MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# AS POLÍTICAS DE VINCULAÇÃO DO BRASIL E DA TURQUIA PARA SUAS COMUNIDADES NO EXTERIOR NO PÓS-GUERRA FRIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

**Alex Guedes Brum**
Doutorando em História, Política e Bens Culturais na FGV-Rio
alexbrum23@outlook.com

**Resumo:** Países com grande número de nacionais no exterior têm estabelecido uma série de políticas com o objetivo de mobilizar o potencial da emigração e das comunidades emigradas. Este artigo tem como objetivo realizar uma análise comparativa das políticas de vinculação do Brasil e da Turquia para suas comunidades no exterior no pós-Guerra Fria, buscando identificar semelhanças e diferenças entre essas e os principais atores responsáveis pela formulação e implementação. Conclui-se que a Turquia se encontra, comparativamente ao Brasil, em uma situação mais consolidada de políticas devido ao histórico mais antigo de emigração e ao grande peso social e político que o fenômeno migratório tem para o país.

**Palavras-chave:** políticas de vinculação; Brasil; Turquia.

# THE ENGAGEMENT POLICIES OF BRAZIL AND TURKEY FOR THEIR COMMUNITIES ABROAD IN THE POST COLD WAR: A COMPARATIVE ANALYSIS

**Abstract:** Countries with large numbers of nationals abroad have established a series of policies aimed at mobilizing the potential of emigration and emigrant communities. This article aims to make a comparative analysis of the engagement policies of Brazil and Turkey for their communities abroad in the post-Cold War, seeking to identify similarities and differences between these and the main actors responsible for formulation and implementation. It is concluded that, compared to Brazil, Turkey is in a more consolidated situation of policies due to the older history of emigration and the great social and political weight that the migratory phenomenon has for the country.

**Keywords**: engagement policies; Brazil; Turkey.

## INTRODUÇÃO

A questão do impacto da migração internacional sobre o desenvolvimento dos países de origem tem sido alvo de atenção crescente no pós-Guerra Fria. Isso ocorreu tanto no âmbito da comunidade científica, quanto em termos das políticas públicas patrocinadas pelos Estados (ABREU, 2009; BRUM, 2017, 2018a). Países de emigração têm se conscientizado da importante perda de capital humano e social causado pelo êxodo em massa (GONZÁLEZ-RÁBAGO, 2015). Do mesmo modo reconhecem o valor e contribuição dos emigrantes para a sociedade de origem não só através dos recursos financeiros por eles enviados. Eles podem fortalecer os vínculos políticos, culturais e afetivos entre seus países de origem e os países para os quais decidiram emigrar. Essa última dimensão de valor, por assim dizer, "intangível", mas não menos importante (BRUM, 2017, 2018a).

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 contribuírem para os processos internos de desenvolvimento (ABREU, 2009). Este artigo tem como objetivo realizar uma análise comparativa das políticas de vinculação do Brasil e da Turquia para suas comunidades no exterior no pós-Guerra Fria[1], buscando identificar semelhanças e diferenças entre essas e os principais atores responsáveis pela formulação e implementação. A análise comparativa foi escolhida, pois "é uma ferramenta versátil e poderosa. Ela amplia a nossa capacidade de descrever e compreender os processos políticos e a mudança política em qualquer país" (POWELL; DALTON; STRØM, 2015, p. 26, tradução do autor).

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 residem 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). É importante destacar que as políticas de vinculação

[1] Mais especificamente, este artigo tem como marco temporal o período de tempo compreendido entre 1990 e 2016.

são políticas públicas e políticas externas: é política pública porque pretende alcançar objetivos sociais; é política externa porque se realiza fora do território do Estado (SMITH; BOOTH; ZALEWSKI, 2008).

