

BRASILEIROS EMIGRANTES E A POLÍTICA EXTERNA, DESDE OS ANOS 80 ATÉ O SÉCULO XXI

Catarina Avancini Bassan Caixeta¹

RESUMO

Este artigo busca abordar a emigração brasileira e sua política externa, desde os anos 80 aos atuais anos do século XXI, salientando os principais pontos da correlação entre ambos, de forma sucinta e direta, com o objetivo de abordar uma diferente e, ainda pouco estudada, forma de migração, e sua devida relevância. Poderemos observar por meio da emigração como a diplomacia, a política e o mundo se unem pelo bem dos seus cidadãos e como esses buscaram melhores condições de vida no decorrer desse período. Inicia-se com a introdução, seguida da explanação acerca das políticas criadas pelo Estado, com exemplo real da relação de dois países (Brasil e Portugal) e o que fizeram para tratar deste tema, e na conclusão chegamos a um entendimento maior sobre emigração e PEB, e sobre a importância de se estudar tal assunto, principalmente pelo fato do saldo migratório brasileiro ser considerado negativo, com 1.079.708 estrangeiros vivendo no país, e 1.897.128 brasileiros morando em outros locais (OIM, 2023).

Palavras-chaves: Diplomacia; direitos; emigração brasileira; migração; política externa.

INTRODUÇÃO

O Brasil sempre foi muito atrelado com a questão migratória. A sua formação histórica social se deve muito ao fato das diversas imigrações, que ocorreram desde a colonização até os dias atuais, sobretudo durante o século XIX e começo do XX, onde imigrantes de diversas nacionalidades do mundo vieram se estabelecer no país. Para se ter uma ideia, cerca de 1,4 milhões de imigrantes vieram ao Brasil entre 1890 e 1900, o dobro da década anterior (Michel Schlesinger, 2019). Surgia então a primeira necessidade da criação de uma política externa brasileira para atrair esses imigrantes e começar a formar a sociedade brasileira de hoje.

Entretanto, a partir dos anos 1980 começa a acontecer um fenômeno diferente. Um país tão acostumado a receber imigrantes, se viu em um momento de transição migratória, saímos de “booms” imigratórios, para um emigratório, ou seja, brasileiros deixando o país na busca de melhores condições de vida. Se antes havia o fluxo das populações dos grandes países em direção às novas economias do globo, como por exemplo, italianos migrando para o Brasil e Argentina, ou japoneses para o Peru e Brasil, percebemos uma

mudança global de comportamento nessa década, não somente brasileira, mas de pessoas de países em desenvolvimento buscando nos países desenvolvidos (mais relacionados aos países do Hemisfério Norte), uma diferente condição de vida. Podemos até mesmo observar tais fatos na relação Brasil e Portugal, dois países que viram a necessidade de trabalhar na construção de um alinhamento político nessa área. Aproveitando o laço que já haviam estabelecido e se tornando um exemplo importante para futuras políticas emigratórias.

O Estado brasileiro buscou, então, acrescentar na sua política externa e reformulá-la para poder acompanhar essa mudança, sendo importante focar na relação desse fluxo com política, pois ela “[...] consiste em metas e medidas destinadas a orientar as decisões e ações dos governos no que se refere a assuntos externos, particularmente suas relações com outros países” (JACKSON; SORENSEN, 2010, p. 322). A consequente situação do país se mostraria presente e crescente nas próximas décadas, pois o período do começo da estagnação brasileira, os anos 1980, e muitos especialistas acreditam que possamos ainda estar nela, ou seja, se estendeu, e muitos brasileiros viram (e vêem) o

exterior como muitos estrangeiros viram o Brasil um dia, por isso a urgência de estudar mais profundamente e buscar soluções mais rápidas para esse evento que está ocorrendo.

Já nesses últimos anos, mais especificamente em 2021, observamos um aumento do número de brasileiros saindo do país em relação à última década. Como aconteceu em 2015 e 2016 devido à crise econômica, em 2021 vimos uma intensificação com a recente pandemia. Especialistas temem a volta de um cenário parecido com os das décadas de 1980 e 1990. Os fluxos tendem a aumentar e/ou diminuir de acordo com a situação econômica, política e social do país. Como aponta Cervo (2008, p.180), “As estatísticas das migrações refletem, portanto, o processo de desenvolvimento como um todo, de tal sorte que o movimento anda ao compasso do nível de bem-estar da sociedade”.

