

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 750, DE 2008

(Do Poder Executivo)

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004, que aprovou o ingresso da República Federativa do Brasil na Organização Internacional para as Migrações (OIM), bem como o texto da Constituição dessa organização internacional.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Dr. Rosinha

I-RELATÓRIO

Nos termos do art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Presidente da República submete à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 750, de 2008, o texto da Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004, que aprovou o ingresso da República Federativa do Brasil na Organização Internacional para as Migrações (OIM), bem como o texto da Constituição dessa organização internacional.

De acordo com a Exposição de Motivos encaminhada pelo Poder Executivo, a Organização Internacional para as Migrações tem especialização e longa *experiência no trato das migrações internacionais, prestando serviços aos países em temas como gestão migratória, combate ao tráfico de seres humanos, migrações laborais, serviços de saúde aos migrantes, retornos voluntários assistidos,*

cooperação técnica, pesquisa e estudos capacitação e prestação de assistência emergencial.

O ingresso do nosso país nessa organização possibilitaria, ainda conforme a referida Exposição de Motivos, o apoio daquela organização ao estudo do fenômeno migratório ocorrente no Brasil, em termos da crescente imigração regional aos nossos centros urbanos, além de melhor compreensão dos processos de livre circulação de pessoas no âmbito do MERCOSUL. Ademais, possibilitaria também o apoio *ao traslado de nacionais que necessitam regressar ao seu país de origem, capacitação de agentes públicos e suporte ao desenvolvimento de políticas públicas.*

O ingresso do Brasil na OIM foi decidido por ocasião da realização da 88ª reunião dessa organização, ocorrida em 30 de novembro de 2004, em Genebra, na Suíça. A decisão foi tomada pelo Conselho da Organização Internacional para as Migrações, que aceitou o pleito brasileiro. Na mesma ocasião, decidiu-se também que a contribuição do Brasil ao orçamento administrativo da organização seria de 1,702%, o que equivale a aproximadamente US\$ 466.770,00 anuais. Conforme os entendimentos havidos, o pagamento dessa quantia anual estará a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que contará com rubrica orçamentária específica para fazer frente a tal gasto.

Da Mensagem em apreço constam as cópias da Carta do Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações ao Ministro de Estado das Relações Exteriores, datada de 13 de dezembro de 2004, na qual comunica a aprovação, pelo Conselho da Organização, do ingresso do Brasil, da Ata da 88ª Sessão do Conselho, da Constituição da Organização Internacional para as Migrações, bem como da Resolução Recomendada nº 4, de 22 de outubro de 2003, do Conselho Nacional de Imigração.

Em relação à Constituição da Organização Internacional para as Migrações, que normatiza as atribuições e o funcionamento daquela organização, cabe comentar que o seu Artigo 1 determina que são objetivos e funções da OIM:

- (a) *concertar todos os arranjos adequados para assegurar o traslado organizado dos migrantes para os quais os meios existentes se revelem insuficientes ou que, de outra maneira, não possam estar em condições de trasladar-se sem assistência especial aos países que ofereçam possibilidades de imigração ordenada;*
- (b) *ocupar-se do traslado organizado dos refugiados, pessoas removidas e outras necessitadas de serviços internacionais de migração para as quais possam ser realizados arranjos entre a Organização e os Estados interessados, incluídos aqueles Estados que se comprometam a acolher essas pessoas;*
- (c) *prestar, conforme solicitação dos Estados interessados e de acordo com os mesmos, serviços de migração, tais como: recrutamento, seleção, tramitação, ensino de idiomas, atividades de orientação, exames médicos, colocação, atividades que facilitem a acolhida e a integração, assessoramento em assuntos migratórios, assim como toda outra ajuda que se encontre de acordo com os objetivos da Organização;*
- (d) *prestar serviços similares, conforme solicitação dos Estados ou em cooperação com outras organizações internacionais interessadas, para a migração de retorno voluntário, incluída a repatriação voluntária;*
- (e) *por à disposição dos Estados e das organizações internacionais e outras instituições um foro para o intercâmbio de opiniões e experiências e o fomento da cooperação e da coordenação das atividades relativas a questões de Migrações internacionais, incluídos estudos com o objetivo de desenvolver soluções práticas.*