Como apontam Ingram e Fiederlein, "[a] política pública preocupa-se com os padrões de ação (ou inação) orientados para problemas ou objetivos sociais" (1988, p. 726). A melhoria das condições de vida das populações brasileiras e turcas no exterior é um objetivo social, o que confere às políticas voltadas para essas comunidades um caráter muito parecido com as políticas públicas domésticas. A distinção, porém, é que o Estado não possui jurisdição sobre o território onde vivem essas comunidades, e isso restringe sua ação. A formulação das políticas de vinculação deve, assim, considerar o contexto socioeconômico, jurídico e cultural dos países receptores, pois os Estados das sociedades de origem, além de não possuírem legitimidade para ingerir na ordem interna dos outros países, não podem alterar as instituições e condições destes países para garantir a efetividade de sua política para emigrantes.

Para analisar os casos do Brasil e da Turquia, utiliza-se o modelo de Levitt e De la Dehesa (2003), além de incluir "outros campos e dimensões que têm sido subestimados" (PADILLA, 2011, p. 25), entre eles as relações internacionais e a cooperação com a sociedade civil. Dessa forma, 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. As referidas políticas, que visam regulamentar o fluxo migratório, abordando suas causas ou desenvolvendo relações com as comunidades emigradas, têm sido objeto de relativamente poucos estudos acadêmicos em comparação com a literatura sobre os países hospedeiros (DÉLANO, 2009). No Brasil não é diferente. No país, a maior parte da literatura sobre migrações aborda os influxos de migrantes (MILANEZ, 2012). Existem relativamente poucos estudos sobre as políticas do Estado brasileiro para suas comunidades no exterior[2].

Portanto, o artigo se justifica ao buscar preencher tal lacuna existente na literatura. Estas linhas iniciais buscam apresentar, na primeira parte deste artigo, as comunidades brasileiras no exterior. Em seguida, é a vez das comunidades turcas.

[2] Ver: Brum (2017, 2018a, 2018b), Firmeza (2007); Milanez (2013), Levitt e De la Dehesa (2003), Padilla (2003, 2011) e Ushijima (2012).

Na terceira parte, são analisadas as políticas de vinculação do Brasil. Logo após, são abordadas as políticas de vinculação da Turquia. As conclusões comparam os dois casos em estudo.

## AS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR

Historicamente, o Brasil foi um país receptor de imigrantes (OIM et al., 2010; FARIA, 2015; LIMA; CASTRO, 2017). Até os anos 1980, as questões migratórias interessavam ao Brasil na perspectiva de país de destino (FARIA, 2015). De acordo com Teresa Sales (2009), é a partir de meados da referida década que a emigração brasileira adquiri proporções significativas. De acordo o *World Economic and Social Survey 2004*, relatório elaborado pela ONU, 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"[3].

A motivação da emigração dos brasileiros é predominantemente econômica (GOZA, 1994; MARGOLIS, 1994; MARTES, 1999; SALES, 1999; BESERRA, 2005; FARIA, 2015). Como aponta Margolis,

> [h]á fundamento em considerar a hiperinflação e as condições de incerteza econômica que a acompanham como as maiores causas para o crescente êxodo brasileiro, já que as comportas da emigração se abriram em 1986, mais ou menos na mesma época em que falhou o Plano Cruzado, o primeiro esforço do governo para lidar com a inflação galopante (2013, p. 34).

Não obstante, além das sucessivas crises econômicas que acometeram o país nas décadas de 1980 (considerada a "década perdida") e 1990, a transformação do Brasil em exportador líquido de mão de obra está relacionada 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 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

[3] Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_archive/2004wess_part2_eng.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.

> imigração para países vizinhos (particularmente Paraguai, Bolívia, Suriname e as Guianas), a percepção de vantagens econômico-comerciais, como a existência de terra 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).

Portanto, diferentemente das análises conjunturais que associavam a saída de brasileiros exclusivamente à "década perdida" ou à conjuntura político-econômica do governo Collor (1990-1992), questões estruturais de ordem social, relacionadas, ao fenômeno da globalização, foram se configurando, progressivamente, como a principal causa para a saída de brasileiros, o que indicava que a emigração tinha "vindo para ficar" (PATARRA, 2009).

