

## COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

### PROJETO DE LEI Nº 6.954, DE 2006.

*Estabelece a obrigatoriedade da comunicação ao Congresso Nacional da situação dos imigrantes no Brasil e dos emigrantes brasileiros no exterior.*

**Autor:** Deputado MOREIRA FRANCO.

**Relator:** Deputado ANDRÉ COSTA.

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.954 de 2006, de autoria do ilustre Deputado Moreira Franco, tem como finalidade facultar ao Congresso Nacional manter-se regularmente informado, de modo geral, a respeito da situação dos imigrantes estrangeiros que se encontram no território nacional e, também, quanto às situações em que se encontram os brasileiros emigrantes no exterior. A fim de alcançar tal objetivo, a proposição estabelece a obrigatoriedade, para o Poder Executivo, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça, de efetuar as devidas comunicações quanto a tais situações.

## II - VOTO DO RELATOR



O fenômeno da emigração de brasileiros para diversos países do exterior já não é recente. Impulsionado inicialmente pelas recorrentes crises econômicas, como fator principal, ao qual se foram agregando outras causas - como o tráfico de pessoas para fins diversos – o fenômeno passou a manifestar-se de modo mais sensível há cerca de 25 anos e, desde então, vem se desenvolvendo com intensidade crescente. Por outro lado, ao longo do período considerado *supra*, pode-se observar também o crescimento do número de imigrantes no Brasil.

As relativamente rápidas transformações, tanto em termos quantitativos como qualitativos, ocorridas em relação a ambas espécies consideradas - de emigração de brasileiros para o exterior e de imigração de estrangeiros no Brasil - ocasionaram a configuração de uma situação geral que acabou fazendo com que o Estado brasileiro se deparasse, atualmente, com questões variadas nesse âmbito, os quais vão desde dificuldades quanto à fundamental identificação e dimensionamento dos problemas derivados dos fenômenos em si, até à falta de instrumentos administrativos e legais, que facultem a ação do Estado em face de determinadas situações que emergem desses fenômenos.

As questões relacionadas à emigração ganharam tamanha dimensão que ensejaram a criação, por força do requerimento nº 02, de 2005-CN, da *“Comissão Parlamentar Mista de Inquérito com o objetivo de 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”*, à qual tenho a honra de participar como membro titular. Esta CPMI já realizou 11 reuniões desde sua criação, inclusive audiências pública em localidades consideradas pontos focais de emigração como Governador Valadares, Poços de Caldas e Criciúma, bem como missões ao exterior, aos pontos de destino dos fluxos migratórios.

A CPMI da Emigração Ilegal (como ficou conhecida), chegou a seu termo, havendo sido apresentado e votado, portanto, seu relatório final. Contudo, conforme já anunciou o ilustre relator, Deputado João Magno, o relatório final sugeri o indiciamento de cerca de 30 pessoas envolvidas no agenciamento irregular de brasileiros com vistas a proporcionar a ida destes para o exterior, sendo que a maioria dentre os indiciados são os *“coiotes”* (como são conhecidos os agenciadores). Do relatório também consta um mapeamento minucioso das 12 rotas usadas por brasileiros para entrar ilegalmente nos Estados Unidos, via México. Além disso, o relatório sugeri a instalação de novos consulados do Brasil nos Estados Unidos e apresenta propostas, tais como a



C273048707

apresentação de projetos de lei, dentre os quais merecem destaque o que visa a estender aos brasileiros que vivem no exterior o direito de eleger representantes para o Congresso Nacional e o que se destina a aumentar as penas para quem favorece ou financia a entrada irregular de pessoas em território estrangeiro.

Atualmente, o número global de emigrantes brasileiros já ascende a mais de 3 milhões de pessoas, calculando-se que perto de 33% estejam clandestinamente nos seus países de acolhimento, cerca de 30 países. Estima-se também que, incluindo os ilegais, o número total poderia facilmente chegar a 3,5 milhões. Dados do Ministério das Relações Exteriores demonstram que 38% dos brasileiros que emigram foram para os Estados Unidos, 30% para o Paraguai, 13% para o Japão e 11% para a Europa. Na verdade, o primeiro *boom* de imigrantes brasileiros nos Estados Unidos foi registrado nos anos 80. Atualmente, o número total de brasileiros vivendo lá é difícil de ser calculado, já que a maioria deles é clandestina, porém o Ministério das Relações Exteriores estima que seja em torno de 1% da população brasileira (aproximadamente 1,8 milhões), sendo que os imigrantes são geralmente jovens, com bom nível de escolaridade, pertencentes à classe média, e emigram em busca de sucesso financeiro.