Como explicitado na constituição, artigo 5º, inciso XV: LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO: “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”. Ou seja, é um direito do brasileiro deixar o Estado e um dever do Estado estar presente politicamente, integrando o Ministério das Relações

Exteriores (MRE), para seguir a constituição por meio da emigração também.

Estudando esses fatos e acontecimentos percebemos que existe sempre a necessidade da criação de políticas voltadas à área emigratória e não somente em relação a imigratória como o país já era bem especializado. Criar essas políticas ajudaria a ampliar o debate sobre as causas e consequências desse fenômeno, como também estabelecer qual seria o papel do Estado nessas situações. Estudar emigração é um caminho para entender como um país é economicamente, politicamente e socialmente, e como ele pode melhorar em todas essas áreas. Por isso a importância do gerenciamento de fluxos migratórios.

AS POLÍTICAS CRIADAS

A perda do poder econômico brasileiro a partir dos anos 1980 é, se não, o motivador inicial para o início do novo fluxo. A perda de liberdade individual decorrente do período ditatorial também foi um outro ponto importante. Adicionando uma inflação que se alastrou para a década de 1990, o que fazia da adaptação estatal uma obrigação.

Foram então criadas medidas como o aprimoramento dos serviços consulares quanto à dupla cidadania, que foram de extrema importância para fortalecer os laços do Estado com os emigrantes. A opção de voto no exterior para os brasileiros, garantindo o uso da cidadania mesmo fora do país, e facilitação do envio de remessas internacionais, principalmente no setor de transferência de divisas, contribuindo na movimentação de capital, são resultados da implementação de políticas internacionais.

O governo brasileiro começou a criar políticas emigratórias mais rapidamente no começo do século XXI, porém mesmo nos anos 1990 já se fazia presente uma pequena ideia do que deveria vir no futuro. Em 1995, por exemplo, foi criado o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior, pelo então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, na qual consta a criação de consulados itinerantes para atender os brasileiros em regiões estrangeiras.

Em 17 e 18 de julho de 2008, (já no século XXI), foi realizada a primeira Conferência “Brasileiros no Mundo”, no Palácio do Itamaraty do Rio de Janeiro. Coordenada e organizada pela Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) do

Ministério das Relações Exteriores. Uma demonstração importante de que a realização de eventos voltados à área de emigração devem estar na agenda do governo, pois colaboram no diálogo com os seus nacionais. Seguida por mais uma conferência em 2009, e a terceira em 2010, onde é importante salientar que foi a primeira que contou com a participação direta do presidente da república e de outros altos cargos do governo, o que consequentemente gera uma divulgação maior do tema. Ou seja, no decorrer de vários anos o governo foi percebendo que a política externa deve ser sempre pensada e repensada. Independente do governo que se encontra no poder, o tema não pode sumir da agenda do MRE. Como declarado pelo representante dos brasileiros na Suíça, Ocirema Kukleta, que estava presente na última conferência em ocasião:

O Itamaraty começou a enxergar que existem brasileiros fora. Nunca considerou o público que está fora, mas agora está considerando. Essa mudança de comportamento, mesmo não acontecendo sempre nem por parte de todos, está em andamento. Existe uma marcha de todas as pessoas engajadas para que aconteça essa mudança política. No primeiro encontro europeu que nós tivemos- com 77 pessoas de onze países- o MRE sequer compareceu. Hoje, estamos aqui com o presidente, com ministros, com o governador e o prefeito do Rio. Vejo que esse peso político é uma grande conquista (apud ITAMARATY, 2010, s.p).

