



Relatos e reflexões

POLÍTICAS DE APOIO AOS IMIGRANTES RETORNADOS: INICIATIVAS DA ÁREA CONSULAR DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL

*Luiza Lopes da Silva**

Introdução¹

Na elaboração de políticas governamentais em benefício de comunidades emigradas, é importante ter-se em mente o caráter eminentemente fluido e mutável dos fluxos migratórios correspondentes. Circunstâncias diversas nos países de origem e de destino interferem de maneira direta nos fluxos, podendo aumentar ou reduzir seus volumes, alterar as rotas e modificar até mesmo sua composição demográfica. Essa realidade tem-se aplicado de forma bastante perceptível às correntes migratórias de nacionais brasileiros em direção ao exterior.

Nessas condições, era normal prever-se que as grandes levas de imigrantes brasileiros partindo em direção aos EUA e Europa nos anos 1980 e 1990 seriam um fenômeno temporário. Em meados da década de 2000, modificaram-se de forma sensível as condições econômicas no Brasil e

* Diretora do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior. Ministério das Relações Exteriores Subsecretaria - Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. Brasília - DF/Brasil

¹ Palestra proferida durante o "Seminário Internacional "La Migración de Retorno em America Latina: Nuevos Desafíos para la Política Migratoria"" (Quito, 2-3 de outubro de 2012)

naqueles países, motivadoras da emigração, levando a uma redução sensível do fluxo emigratório e início de um movimento de re-emigração para terceiros países e retorno ao Brasil.

Essa realidade mutável e fluida tem implicações importantes para as políticas governamentais em geral e consulares, em particular. Requer que as redes consulares acompanhem a evolução de suas comunidades nos países de destino, distinguindo se estão adquirindo direitos e se fixando de forma mais sólida nas sociedades de acolhimento, ou se permanecem vinculadas ao mercado informal e sem acesso a oportunidades de avanço.

O texto abaixo tem por foco justamente o conjunto de emigrantes brasileiros insuficientemente enraizados ou inseridos nos países de destino, que se viram vulneráveis às oscilações causadas pela crise econômica mundial iniciada em meados dos anos 2000. Estes nacionais têm diante de si a alternativa de procurar sobreviver no exterior em condições precárias ou de retornar ao Brasil. Ao Governo brasileiro, cabe orientá-los para que se insiram de volta sem dificuldade no mercado de trabalho brasileiro e possam reconstruir suas vidas mais rapidamente. Descrevem-se, portanto, esforços iniciados nos últimos anos pelo Ministério das Relações Exteriores, em parceria com diversos órgãos brasileiros competentes, com vistas a prestar essa nova forma de auxílio a seus cidadãos.

1. Instalação de centros permanentes de apoio no Brasil - Núcleos de apoio a imigrantes retornados

Em parceria entre o Ministério do Trabalho e do Emprego e a área consular do Ministério das Relações Exteriores, vêm sendo abertos centros de apoio no Brasil para prestação de orientações aos migrantes brasileiros que se preparam para partir e, sobretudo, àqueles que retornam ao Brasil. Para estes últimos, presta-se auxílio para a reinserção no mercado de trabalho brasileiro (Programa Mais Emprego), informações sobre programas de financiamento de casa própria, acesso ao microcrédito, capacitação e outros assuntos. Com esse objetivo, foram abertos as Casas do Migrante nas Cidades de Foz do Iguaçu e Oiapoque (Estados do Paraná e Amapá, respectivamente) e o Núcleo de Informação e Apoio a Trabalhadores Retornados do Exterior (NIATRE).

1.1 Casa do Migrante em Foz do Iguaçu – 2008

O projeto-piloto foi idealizado para prestação de atendimento complementar à ação da rede consular em regiões de fronteira, facilitando o melhor encaminhamento das demandas dos imigrantes naquelas áreas. Presta

assistência jurídica, orienta em questões afetas à documentação, encaminha consultas médicas e fornece orientações trabalhistas para brasileiros que partem para o Paraguai ou que retornam ao Brasil.

1.2 Núcleo de Informação e Apoio a Trabalhadores Retornados do Exterior (NIATRE) – 2011

A iniciativa foi resultado do “Projeto Migrantes” que procurou atender brasileiros retornando do Japão em meio à crise econômica. Além de servir como mecanismo de intermediação de mão-de-obra em conjunto com a Câmara de Comércio Brasil-Japão, presta informações sobre trabalho e emprego, educação, questões jurídicas e imposto de renda, empreendedorismo e associativismo, saúde e previdência social, entre outras questões.