Atualmente, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) estima que 3,083,255 brasileiros residem no exterior[4]. Tais dados permitem dizer que há mais nacionais vivendo no estrangeiro do que em Brasília, capital federal e terceira cidade do Brasil em população (BRUM, 2018a, 2008b). Os países que abrigam as maiores concentrações de brasileiros são: EUA (1,410,000); Paraguai (332,042); Japão (170,229); Reino Unido (120.000) e Portugal (116,271)[5]. Esse quantitativo pode parecer pequeno para o resto do mundo, mas é enorme para o Brasil. De fato, é um número grande, algo em torno de 1,5% dos 206 milhões de brasileiros que compunham a população do Brasil em 2015.

De acordo com Gradilone (2009), características marcantes da comunidade brasileira no estrangeiro são: o desconhecimento da língua local, a situação imigratória irregular e a não filiação a esquemas de seguro médico e previdenciário. Nas palavras do autor,

> [e]ssas características são particularmente evidentes nos EUA e na Europa, justamente onde há maior concentração de brasileiros. No Japão praticamente todos estão regularmente no País, mas poucos pagam seguros sociais, e cada vez menos falam ou estudam o japonês. A língua é questão menos problemática na América do Sul, enquanto o problema da irregularidade migratória, conjugado com o da marginalidade, chega a ser grave em certos locais, em particular nas Guianas (GRADILONE, 2009, p. 53-54).

[4] Disponível em: http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.
[5] Disponível em: http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.

A emigração qualificada está em alta. Atualmente, ocorre uma fuga de pessoas qualificadas com elevado capital gerencial e empreendedor para outros países, especialmente para os EUA[6]. Entre 2011 e 2015, o total de Declarações de Saída Definitiva do país – documento apresentado ao Fisco por quem emigra pela primeira vez – subiu 67%. Em 2011, a Receita recebeu 7.956 declarações, 21 para cada dia do ano. Em 2015, foram 13.288, numa média diária de 36 saídas[7][8]. As remessas dos brasileiros no exterior também alertam para a importância da emigração (MAGALHÃES, 2011, p. 14). De acordo com 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 e econômica que motivou o retorno de milhares de migrantes ao país, foram recebidos US$ 4,3 bilhão em remessas (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 3); em 2009, tinham sido exportados apenas US$ 2,7 bilhão de dólares em café (BANCO CENTRAL, 2012, p. 1). No entanto, como a maior parte das remessas se dispersa de forma bastante ampla para diversas regiões do país, seus efeitos acabam não sendo evidentes em grandes centros populacionais (MARGOLIS, 2013).

## AS COMUNIDADES TURCAS NO EXTERIOR

Os turcos não tinham uma história em particular de emigração em larga escala nos tempos modernos[9] até a assinatura do acordo entre a Turquia e a

[6] ÉPOCA NEGÓCIOS. Brasil tem "fuga" de empreendedores e gestores qualificados. Publicada em: 08/04/2015. Disponível em: https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Visao/noticia/2015/04/brasil-tem-fuga-de-empreendedores-e-gestores-qualificados.html. Acesso em: 14 mar. 2019.

[7] O GLOBO. Crise Econômica eleva em 67% 'êxodo' de brasileiros. Disponível em: http://oglobo.globo.com/brasil/crise-economica-eleva-em-67-exodo-de-brasileiros-16836569. Acesso em: 14 mar. 2019.

[8] "A comunicação de Saída Definitiva do País deve ser apresentada pelo contribuinte que saia do Brasil em caráter definitivo ou que passe à condição de não residente no Brasil, quando houver saído do território nacional em caráter temporário". Disponível em: https://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/dirpf/comunicacaode-saida-definitiva-do-pais/comunicacao-de-saida-definitiva-do-pais-2017. Acesso em: 23 fev. 2017.