No Paraguai a presença de imigrantes brasileiros está ligada à expulsão dos campos (brasileiros) de milhares de camponeses que são literalmente empurrados para os países fronteiriços, como o Paraguai, onde o seu número não para de aumentar. A maioria destes imigrantes está registrada no Consulado do Brasil em *Ciudad del Este*, junto à fronteira com o Brasil, sendo que o contingente de emigrantes brasileiros no Paraguai gira hoje em torno de 470 mil pessoas.

Nos EUA o número de brasileiros também continua aumentando, malgrado as espetaculares medidas que têm sido tomadas para impedir a sua entrada. As estatísticas disponíveis quanto ao número de imigrantes são bastante divergentes. Os Centros de Imigrantes que atendem nossa população nos Estados Unidos afirmam que o número de brasileiros gira em torno de 1,2 e 1,5 milhão de pessoas, dos quais 60% a 70% são ilegais. Vale destacar que a presença dos imigrantes brasileiros nos EUA é concentrada em algumas regiões. Cerca de 400 mil estão na região de Nova York, 300 mil na região de Boston e mais 200 mil na Flórida. A Califórnia registra também um número expressivo de brasileiros: cerca de 70 mil pessoas. Muitos dentre estes imigrantes (algo em torno de 60 a 70%) são oriundos de Minas Gerais, especialmente da região de Governador Valadares. Uma larga percentagem entrou nos EUA ilegalmente,



C273048707

sem visto, pela fronteira com o México. EUA:

Com relação ao Japão, é interessante notar o fato de que a constituição da colônia de japoneses no Brasil, iniciada nos anos 20 do Século XX, acabou por transformar-se em fonte e meio de uma nova circulação de migrantes, mas agora em sentido contrário. Estima-se que hoje existam cerca de 280 mil imigrantes brasileiros no Japão.

Na Europa, a emigração de brasileiros se distribui por alguns países. Com relação a Portugal, inverteu-se a situação na qual, durante séculos, milhões de portugueses foram para o Brasil. Agora muitos milhares de brasileiros vão para Portugal, país que tem funcionado para muitos imigrantes como um porto de escala para outros destinos europeus, ou como porto de abrigo quando as coisas correm mal em outros lugares. Para esta situação contribui uma língua e uma cultura comuns, além de uma enorme comunidade brasileira residente em Portugal. Em 2004, os brasileiros constituíam já a maior comunidade de imigrantes do país e o seu número tem crescido, girando em torno de 100 mil pessoas.

Outros países europeus que no passado, como Portugal, foram origem de imigrantes para o Brasil, principalmente, a Alemanha, a Itália e a Espanha, converteram-se hoje em destino dos emigrantes brasileiros. Além desses países, também a Grã-Bretanha e a França estão entre os principais destinos dos nossos emigrantes.

Somente na Alemanha estima-se que vivam hoje cerca de 70 mil emigrantes brasileiros. Na Espanha, desde 2002, o número de imigrantes brasileiros não tem parado de aumentar. Naquele ano contavam-se 24.036 imigrantes. No ano seguinte cerca de 30 mil, dos quais apenas 18.146 tinham documentação legal. Em 2005 após o processo extraordinário de regularização, no qual foram legalizados 10.431 brasileiros, o seu número subiu para 50 mil. Na Itália, a estimativa da população de imigrantes brasileiros gira em torno de 70 mil pessoas, enquanto que na Suíça cogita-se uma cifra de 45 mil pessoas.

Mais recentemente, após o fatídico 11 de setembro, o aumento do rigor nos controles de ingresso de estrangeiros nos Estados Unidos ocasionou um momentâneo desvio para a Grã-Bretanha do movimento migratório de brasileiros antes dirigido aos EUA. Embora os controles britânicos também se hajam tornado