1.3 Casa do Trabalhador Migrante no Oiapoque - 2011

Foi planejada para atender brasileiros que transitam entre Brasil e a Guiana Francesa, prestando-lhes informações sobre direitos e deveres enquanto migrantes; riscos da migração sem documentos; e auxílio, no Brasil, em caso de retorno, para reinserção no mercado de trabalho.

1.4 Delegacias do Trabalho

Além das unidades relacionadas acima, os imigrantes brasileiros retornados podem recorrer a 1.051 delegacias do trabalho no território brasileiro, as quais oferecem informações sobre questões laborais e oportunidades de inserção no mercado de trabalho.

1.5 Núcleos de Atendimento Humanizado em Aeroportos Brasileiros

Vem sendo montada desde 2006 uma rede de núcleos de acolhimento a brasileiros retornados, nos principais pontos de ingresso no território. Já existem unidades nos aeroportos de São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará e Pará. Nos estados do Acre e Amazonas, há postos em rodoviárias, fronteiras secas ou portos fluviais. Prestam atendimento humanizado e individualizado aos brasileiros deportados, inadmitidos e repatriados que retornam ao Brasil em condições de vulnerabilidade.

2. Escritórios sazonais no exterior de apoio ao Trabalhador Brasileiro

Em parceria com o Ministério do Trabalho e do Emprego e outros órgãos brasileiros competentes, a área consular do Ministério das Relações Exteriores vem administrando centros de apoio no exterior para prestação de orientações aos trabalhadores migrantes brasileiros, de modo especial aos que planejam retornar ao Brasil. O projeto-piloto foi desenvolvido em 2010,

com a abertura da “Casa do Trabalhador Brasileiro” em Hamamatsu no Japão. Durante seus seis meses de funcionamento, foi prestado atendimento laboral à população brasileira, residente naquele país. Com base na experiência acumulada, o projeto foi redimensionado e relançado em dezembro de 2012. Com o nome de “Espaço do Trabalhador”, funciona no Consulado-Geral do Brasil em Hamamatsu. Seus atendentes prestam atendimento pessoal, por telefone e internet e desenvolverão pesquisa sobre o perfil e as demandas dos trabalhadores brasileiros por informações sobre emprego e trabalho. Planeja-se replicar a iniciativa em futuro próximo na fronteira entre o Brasil e a Guiana Francesa, na cidade de Oiapoque.

3. Eventos de curta duração - Semanas do Trabalhador Brasileiro no Exterior

Em iniciativa complementar à de abertura de centros de apoio no Brasil para prestação de orientações aos migrantes brasileiros, a realização de eventos informativos de curta duração no exterior têm por objetivo prestar orientações sobre os órgãos de apoio no Brasil que se encontram disponíveis para auxiliar a comunidade no exterior. Trata-se aqui de uma parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Caixa Econômica Federal, Ministério da Previdência Social e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Os eventos, organizados no formato de palestras e mesas redondas, possuem duas vertentes principais: (i) para aqueles que pensam em retornar ao Brasil - informações sobre o mercado de trabalho brasileiro, programas governamentais de apoio ao retorno, cursos de capacitação e outros temas laborais (a cargo do MTE) e (ii) para aqueles que pretendem permanecer no exterior - informações sobre a legislação trabalhista, e penal do país onde residem, sindicatos, saúde no trabalho, trabalho doméstico, assédio moral e direitos dos imigrantes e trabalhadores indocumentados (a cargo de advogados e autoridades locais, representantes de associações ou de ONGs). A iniciativa é utilizada ainda para:

- orientações sobre o panorama geral do mercado de trabalho no Brasil (incluindo taxas de emprego, principais nichos de emprego em crescimento e patamares salariais), oportunidades de qualificação profissional, divulgação do “Portal Mais Emprego” do Ministério do Trabalho, com suas atendimento e salas virtuais de apoio permanente;

- esclarecimentos àqueles que planejam abrir o próprio negócio no Brasil e no país de acolhimento, sobre a importância da planificação, gestão de negócios, estabelecimento de metas e treinamento, incluindo depoimentos de trajetórias de sucesso;

- seguridade social no Brasil, incluindo o panorama geral da estrutura da previdência social, planos de benefícios em vigor, inclusão familiar e detalhes práticos sobre contribuições feitas a partir do exterior. Na existência de acordo bilateral de previdência entre o Brasil e o país em questão, é explicado o mecanismo de somatório dos tempos de contribuição em ambos.