[9] Alguns dos primeiros migrantes otomanos de que se tem registro na Europa Ocidental são mercadores que se estabeleceram em Londres a partir do século XVII. Mais tarde, já nos 1860, registrou-se um influxo para cidades como Paris e Londres de intelectuais otomanos fugindo do absolutismo do Sultão Abdulaziz. Chegaram a fundar uma sociedade secreta chamada Jovens Otomanos, que publicava jornais críticos daquele regime autocrático. Na virada do século, outro grupo de intelectuais, os chamados Jovens Turcos, buscaram refúgio em capitais europeias, de onde combatiam o Governo do Sultão Abdulhamit. A eclosão da I Guerra Mundial fez com que levas de refugiados turcos buscassem abrigo em países europeus. No entreguerras, com o início da Revolução Nacionalista de Mustafa Kemal Atatürk, surgiram refugiados turcos na Europa, entre os partidários do antigo regime (FIRMEZA, 2007) e liberais, como a escritora Halide Edib e seu esposo, Adnan Adivar, que foram acusados de ter participado numa conspiração contra Atatürk (DICARLO, 2008). No caso da emigração para os

Alemanha Ocidental em 1961 (İÇDUYGU, 2012; KIRISCI, 2003). Na década de 1960, a migração de trabalhadores turcos para o continente europeu começou a ser regulamentada por uma série de acordos bilaterais (FIRMEZA, 2007).

> Data de 1961 a assinatura do primeiro acordo de recrutamento de trabalhadores celebrado entre a Turquia e a Alemanha, reproduzido no período de 1964 a 1967 com outros países da Europa, como Holanda, Bélgica, Áustria, França e Suécia. Nessa época, milhares de camponeses da região da Anatólia Central tomaram o rumo desses países e assumiram trabalhos de menor qualificação, indo morar em comunidades étnicas isoladas da sociedade local (FIRMEZA, 2007, p. 150).

Os acordos beneficiavam a todas as partes envolvidas. A Alemanha, envolvida na reconstrução de sua dilapidada economia depois da Segunda Guerra, pode atender a setores industriais em expansão. A migração aliviou a taxa de desemprego e as remessas dos migrantes trouxeram aporte financeiro de vulto para os países de origem. Os trabalhadores hóspedes, por sua vez, tiveram a chance de alcançar qualidade de vida melhor (FIRMEZA, 2007). É importante destacar que havia circularidade nessa migração de trabalhadores convidados. Foi somente quando os imigrantes não viram a chance de voltar para a Europa que a migração se tornou mais permanente (BILGILI; SIEGEL, 2011).

As políticas de recrutamento foram encerradas em meados dos anos 1970, quando a demanda por trabalhadores estrangeiros diminuiu, com o início de recessão econômica na Alemanha (BILGILI; SIEGEL, 2011; FIRMEZA, 2007; KIRISCI, 2003). O fim dos contratos de trabalhadores hóspedes não levou a uma interrupção completa da migração turca para a Europa Ocidental (FIRMEZA, 2007), que continuou através dos mecanismos de políticas de asilo[10] e do instituto da reunião familiar nos anos 1980 e na maior parte dos anos 1990 (FIRMEZA, 2007; KIRISCI, 2003). A recessão europeia coincidiu com o boom econômico no Oriente Médio, permitindo aos trabalhadores turcos emigrar para países como Líbia, Arábia Saudita e Iraque. Essa emigração raramente envolveu famílias inteiras (KIRISCI,

Estados Unidos, no final do século XIX e início do século XX, turcos muçulmanos e não muçulmanos migraram para o país, motivados, por um lado, pelo colapso político, econômico e social do Império Otomano causado pelas Guerras dos Balcãs e pela Primeira Guerra Mundial ou pelo medo de um longo período de recrutamento militar, e, por outro, pela atração de cartas daqueles que os precederam descrevendo a América como terra de oportunidade (BALI, 2013).