O governo brasileiro, em 2010, enviou para o congresso o pedido de ratificação da Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (a qual haviam assinado no ano anterior), o que é um outro exemplo de ações que o governo pode implementar. Como também a criação da Comunidade Brasileiros no Mundo, pelo Decreto 7.214 de 2010 e antes disso em 2006, o surgimento da Subsecretaria Geral de Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), ambos defendendo a criação de políticas para essa diáspora brasileira, como a integração e comunicação entre os ministérios, não somente o MRE e o Itamaraty, mas também com a colaboração do Ministério do Trabalho e da Justiça, por exemplo, para o desenvolvimento de programas, como os citados acima, mas de forma institucionalizada. Todas essas realizações são de extrema importância para a política externa brasileira (PEB), que está buscando constantemente se destacar internacionalmente (poderia se tornar mais ainda um ponto forte do país). As questões migratórias são sempre levadas aos fóruns e organismos mundiais, onde o Brasil sempre defendeu diretrizes como direitos humanos, que são pautas na questão emigratória, ou seja, o país

começava a criar todas essas ações como uma forma de se manter de alguma forma no cenário global.

Por exemplo, o Ministério da Previdência Social negocia tratados bilaterais previdenciários que pretendem garantir aos brasileiros no exterior o direito de contarem com seu tempo de serviço para aposentadorias, ou seja, não precisam estar no país para reivindicarem esse direito. Esse caso é uma demonstração de como a PEB pode formular uma política efetiva, não somente por declarações ou falas em organizações mundiais que constantemente não saem do papel. “O gerenciamento da política externa exige planos de ação cuidadosamente estudados e adaptados aos interesses e preocupações— ou seja, os objetivos— externos de um governo” (JACKSON; SORENSEN, 2010, p.322).

POLÍTICA DE DUPLA-FACE: O CASO BRASIL E PORTUGAL

A política de dupla-face é uma política voltada para a resolução de questões entre dois países. O interesse do Estado brasileiro em políticas específicas voltadas para os emigrantes em países vizinhos deve-se às implicações das relações bilaterais que são facilitadoras no

entendimento sobre a relação política externa e emigrantes. A proximidade histórica entre o Brasil e Portugal tornou possível a realização de diversas conversas entre ambos. A ida de brasileiros à Portugal pode ser muito bem explicada por esse laço também. Sendo assim, os dois países se viram na obrigação de criar políticas externas que entrelaçam o fluxo de suas populações. Mesmo não sendo a maior comunidade em termos numéricos de brasileiros emigrantes, é de grande relevância na área documental e institucional, pois os brasileiros são a maioria da população estrangeira em Portugal. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE) de Portugal, o Brasil ocupa a primeira colocação, sendo a maior comunidade, em 2021 foram 199.810 mil brasileiros que entraram no país, uma variação de 82% desde 2011, de acordo com INE. No total são cerca de 233.138 mil brasileiros em 2022, de acordo com os dados do SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Portugal).

É importante salientar encontros como este que provam que é possível criar uma política dupla-face e o quanto importante ela é no papel da PEB, como o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, em 2001;

e a Carta de Lisboa, que surgiu depois do primeiro Encontro Ibérico de Comunidades Brasileiras no Exterior em 2002, na Universidade Católica de Portugal em Lisboa, que contava com representantes do governo brasileiro e português, sendo considerada bem-sucedida, nela era proposta a formulação de políticas públicas para emigrantes brasileiros. Especificamente entre os dois países em questão, o Acordo sobre Facilitação de Circulação de Pessoas, celebrado em Lisboa, em 11 de julho de 2003.

Já da parte da lei portuguesa houve uma recente mudança (2022) na Lei dos Estrangeiros (2007), legislação que regula a entrada e permanência de imigrantes em Portugal, aprovou mudanças que podem ser benéficas para os brasileiros que pretendem se fixar no país. Uma seria a possibilidade de solicitar visto para procurar emprego em Portugal, e a outra seria facilitar a emissão de vistos para estudantes e trabalhadores oriundos da **CPLP** (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), logo por o Brasil fazer parte, está também incluído.