C273048707

extremamente rígidos nos últimos tempos, principalmente quanto ao ingresso de brasileiros, o movimento migratório a partir do nosso país para o Reino Unido tem também aumentado. Aliás, um dado ilustrativo demonstra que os brasileiros têm liderado com folga o número de barrados na Grã-Bretanha. No porto de Calais foram detidos para averiguação, de maio a julho de 2005, 661 imigrantes de 85 nacionalidades, um terço dos quais brasileiros. Dos 218 brasileiros parados, somente 15% tiveram a entrada no Reino Unido liberada. Já no terminal turístico de *Coquelles*, na mesma região, o quadro é semelhante: no período foram detidas para checagem 310 pessoas, de 70 nacionalidades, sendo 20% brasileiras. Dos 62 brasileiros, só 31% foram autorizados a seguir. Tais dados atestam que o Brasil é o país com o maior número de imigrantes barrados no Reino Unido, sendo que estatísticas divulgadas pelo Ministério do Interior inglês relativas ao ano de 2004 mostraram que o Brasil, com 5.180 barrados, liderou, naquele ano, o ranking das nacionalidades impedidas de ingressar no Reino Unido. Estima-se que vivam hoje cerca de 35 mil brasileiros no Reino Unido, compreendidos os que se encontram em situação legal e ilegal.

Na França a situação é um pouco diferente. A taxa de desemprego chegando a 10 % da população e uma política de imigração bastante restritiva têm desencorajado os que pretendem migrar para aquele país. No caso da França, tal como nos demais países europeus, é praticamente impossível saber com certeza quantos brasileiros vivem em seu território. Estima-se que hoje lá vivam entre 25 e 30 mil brasileiros, 10 % deles como imigrantes em situação ilegal.

Outro aspecto interessante do fenômeno da emigração de brasileiros é o econômico, considerado em termos de remessas de dinheiro, efetuadas pelos brasileiros que residem e trabalham no exterior, para seus parentes ou para si mesmos, no Brasil. Como é difícil estabelecer quantos brasileiros há ao certo no exterior, mais difícil ainda se torna avaliar quanto eles enviam em dinheiro anualmente para País. As estatísticas do Banco Central registram remessas para o Brasil de importâncias ao redor de US\$ 2 bilhões anualmente, mas provavelmente, o volume da cifra real que corresponde às remessas é bem maior, pois as estatísticas abrangem apenas operações cursadas através de bancos autorizados a operar em câmbio e registradas no Sisbacen-Câmbio. Na verdade, cálculos mais realistas, feitos em Centros de Imigrantes, apontam para algo além de US\$ 5 bilhões por ano. No Japão, onde vivem cerca de 280.000 brasileiros, as remessas anuais para o Brasil dos *dekasseguis* giram em torno de US\$ 500 milhões e da Europa são enviados, pelos brasileiros, algo em torno de US\$ 900 milhões. Nesse contexto, as remessas, para o Brasil, de dinheiro dos brasileiros que



C273048707

vivem e trabalham no exterior (em situação legal e ilegal) passaram a ser, inclusive, um dado significativo do balanço de pagamentos do País.

A outra face do tema das migrações está na questão dos imigrantes estrangeiros, residentes no Brasil, que imigram para o nosso país em busca de novas oportunidades de vida. Segundo estatísticas, no cenário dos movimentos internacionais na América Latina e Caribe, o Brasil concentra o quarto maior estoque desses estrangeiros provenientes dessas regiões. Eram cerca de 130.000 pessoas (dados da década de 90). Ao mesmo tempo, cerca de 180.000 brasileiros encontravam-se residindo nesses mesmos países da região.

Em dezembro de 2004, os registros apontavam para o número de 836 mil estrangeiros, residentes e em situação legal e regular no Brasil. Eram cerca de mil a menos do que o registrado em meados daquele mesmo ano. Na verdade, o número de estrangeiros efetivamente cadastrados e em situação regular no País vem diminuindo. Por outro lado, atualmente, um cálculo talvez um pouco mais próximo da realidade aponta a presença de cerca de 1,5 milhão de estrangeiros vivendo no Brasil. Este é porém, um número estimativo e a imprecisão se deve, primeiro, por não haver uma estatística oficial, e, segundo, devido ao fenômeno provocado pelos bolivianos. Só em São Paulo estima-se a presença de 60 mil bolivianos residindo irregularmente, além de outros 10 mil no estado do Mato Grosso.