- aspectos do direito trabalhista e benefícios para imigrantes no país de acolhimento, requisitos essenciais de um contrato de trabalho, bem como esclarecimentos sobre questões migratórias;

- orientações sobre alternativas de remessas de recursos para o Brasil e de programas de financiamento de casa própria;

- esclarecimento sobre procedimentos para os brasileiros requererem, a partir do exterior, assistência jurídica gratuita da Defensoria Pública da União no Brasil; e prestação de atendimento consular

Além dos benefícios para as comunidades emigradas, esses eventos têm o resultado adicional de permitir a identificação do perfil dos imigrantes, suas dificuldades e causas pontuais do retorno.

Já foram organizados, desde 2010, eventos no Japão (Hamamatsu, Tóquio e Nagoia), EUA (Boston), Guiana Francesa (Caiena e outras cidades), Suíça (Genebra) e Portugal (Lisboa e Faro).

4. Empreendedorismo e Finanças

É de cunho econômico a motivação que leva grande parte dos brasileiros a emigrar, com planos de acumular capital no exterior para aquisição de casa própria, abertura de pequeno negócio, auxílio a familiares e outros fins. Tais investimentos nem sempre proporcionam, contudo, os retornos esperados, pelo insuficiente conhecimento da situação do mercado imobiliário ou de noções fundamentais de empreendedorismo. Muitas vezes, o desconhecimento e inexperiência levam mesmo à falência dos negócios, deixando o imigrante retornado em situação financeira precária após anos de trabalho no exterior. É a preocupação com essa situação que levou os órgãos competentes do Governo brasileiro a delinear políticas de orientação aos seus migrantes no exterior, atingindo-os antes de retornarem ao país. Relacionam-se a seguir algumas das principais iniciativas nessa esfera.

4.1 Programa Remessas

O Programa resulta de parceria entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) do Estado de Minas Gerais, com apoio do Ministério das Relações Exteriores. Tem como

objetivo capacitar emigrantes e beneficiários de remessas que desejam abrir negócios no Brasil ou aprimorar as finanças pessoais.

O Programa iniciou-se com projeto-piloto destinado a melhorar a qualidade dos projetos desenvolvidos no estado de Minas Gerais (região de Governador Valadares) a partir das remessas enviadas pelos brasileiros em Boston/EUA. Consiste em cursos presenciais e online, acompanhados de cartilhas de orientação, ao longo dos quais são ensinadas técnicas de educação financeira e empreendedora (capacitação empresarial) e apontados os fatores que podem contribuir ou impedir o sucesso das microempresas. Elaboram-se atualmente planos de expansão geográfica da iniciativa, de modo a abranger outros estados de origem no Brasil e outros países de destino.

4.2 Investimentos

Com o intuito de beneficiar brasileiros no exterior interessados em aplicar suas economias em investimentos concretos, como a obtenção de casa própria ou a abertura de um novo negócio, têm sido lançado programas específicos pela Caixa Econômica Federal. Os principais são o Programa Crédito Imobiliário para Emigrantes, voltado para a aquisição de casa própria por imigrantes brasileiros, e o Programa Carta de Crédito de viabilização de financiamento de imóveis para emigrantes com comprovante de rendimentos no exterior. De sua parte, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e outros órgãos afins prestam ainda informações sobre como obter créditos para novos negócios no Brasil. Tais programas são regularmente divulgados junto às comunidades brasileiras no exterior, inclusive durante as Semanas do Trabalhador (vide item “b” acima).

4.3 Saque do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) no exterior

Graças a parceria estabelecida em 2010 entre o Itamaraty e ao banco Caixa Econômica Federal, passou a ser possível a realização de saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) diretamente por brasileiros no exterior. O FGTS é um mecanismo de proteção ao trabalhador para o caso de vir a ser demitido sem justa causa. Funciona com depósitos mensais pelos empregadores, em nome dos seus empregados e vinculadas ao contrato de trabalho, o valor correspondente a 8% do salário. Seus recursos permitem ao trabalhador formar um patrimônio, bem como adquirir sua casa própria.

Para fins de saque no exterior, os consulados brasileiros identificam o requerente após entrega de formulários específicos e encaminham pedido para processamento pela CEF no Brasil; o pagamento dá-se em conta do interessado junto ao banco.

O serviço já está disponível no Japão, EUA, Grã Bretanha, França, Holanda e Bélgica, devendo ser estendidos aos demais países da Europa Ocidental com grande concentração de nacionais brasileiros. De 2010 a 2012, cerca de US\$ 4 milhões foram depositados nas contas dos trabalhadores no exterior beneficiados pelo serviço, com o deferimento de cerca de 80% das solicitações de saque. Para o trabalhador brasileiro no exterior, a possibilidade de recebimento antecipado desses recursos financeiros abrem oportunidades importantes de investimentos, no Brasil ou mesmo no exterior.