Ponto importante a ser destacado na Constituição da OIM tange ao que está estipulado no parágrafo 3 do seu Artigo 1, o qual reza que:

A Organização reconhece que as normas de admissão e o número de imigrantes que se devem admitir são questões que correspondem à jurisdição interna dos Estados (grifo nosso), e no cumprimento de suas funções trabalhará em conformidade com as leis, regulamentos e as políticas dos Estados interessados.

Fica claro, desse modo, que a OIM não interfere nos assuntos internos dos Estados, constituindo-se em organismo auxiliar das políticas soberanamente definidas pelos Países-Membros.

Outros dois pontos importantes a serem observados tangem ao Artigo 27, que define a personalidade jurídica da OIM, e o Artigo 28, que estipula que a Organização Internacional para as Migrações goza dos privilégios e imunidades próprios dos organismos internacionais.

É o Relatório

II-PARECER

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) nasceu em 1951. Naquela época ela se chamava “Comitê Intergovernamental Provisório para o Movimento de Migrantes da Europa” (*Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe -PICMME*) e dedicava-se a reassentar os cerca de 11 milhões de cidadãos europeus que haviam sido deslocados pela Segunda Guerra Mundial.

Entretanto, com o tempo a abrangência geográfica e as funções da organização foram crescendo até que, em 1989, ela recebeu a sua atual denominação e passou a atuar como uma grande agência internacional inteiramente dedicada às migrações e à proteção aos migrantes.

Essa proteção nos parece extremamente necessária para os cerca de 200 milhões de migrantes que há em todo o planeta (3% da população mundial). Afinal, é sintomático constatar que, quando se discute a globalização, fala-se apenas na necessidade de livre circulação de bens, serviços e capitais. A possibilidade da livre circulação de mão-de-obra nunca é mencionada, a não ser que se trate da circulação de trabalhadores no âmbito restrito de algum bloco econômico (União Européia e MERCOSUL, por exemplo).

Em suma, a globalização neoliberal, de natureza essencialmente assimétrica, parece querer restringir-se à livre circulação de capital, bens e serviços. Já no que tange à mão-de-obra, a história é bem diferente. A esse respeito, observa-se, ao contrário,

uma crescente onda de enrijecimento das legislações imigratórias, especialmente nos países mais desenvolvidos.

O caso da França nos parece exemplar. Apesar de não ter um número excessivo de imigrantes em seu território, os governos franceses conservadores elaboraram e implementaram, em meados da década de 90 do século passado, as tristemente famosas leis *Pasqua* e *Debré*, que praticamente tornaram impossível a vida dos imigrantes na França. Tal legislação, somada à extinção do *jus solis*, acabou por produzir a categoria dos "*sans papier*", imigrantes que, mesmo estando há muito tempo em território francês, não conseguem regularizar a sua situação e, com isto, transformam-se em mão-de-obra extremamente barata para o setor informal.

Porém, os estudos mostram que a migração é benéfica tanto para os países que enviam mão-de-obra quanto para os países que a recebem.

Para aqueles, os benefícios resultam, basicamente, da remessa de divisas dos emigrados para os seus territórios de origem. Calcula-se que cerca de 337 bilhões de dólares sejam enviados todos os anos para os países em desenvolvimento, através desse mecanismo. Em nações como Jordânia, Lesoto e Lêmen, tais remessas podem oscilar de 10 a 50% do PIB. De certa forma, as migrações internacionais ensejam, portanto, uma redistribuição de renda em escala internacional.