[10] Como aponta Firmeza, "[a]s dimensões da diáspora turca na Europa Ocidental viram-se igualmente reforçadas pelo influxo de refugiados políticos. Por conta de perseguições ocasionadas pelo golpe militar de 1980 e pelos conflitos com os nacionalistas curdos na região sudeste do país, mais de 370 mil turcos solicitaram asilo político à Alemanha naquele período" (2007, p. 150-151).

2003). A presença turca no Iraque (e em menor extensão, em outros países árabes) foi reduzida nos primeiros anos da década de 1990, em função da Guerra do Golfo (KIRISCI, 2003). Em paralelo, empresas turcas ganharam contratos na Rússia, criando oportunidades para trabalhadores, engenheiros e gerentes turcos (KIRISCI, 2003). Desde os anos 1980, ocorreu um crescimento da migração de profissionais altamente qualificados e estudantes universitários, principalmente para os Estados Unidos, Canadá e Austrália (AKÇAPAR, 2009).

Atualmente, o Ministério das Relações Exteriores da Turquia estima que 6 milhões de turcos residam no exterior[11], dispersos sobretudo na Alemanha, França, Holanda, Áustria, Estados Unidos, Arábia Saudita, Bélgica, Cazaquistão, Suíça e Reino Unido (BANCO MUNDIAL, 2016). De modo geral, os turcos menos qualificados são encontrados na Europa enquanto os altamente qualificados são encontrados particularmente nos Estados Unidos e em menor grau no Canadá (BILGILI; SIEGEL, 2011).

A comunidade turca é a mais expressiva minoria étnica na Europa Ocidental. São os chamados "euroturcos", predominantemente da religião islâmica[12] (FIRMEZA, 2007). Atualmente, dos 6 milhões de turcos no exterior, 5,5 milhões residem na Europa Ocidental[13], sendo 3 milhões somente na Alemanha[14]. Os turcos constituem hoje aproximadamente 35% do total dos estrangeiros na Alemanha, formando, de longe, a mais numerosa comunidade estrangeira no país (FIRMEZA, 2007). No entanto, os migrantes turcos formaram enclaves étnico-religiosos em cidades médias e grandes da Alemanha (FIRMEZA, 2007). Apesar de consciente das reduzidas possibilidades para sua participação política na Alemanha, a comunidade turca passou a registrar, nos anos 1990, crescente interesse em filiar-se a partidos políticos locais (FIRMEZA, 2007). Porém, "segue limitada a capacidade das associações de migrantes turcos de influenciar o comportamento dos partidos políticos alemães no tocante a questões de seu interesse" (FIRMEZA, 2007, p. 153).

[11] Disponível em: http://www.mfa.gov.tr/the-expatriate-turkish-citizens.en.mfa. Acesso em: 14 mar. 2019.
[12] "Originalmente, os migrantes turcos eram, em sua maioria, rudes camponeses da Anatólia Central, recrutados no âmbito de programas europeus de trabalhadores hóspedes. Passadas algumas décadas desde a chegada dos primeiros trabalhadores, a comunidade apresenta perfil heterogêneo em termos socioeconômicos. Ao mesmo tempo em que se registra número crescente de empresários na comunidade, se verificam índices elevados de desemprego entre a juventude turca" (FIRMEZA, 2007, p. 152).
[13] Disponível em: http://www.mfa.gov.tr/the-expatriate-turkish-citizens.en.mfa. Acesso em: 14 mar. 2019.
[14] Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/07/18/home-to-3-million-turkish-immigrants-germany-fears-rising-tensions/?noredirect=on&utm_term=.30c4a2cccb55. Acesso em: 14 mar. 2019.

Na Alemanha, desde os anos 1990, os migrantes da Turquia têm passado por um processo de transformação social e econômica (FIRMEZA, 2007). Eles já não trabalham, predominantemente, em empregos que requerem ofícios manuais. E assumem, crescentemente, seus próprios negócios (FIRMEZA, 2007). Além do mais, houve um crescimento do número de estudantes turcos em universidades alemãs (FIRMEZA, 2007).