5. Publicações e sítios eletrônicos

Importante complemento dos serviços presenciais relatados acima são as ferramentas de apoio publicadas de forma física e eletrônica.

5.1 Guia do Retorno ao Brasil

Em 2010, foi elaborada pela primeira vez publicação destinada a facilitar a readaptação e reinserção social e econômica no Brasil de imigrantes retornados, especialmente aqueles em situação de desvalimento e vulnerabilidade. Pretendeu-se, com essa iniciativa, fazerem chegar ao exterior informações sobre entidades e programas no Brasil das quais muitas vezes a comunidade brasileira não tem conhecimento. Tratou-se do “Guia de Retorno ao Brasil - Informações Úteis sobre Serviços e Programas de Acolhimento”. Seu público alvo são agentes consulares, funcionários de organizações de acolhimento governamentais e não-governamentais, voluntários da comunidade brasileira em geral e outros que mantêm contato com imigrantes em processo de retorno a seus países de origem.

A publicação em apreço inclui informações sobre programas e serviços no Brasil nas esferas de saúde física e psicológica, trabalho, educação, moradia, abrigo e outros dos quais podem beneficiar-se brasileiros que retornam do exterior. Seu teor encontra-se publicado no site www.portalconsular.mre.gov.br.

5.2 Portal do Retorno

A boa acolhida do “Guia do Retorno” e o intenso movimento de retorno de imigrantes ao Brasil verificado em anos recentes levaram o Ministério das Relações Exteriores a iniciar em 2012, com seus órgãos parceiros, a elaboração de um todo um sítio eletrônico, de ampla abrangência e escopo, dedicado à orientação aos imigrantes brasileiros retornados. Deverá ser lançado em 2013, disponibilizando informações simples e diretas sobre providências a ser tomadas pelos brasileiros que desejam retornar ao País, em situação de desvalimento ou não. Inclui oportunidades de cursos de capacitação e

educação financeira, linhas de crédito para montagem do próprio negócio e aquisição de casa própria disponíveis, orientações sobre contribuição para a previdência social, guia sobre mudanças e bagagens e diversos outros temas. Centralizará pela primeira vez informações hoje dispersas em dezenas de outros sítios, para os quais haverá links.

5.3 Portal Mais Emprego

O “Portal Mais Emprego” (<http://maisemprego.mte.gov.br>), elaborado e administrado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e vinculado ao cadastro do Sistema Nacional de Emprego (SINE), oferece um novo meio de interação dos trabalhadores e empregadores com as políticas governamentais brasileiras de emprego. Integra e centraliza dezenas de serviços de intermediação de mão-de-obra, interligando empregadores e trabalhadores; permite divulgação de informações sobre oportunidades de emprego, cursos de qualificação, benefícios trabalhistas e outras; e indica quais regiões geográficas e áreas de atuação no país têm sido responsáveis pela maior criação proporcional de vagas em anos recentes.

A ferramenta tem importância magnificada para brasileiros que se encontram no exterior e avaliam a possibilidade de retornar ao Brasil, mas que somente pretendem tomar tal iniciativa em tendo a perspectiva de reinserção no mercado de trabalho nacional. Para melhor atender às necessidades desses trabalhadores - que por se encontrarem no exterior não podem apresentar-se fisicamente, de imediato, às vagas oferecidas -, encontra-se em exame a criação de “sala virtual” de intermediação de mão-de-obra destinada a por em contato direto os trabalhadores emigrados e seus potenciais empregadores no Brasil.

Para o empresariado brasileiro, é ainda de grande interesse absorver essa mão-de-obra retornada, de modo a beneficiar-se da mais-valia adquirida com a experiência trabalhista acumulada no exterior, que inclui muitas vezes o aprendizado de novas técnicas e tecnologias nas mais variadas áreas e fluência em outros idiomas.

5.4 Perfil do Município

Em complementação ao “Portal Mais Emprego” mencionado acima, existe ainda sítio eletrônico denominado “Perfil do Município” (<http://perfildomunicipio.caged.gov.br/index.asp>). Nele, são atualizadas mensalmente informações sobre o mercado de trabalho brasileiro por setor econômico, por estados da Federação, pelas principais regiões metropolitanas e por municípios com mais de 10.000 habitantes. As referidas informações

são, igualmente, de grande valia para o planejamento pessoal dos imigrantes brasileiros no exterior que pensam em retornar ao país.