Já para os países que recebem os imigrantes, os benefícios resultam do aumento da produtividade que essa mão-de-obra acarreta, mormente em setores e/ou atividades cujos empregos são rejeitados pelos cidadãos autóctones. Em países como o Japão, por exemplo, que tem taxas de natalidade extremamente baixas há bastante tempo, o recurso à importação de trabalhadores é essencial para manter o dinamismo da economia.

É claro também que a imigração não tem nada a haver com o desemprego estrutural das economias industrializadas e nem tampouco há provas concretas de que os

imigrantes representem custos significativos para os sistemas de seguridade social desses países. A rejeição aos imigrantes não possui, em consequência, nenhum motivo econômico e social concreto e consistente, e parece resultar do racismo e da xenofobia alimentados pelos efeitos excludentes de políticas neoliberais. Agregue-se que, freqüentemente, a imigração constitui-se no principal tema das campanhas eleitorais européias e o migrante é identificado, nesses debates, como a fonte de todos os problemas sociais.

Ressalte-se que a Organização das Nações Unidas aprovou, em 1990, a “Convenção Internacional Para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Seus Familiares”, a qual estipula uma série de direitos básicos dos imigrantes, mesmo daqueles que não se encontram em situação regular nos países receptores. Ainda assim, muitas nações continuam a desrespeitar e discriminar os trabalhadores migrantes e a implantar políticas imigratórias cada vez mais restritivas. Há também um forte tendência à criminalização da imigração, alimentada por um mal-disfarçado racismo e pela paranóia criada pela “guerra contra o terrorismo”.

Com a crise atual, grave e sistêmica, é muito provável que tais tendências se acentuem. A lamentável “Diretiva de Retorno”, aprovada na União Européia, é uma amostra eloqüente dessa afirmação, e mereceu, diga-se de passagem, resposta firme do Parlamento do MERCOSUL.

No caso específico do Brasil, o nosso país, assim como a maior parte dos países do continente americano, foi, até um período relativamente recente, uma nação de grande tradição no acolhimento de imigrantes. De fato, entre 1820, data da chegada dos primeiros colonos alemães a Nova Friburgo, até 1980, o Brasil recebeu cerca de 5.600.000 imigrantes, especialmente portugueses (31,5%), italianos (28,7%), espanhóis (12,9%), alemães (5,3%) e japoneses (4,4%).

Durante o auge do processo imigratório no Brasil, os migrantes estrangeiros chegaram a representar 7,3% da população residente (Censo de 1900), uma cifra, sem dúvida alguma, bastante significativa. A partir da década de 30, no entanto,

esse caudaloso fluxo imigratório começa a diminuir consideravelmente, em parte devido às mudanças ocorridas na Europa, e em parte devido às políticas imigratórias mais restritivas adotadas principalmente no Estado Novo, as quais visavam proteger o trabalhador nacional. Hoje em dia, os estrangeiros residentes no Brasil representam menos 1 % da população.

Entretanto, em meados da década de 80, começa a se verificar no Brasil um fato inédito: a emigração. Antes dessa data, a emigração era um fenômeno residual e se restringia à "exportação" de mão-de-obra muito qualificada, o chamado *brain drain*.

Contudo, as crescentes facilidades relacionadas aos meios de transporte, associadas à grande recessão que o país vivia na época, fizeram com que um número cada vez maior de brasileiros fosse buscar uma oportunidade de emprego no exterior, inclusive (e principalmente) aqueles que não tinham qualificação profissional. O Brasil transformou-se num país de emigrantes, enviando um grande fluxo de pessoas para o exterior.

Esse fluxo dividiu-se em três correntes principais. A primeira e principal delas refere-se à emigração para os EUA, que sempre foi um grande pólo de atração de imigrantes latino-americanos. De acordo com os dados fornecidos pelos consulados brasileiros, tal corrente representa 44% do total.

A segunda corrente que gostaríamos de destacar é a relativa ao Japão, que passou a importar a mão-de-obra de ascendência nipônica (os *dekasseguis*), a partir do início da década de 90, como forma de aumentar a produtividade das pequenas e médias empresas japonesas, ameaçadas pela concorrência dos "tigres asiáticos". Tal corrente representa, conforme as informações disponíveis, cerca de 13% do total.