Como demonstra Firmeza, a comunidade turca na Alemanha divide-se ao longo de diversas linhas[15], o que a enfraquece em termos de capacidade de mobilização política (FIRMEZA, 2007). Embora diga respeito a apenas uma fração da comunidade turca, o fundamentalismo islâmico tem encontrado algum eco entre os jovens, inclusive por razões socioeconômicas, já que o desemprego, problema grave para o conjunto da sociedade alemã, afeta de particularmente as comunidades migrantes (FIRMEZA, 2007). Depois do 11 de Setembro, intensificaram-se os temores com relação às atividades de grupos extremistas islâmicos (FIRMEZA, 2007).

## POLÍTICAS DE VINCULAÇÃO COM O BRASIL

Até meados da década de 1990, o Ministério das Relações Exteriores limitava-se, em grande medida, à prestação de serviços de assistência e proteção consular (FIRMEZA, 2007). Com o aumento do número de brasileiros no exterior, em 1995, o Itamaraty lançou o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior. No âmbito 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

[15] A campanha do Estado turco contra os nacionalistas curdos imediatamente após o golpe militar de 1980 fez com que muitos curdos politizados fugissem para a Europa Ocidental (BRUINESSEN, 1998). Portanto, parte dos migrantes é da etnia curda. Diversas organizações banidas na Turquia encontram espaço de atuação mais livre na Alemanha e em outros países da Europa Ocidental, apesar de o governo alemão já vir pondo na ilegalidade, a exemplo do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK). Há suspeitas, ademais, de que o serviço secreto turco (MIT), tenta controlar as atividades de ativistas sindicais, militantes nacionalistas curdos, políticos de extrema esquerda, entre outros migrantes (FIRMEZA, 2007). No que tange à religião, os migrantes turcos estão divididos entre muçulmanos sunitas e alevitas (FIRMEZA, 2007). A relação dos últimos com o Estado turco é conflituosa. Os alevitas vêm sofrendo discriminação política e se queixam de serem tratados como cidadãos de segunda classe na Turquia, especialmente sob os governos de partidos políticos de direita (GÜNAYDIN, 2017). Politicamente, há associações de migrantes afiliadas a vasto espectro de partidos políticos na Turquia. Há duas grandes federações de migrantes turcos na Alemanha. A primeira delas é *Comunidade Turca na Alemanha*, fundada em 1985, que reúne mais de cem associações de migrantes. A segunda é o *Conselho para os Cidadãos Turcos*, que reúne quase igual número de associações, de tendências políticas conservadoras ou representativas de muçulmanos sunitas (FIRMEZA, 2007).

> 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).

Ainda em 1995, o Departamento Consular e Jurídico transformou-se na Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência aos Brasileiros no estrangeiro. Enquanto o Departamento Consular e Jurídico encarregava-se, de modo geral, da assistência consular, a Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência aos Brasileiros no Exterior passou a desempenhar a função de orientar e supervisionar as atividades de assistência aos brasileiros no exterior (BRUM, 2017, 2018). No mesmo ano da criação da Diretoria-Geral (1995), estabeleceu-se uma unidade, em Brasília, para assistir aos brasileiros no exterior, o Núcleo de Assistência aos Brasileiros no Exterior (NAB)[16]. Em 1996, os consulados começaram a organizar os Conselhos de Cidadãos e os Consulados Itinerantes (LEVITT; DE LA DEHESA, 2003; BRASIL, 2007).

Em 2004, da união das diretorias-gerais pelo Decreto[17] n. 5.032, criou-se a Subsecretaria de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB). Ela abrigava, além do Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior e da Divisão Consular, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Departamento de Promoção Comercial e o Departamento Cultural (BRUM, 2017, 2018). Como aponta Vilhena, a estabelecimento da Subsecretaria tratou-se de iniciativa "*para mejorar la atencíon a las demandas de las comunidades, coordenar la elaboración de uma política pública sobre migraciones, favorecer la apertura de nuevos consulados e iniciar un programa de modernización de la atención consular*" (VILHENA, 2006, p. 45).