Observamos dois países que são inteiramente entrelaçados historicamente, onde subentende-se que já devia existir um certo controle sobre questões migratórias, mas nem mesmo

esses dois países próximos apresentavam políticas concretas até o “boom” emigratório. Não se pode esperar que a população esteja por se só, ou que em muitos casos, se humilhe para ter condições de vida dignas fora do Brasil. O Estado brasileiro percebeu e mudou sua posição e, assim, foi o começo de uma nova relação entre portugueses e brasileiros. Se políticas ainda estão sendo criadas para melhorar o fluxo migratório entre dois países que são extremamente próximos historicamente, devemos imaginar a dificuldade que brasileiros passam estando em países mais distantes. Por isso, deve-se criar estudos únicos e preparados para se moldar de acordo com cada país e situação. Mantendo sempre o governo, a diplomacia e os cidadãos brasileiros respeitados e preparados para eventuais acontecimentos em relação a esse tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Logo, a percepção das migrações internacionais como um tema estratégico nas no século XXI vem sendo adotado por todos os governos. Agora o mundo experimenta constantes fugas de cidadãos, devido a globalização, crises, oportunidades de estudos, etc. Com o Brasil não seria diferente. De acordo com

Amado Cervo (2008, p. 182), a tendência era “[...] o fluxo humano aumentar do Sul para o Norte e de envolver cada vez mais a lei e os governos em seu controle e monitoramento”. Logo, o país da imigração já começa a buscar investir o mesmo tempo na gestão de política pública para a questão emigratória. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, em 2020, a comunidade brasileira no exterior era de cerca de 4,2 milhões de pessoas. Salienta também o aumento de 600 mil brasileiros em relação a 2018.

Se torna premente criar uma política externa voltada para esse cenário. O país já melhorou seus canais institucionais, como a comunicação entre Estado e emigrante, já melhorou o atendimento consular, as medidas de remessa, assim como a resolução de problemas internacionais demandados pelos brasileiros fora de casa, à exemplo da dupla-face Brasil e Portugal. Como afirma Celso Lafer (2009, p.143): “No plano diplomático, na avaliação do sentimento das suas próprias forças, um país como o Brasil não pode nem subestimar o seu peso no mundo e a sua relevância para os demais países.” Sendo assim, deverá continuar focando sempre na evolução das leis e na preparação do governo em relação a elas. Ainda é preciso melhorar a

identidade que a PEB quer transparecer, mas é importante compreender que tais esforços durante esses durante mais de 40 anos foram de extrema importância para o que entendemos como emigração brasileira.

NOTAS

¹ Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Católica de Brasília.
Email: catarina.bassan@gmail.com

Referências

GITARRARA, Paloma. **Imigração no Brasil**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/imigracao-no-brasil.htm>. Acesso em: 24 de jun. de 2022.

MILANEZ, Livia Castelo Branco Marcos. **Brasileiros no exterior**: formulação de política externa e formação de comunidades. 2013.

MILESI, Rosita; FANTAZZINI, Orlando. **Cidadãos e Cidadãos Brasileiros no Exterior**: O Documento de Lisboa, a Carta de Boston e o Documento de Bruxelas. In: I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior Brasileiros no Mundo. 1999. p. 317. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/brasil/1conferencia_comunidades_br_mundo.pdf#page=317. Acesso em: 26 jun. 2022.

POLITIZE. **Inciso XV - Liberdade de locomoção** | Politize! Disponível em: <https://www.politize.com.br/artigo-5/liberdade-de-locomocao/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

USHIJIMA, Fernanda Rais. **A política externa brasileira para os emigrantes e seus descendentes**. Cultura Acadêmica, 2012.

REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. Contexto Internacional, v. 33, n. 1, p. 47–69, jun. 2011.

REIS, R. R. **A política do Brasil para as migrações internacionais**. Contexto Internacional, v. 33, n. 1, p. 47–69, jun. 2011.

VEIGA, Edison. **O Brasil vive o maior êxodo de sua história**; aumento em relação a 2012 é de 122%. Brasil de Fato, 13 de dez. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/12/13/brasil-vive-o-maior-exodo-de-sua-historia-aumento-em-relacao-a-2012-e-de-122#:~:text=Segundo%20um%20levantamento%20do%20Minist%C3%A9rio,o%20aument%20foi%20de%20122%25>. Acesso em: 26 jun. 2022.