTRO, A. de L. B. de. *Brasileiros nos Estados Unidos – Meio século (re)fazendo a América (1960-2010)*. Brasília, DF: FUNAG, 2017.

MAGALHÃES, V. B. de. *O Brasil no Sul da Flórida: subjetividade, identidade e memória*. São Paulo: Letra e Voz, 2011.

MAIA, O. A. Brasileiros no Mundo: O Ambiente Mundial das Migrações e a Ação Governamental. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009. p. 25-46.

MARGOLIS, M. L. *Little Brazil: Imigrantes brasileiros em Nova York*. Campinas: Papirus, 1994.

_____. *Goodbye, Brazil: emigrantes brasileiros no mundo*. São Paulo: Contexto, 2013.

MÁRMORA, L. *Las políticas migratorias internacionales*. Buenos Aires: OIM-Paidós, 2002.

MARTES, A. C. B. *Brasileiros nos Estados Unidos: um estudo sobre imigrantes em Massachusetts*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MASSEY, D. S. et al. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Wotton-under-Edge: Clarendon Press, 1998.

MRE. *Brasileiros no Mundo. Estimativas*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior e Divisão de Assistência Consular: Setembro de 2009.

NEWLAND, K. *A new surge of interest in migration and development*. Fev. 2007. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/article/new-surge-interest-migration-and-development>. Acesso em: 15 nov. 2016.

OIM; CNPD; MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Perfil migratório do Brasil 2009*. Genebra: OIM, 2010. Disponível em: http://publications.iom.int/bookstore/free/Brazil_Profile2009.pdf. Acesso em: 1 abr. 2017.

ONU - DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. *World Economic and Social Survey*. 2004. Disponível em: <http://www.un.org/desa/analysis/wess/>. Acesso em: 10 out. 2016.

PADILLA, B. *Engagement policies and practices: expanding the citizenship of the Brazilian diaspora*. *International Migration*, v. 49, n. 3, p. 10-29, 2011.

REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011.

SALES, T. *Brasileiros longe de casa*. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

_____. Brasileiros nos Estados Unidos. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009. p. 383-398.

SCHWEIZER, L. Remessas de brasileiros no exterior. In: *CONFERÊNCIA DAS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR – BRASILEIROS NO MUNDO*,

1ª, 2008, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, 2008. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/573-I_Conferencia_sobre_as_Comunidades_Brasileiras_no_Exterior.pdf. Acesso em: 12 out. 2017.

USHIJIMA, F. R. *A política externa brasileira para os emigrantes e seus descendentes*. Marília, 2012. 182 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Faculdade de Filosofia e Ciências. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Marília, 2012.

Notas

- 1 Doutorando em História, Política e Bens Culturais pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil. ORCID n° 320924430. E-mail: alexbrum23@outlook.com
- 2 Ver: Brum (2017); Levitt e De la Dehesa (2003), Padilla (2011) e Ushijima (2012).
- 3 Nos anos 2000, com a retomada da economia, o Brasil retomou progressivamente a condição de país de destino. Como aponta Faria, "o número crescente de haitianos, bolivianos e outros que adentram o país diariamente é sinal da natureza dual do Brasil no campo migratório" (FARIA, 2015, p. 66).
- 4 Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/estimativas-populacionais-brasileiras-mundo-2014/Estimativas-RCN2014.pdf>>.
- 5 No entanto, atualmente, a base de evidências para as ligações entre migração e desenvolvimento é ainda muito fraca (NEWLAND, 2007). Um estudo do Banco Mundial concluiu que tal relacionamento é considerado "inquieto" e "não resolvido" (ELLERMAN, 2003), enquanto Massey et al. (1998, p. 272) apontam para as deficiências no entendimento teórico e a imprecisão de dados sobre o relacionamento entre migração e desenvolvimento.
- 6 Na Constituição Federal de 1988, não era permitida a manutenção da nacionalidade brasileira, caso o sujeito se naturalizasse em outro país, independentemente da voluntariedade ou não de seu ato (USHIJIMA, 2012).
- 7 Para detalhes, ver Brum (2017). Disponível em: <sistemas.mre.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2016.