6. Previdência Social

A implementação de procedimentos que permitam ao brasileiro contribuir para a Previdência Social a partir do exterior tem sido uma forma indireta de auxiliar os imigrantes brasileiros, tanto aqueles que pretendem radicar-se nos países de acolhida, como os que tencionam retornar ao Brasil. O somatório das contribuições previdenciárias feitas no país e no exterior garantem renda no momento em que o contribuinte deixa de poder trabalhar, por motivo de doença, idade avançada, bem como pensão para dependentes. Essa renda é de particular valia para aqueles que retornam do exterior em situação de vulnerabilidade, sem terem feito as economias originalmente planejadas.

O procedimento varia segundo a existência ou não de acordo internacional entre o Brasil e o país de residência do interessado, podendo o brasileiro contribuir mesmo a partir de países com os quais o Brasil não tenha acordos. O Brasil possui hoje acordos de previdência assinados com vários países, havendo interesse na expansão permanente dessa lista.

7. Educação

Esforços do Governo brasileiro em prol da educação de suas comunidades no exterior mostram-se de grande valia em todos os níveis, para adultos, jovens e crianças, beneficiando tanto os que pretendem radicar-se nos países de acolhida quanto aqueles que pretendem retornar ao Brasil. Os investimentos nessa área têm, portanto, o potencial de gerar dividendos abrangentes.

7.1 Português como língua de herança

Convencido da importância de manter os laços culturais e afetivos dos filhos de imigrantes brasileiros que nascem no exterior ou que deixam o Brasil em idade tenra, o Ministério das Relações Exteriores desenvolveu política de fomento ao ensino do português como língua de herança. Essa política se traduz no apoio e estímulo a cursos, seminários e oficinas para capacitação de professores, apresentações de contadores de histórias, apresentações de teatro e de música em português, oficinas de redação, leitura e produção literária em português, oficinas de música, teatro e marionetes em língua portuguesa, oficinas de desenho, gravura e histórias em quadrinhos, atividades recreativas e circenses, exibição de filmes brasileiros para crianças; e concursos de redação.

O domínio simultâneo do português e do idioma do país de acolhida representa um diferencial para os jovens brasileiros no exterior, dando-lhes

vantagens comparativas que poderão abrir-lhes mais adiante oportunidades de trabalho e estudo. Para aqueles jovens que retornarem em definitivo ao Brasil acompanhando os pais, o bom conhecimento do português será essencial para facilitar sua reintegração cultural e ingresso na rede de ensino brasileira.

7.2 Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCEJA)

Para jovens brasileiros residentes no exterior, mostra-se importância o acesso ao ensino em seus níveis correspondentes. É assim que o Ministério das Relações Exteriores, em parceria com o Ministério da Educação, vem, há mais de uma década, auxiliando na aplicação, no exterior, do exame ENCEJA, por intermédio de sua rede consular. Esse esforço tem servido para garantir aos brasileiros radicados no exterior a possibilidade de concluir os ensinamentos fundamental e médio sem a necessidade de deslocamento ao Brasil. Para aqueles que pretendem retornar ao país, o certificado de conclusão do ensino fundamental e médio abre possibilidades de continuação dos estudos no Brasil e de obtenção de requisitos que assegurem um melhor posicionamento no mercado de trabalho. Em 2013, serão aplicados exames nos EUA (Boston), Espanha (Barcelona) e Japão (Tóquio e Nagóia).

8. Considerações finais

Os relatos acima refletem a consciência, por parte da área consular do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, quanto à importância em se proceder a uma articulação permanente dos esforços no exterior e no Brasil de assistência e apoio às comunidades brasileiras emigradas. À luz da grande mobilidade dessas comunidades, o apoio no exterior requer, muitas vezes, o conhecimento e divulgação do apoio continuado que poderá ser-lhes prestado ao retornarem ao Brasil. Sabe-se que o retorno, especialmente se ocorrido muitos anos depois da partida, apresenta desafios de readaptação para o imigrante, por vezes comparáveis àqueles encontrados na chegada ao exterior. É meta dos órgãos brasileiros competentes proceder à ampliação constante das parcerias necessárias para integrar cada vez mais os esforços de apoio no exterior e no Brasil. Para isso, a área consular do Ministério das Relações Exteriores envia esforços permanentes de mapeamento dos serviços e projetos disponíveis no Brasil que possam facilitar a reintegração desse contingente de brasileiros, e a partir daí, dar máxima divulgação por meio da rede consular no exterior. Esse esforço de mapeamento, por sua vez, tem se revelado catalisador de novas iniciativas, ao indicar as lacunas existentes, as demandas ainda por atender e a necessidade de sistematização dos esforços.