Consideradas estas realidades, é pertinente e louvável a iniciativa do ilustre Deputado Moreira Franco, no sentido de consignar em lei a possibilidade – aliás, uma obrigatoriedade, nos termos da proposição - de que o Congresso Nacional seja periodicamente informado pelo Poder Executivo, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça, quanto às situações dos brasileiros que se encontram no exterior e dos imigrantes estrangeiros no Brasil. É sem sombra de dúvida útil e necessário que os membros do Congresso Nacional tenham conhecimento, tanto quanto possível, da real situação em que se encontram nossos co-nacionais que escolheram ou que, muitas vezes, foram quase que constrangidos, pelas circunstâncias em que viviam no Brasil, a migrar e viver em outros países, pelo mundo afora. Do mesmo grau de importância, por razões distintas, reveste-se a ciência, por parte dos parlamentares, quanto à situação dos imigrantes estrangeiros no Brasil. Em ambos os casos, o Congresso é e tem funcionado como foro privilegiado para o debate e também como fonte precípua para o encaminhamento da solução dos problemas e transposição das dificuldades que enfrentam os migrantes.



C273048707

Apesar disso, segundo nosso parecer, paira sobre o projeto, s.m.j., um *fumus* de inconstitucionalidade - gerando dúvida que somente poderá ser dissipada na sede competente, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, CCJC, haja vista que o exame quanto à constitucionalidade não é matéria de competência deste órgão técnico – pois, nos termos do projeto, o Congresso Nacional está a estabelecer atribuições ao Poder Executivo, determinando-lhe o cumprimento de obrigações, a serem cumpridas por dois de seus ministérios o que, nos parece ferir o princípio da independência dos Poderes, consignado no artigo 2º da Constituição e, também, interferir no âmbito da competência privativa do Presidente da República ao contrariar, nomeadamente, a regra do artigo 84, caput e inciso VI, alínea “a”, segundo a qual compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de cargos públicos.

Assim, haja vista que a análise do projeto, quanto à constitucionalidade, não pertence à competência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (mas, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde será apreciado oportunamente) cumpre-nos a missão de considerá-lo à luz das relações internacionais do Brasil, dos princípios que regem a política externa brasileira, inclusive as políticas internas, do Estado brasileiro quanto ao tratamento de estrangeiros. Nesse contexto, a proposição há de ser examinada com base nas questões centrais que envolvem o tema das migrações, dentre os quais destacam-se: a) o imenso e crescente número de emigrantes brasileiros vivendo e trabalhando no exterior, sobretudo em situação ilegal; b) o caráter de ilegalidade que reveste e perdura sobre praticamente um terço das migrações de brasileiros, segundo as legislações dos países receptores; c) o surgimento de restrições ao trânsito internacional de brasileiros, mesmo os que viajam legalmente, sem intenção de migrar, e o desenvolvimento de atitudes preconceituosas e xenófobas em relação à nossa nacionalidade, inclusive com a geração de situações de constrangimento e até de prisão; d) a atitude de autoridades estrangeiras de promover de recorrentes deportações, inclusive coletivas, d) a existência de brasileiros que se encontram presos no exterior; e) os vínculos existentes entre a emigração de brasileiros e o tráfico internacional de pessoas relacionado com diversas finalidades, tais como a adoção ilegal, a exploração sexual de crianças e adolescentes, a prostituição, o trabalho escravo e o subemprego; f) os aspectos econômicos, que envolvem o significativo volume de recursos atualmente alcançado pelas remessas feitas para o território nacional por parte dos emigrantes brasileiros residentes no exterior; f) o grande número



C273048707

de imigrantes ilegais no Brasil, inclusive vivendo em regime de exploração de trabalho, fruto da ação do tráfico promovido pela criminalidade organizada.

A fim de que estas e outras questões referentes ao tema das migrações sejam adequadamente tratadas pelo Estado brasileiro, parece-nos ser de fundamental importância que elas possam ser alvo de melhor conhecimento e discussão por parte da sociedade brasileira, e do Parlamento. A informação, o debate e o acompanhamento constante desses fenômenos, e de suas transformações, são essenciais para a elucidação e eventual equacionamento da grande variedade de problemas que são deles derivados.

Diante disso, o Projeto de Lei nº 6.954, de 2006, constitui-se em instrumento legal hábil para o alcance dos objetivos supra enunciados, ou seja, útil ao fomento do debate e capaz de fornecer os subsídios necessários para que o Parlamento possa auxiliar na prestação do adequado acompanhamento e tratamento das questões migratórias por parte do Estado, razão pela qual nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.954, de 2006, nos termos de sua redação, a qual, aliás, não merece reparos.

Sala da Comissão, em        de        de 2006.

Deputado ANDRÉ COSTA  
Relator





C273048707