A terceira e última corrente que merece destaque diz respeito ao Paraguai e responde por ao redor de 27% do total de imigrantes brasileiros. Essa corrente que se dirigiu para o nosso parceiro do MERCOSUL tem uma especificidade que merece

ser comentada, qual seja: ela é a única, dentre as citadas, que resulta diretamente da estrutura fundiária extremamente injusta que existe no Brasil. Com efeito, a maior parte desses "brasiguaios" provém da Região Sul e são agricultores que foram expulsos da terra quando as relações capitalistas de produção penetraram mais profundamente nos estados meridionais do Brasil.

Em conjunto, essas três correntes principais respondem por 83% do fluxo total de emigrantes brasileiros. O restante disseminou-se por outros países fronteiriços (Bolívia, Uruguai, Suriname, etc.) e algumas nações da Europa, como Portugal, Reino Unido, e Alemanha.

O fato concreto é que o Brasil tem, hoje, um número muito expressivo de cidadãos vivendo no exterior, cerca de 4 milhões, os quais, em sua maioria, carecem de proteção adequada e são, com freqüência, vítimas de exploração e abusos de toda sorte.

Por outro lado, embora o quantitativo exato de estrangeiros não-documentados no Brasil não possa ser mensurado, dada às condições implícitas de clandestinidade e fragilidade em que se encontram tais indivíduos, as fontes mais confiáveis apontam para um número entre 150.000 e 200.000 pessoas vivendo irregularmente no Brasil.

Em sua maioria, são cidadãos que provêm de países limítrofes muito pobres, como Bolívia e Paraguai. São pessoas honestas que vêm ao Brasil em busca de trabalho e de uma vida mais digna, e que desejam integrar-se à comunidade brasileira e contribuir para o desenvolvimento do País.

Apesar disso, em razão de sua irregularidade e conseqüente falta de documentos, transformam-se em fortes candidatos a tornarem-se vítimas do tráfico de pessoas para fins de exploração, em suas várias faces, ou acabam por aumentar nossas estatísticas de desempregados. Ademais, freqüentemente são explorados no mercado informal de trabalho das grandes áreas metropolitanas brasileiras. É o caso, por exemplo, dos bolivianos que vivem em São Paulo (cerca de 70.000), os

quais são submetidos, em pequenas fabriquetas têxteis, a uma desumana jornada de trabalho que chega, com frequência, a 16 horas diárias.

Assim sendo, tanto pelo seu fluxo emigratório quanto pelo seu fluxo imigratório, a adesão do Brasil à Organização Internacional para as Migrações nos parece inteiramente meritória e oportuna, mormente numa conjuntura de grave crise internacional que ameaça intensamente os direitos e a dignidade do trabalhador migrante.

Em vista do exposto, manifestamos o nosso voto **favorável** ao texto da Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004, que aprovou o ingresso da República Federativa do Brasil na Organização Internacional para as Migrações (OIM), bem como ao texto da Constituição dessa organização internacional, na forma do projeto de decreto legislativo, em anexo.

Sala da Comissão, em 15 de maio de 2009.

Deputado Doutor Rosinha
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2009
(MENSAGEM Nº 750, de 2008)
Do Poder Executivo**

Aprova o texto da Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004, que aprovou o ingresso da República Federativa do Brasil na Organização Internacional para as Migrações (OIM), bem como o texto da Constituição dessa organização internacional.

Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam aprovados o texto da Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004, que aprovou o ingresso da República Federativa do Brasil na Organização Internacional para as Migrações (OIM), bem como o texto da Constituição dessa organização internacional.

Parágrafo único: Ficarão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que alterem o referido Acordo, bem como quaisquer outros ajustes complementares que, nos termos do inciso I do Art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 15 de maio de 2009.

Relator Deputado Doutor Rosinha