Em 2005, foi instalada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Emigração para apurar os crimes e delitos penais e civis relacionados ao ingresso irregular de brasileiros nos EUA e em outros países. No final do ano de

[16] "O Núcleo de Assistência a Brasileiros (NAB) é a área do Itamaraty responsável pelos casos consulares envolvendo cidadãos brasileiros no exterior (como repatriações, prisões, falecimentos, desaparecimentos, inadmissões, etc.)". Disponível em: http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/sem-categoria/nucleo-de-assistencia-a-brasileiros. Acesso em: 14 mar. 2019.

[17] "Editados pelo Presidente da República, regulamentam as leis e dispõem sobre a organização da administração pública". Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1. Acesso em: 15 mai. 2019.

2006, principalmente como consequência da repercussão do relatório final da CPMI da Emigração, apresentado em julho, a organização do MRE, através do Decreto n. 5.979 mudou novamente (USHIJIMA, 2012). Por meio desse decreto, criou-se a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEC), compartilhamento mais especializado, cuja função consistia em "cuidar dos temas relativos aos brasileiros no exterior e aos estrangeiros que desejam ingressar no país, incluindo a cooperação judiciária internacional". Ainda sob o impacto da CPMI da Emigração e com base em disposições da Carta de Boston[18], iniciou-se, em 2007, um amplo exercício de reflexão sobre o serviço consular brasileiro, o qual foi conduzido pelo Ministério das Relações Exteriores, colaborou para, dentre outras coisas, tanto para acompanhar as mudanças referentes ao desenvolvimento das políticas públicas no governo Lula, quanto garantir continuidade e manutenção da competência em relação à política para os emigrantes (USHIJIMA, 2012).

Desde 2008, são realizadas anualmente as Conferências "Brasileiros no Mundo", que passaram a funcionar como um canal institucionalizado de participação dos brasileiros no estrangeiro; no âmbito da Conferência, instituiu-se o Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior (CRBE); e entrou em operação em 2009, a Ouvidoria Consular (BRUM, 2017, 2018), com a função de "processar os comentários, sugestões, elogios e críticas a qualquer serviço consular".

Em 2010, através do Decreto Presidencial n. 7.214, foi atribuído ao Ministério das Relações Exteriores, a coordenação da ação governamental integrada para as comunidades brasileiras no exterior. Além do mais, estabeleceu os princípios e diretrizes para as comunidades brasileiras no exterior, instituiu as Conferências "Brasileiros no Mundo" – CBM, criou o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior, e deu outras providências (BRUM, 2017, 2018).

Com o objetivo de consolidar essas alterações e implementar demandas levantadas, especialmente nas Conferências, ocorreram mudanças nos setores voltados para os brasileiros que vivem no estrangeiro (BRUM, 2017, 2018). Por meio do Decreto n. 7.304/2010, a SGEB passa a comportar a Coordenação-Geral de Planejamento e Integração Consular. Além disso, o DCB torna-se o Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior e é composto por duas divisões: a de

[18] Documento elaborado a partir do I Encontro de Lideranças Brasileiras nos Estados Unidos, realizado em 2005.

Assistência Consular e das Comunidades Brasileiras no Exterior. Assim, os deveres e os poderes do Departamento se ampliam, o qual passa a não somente "orientar e supervisionar" o atendimento e a assistência, mas também "planejar e executar" essas atividades, assim 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". Ocorreu uma mudança para melhorar a prestação de serviços dos serviços consulares: a SGEB ganhou maior autonomia administrativa com relação à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (SGEX), através da elevação da Divisão de Assistência Consular à Unidade Gestora (BRUM, 2017, 2018).

Já em relação às políticas de investimento, o tema "remessas" recebeu seu primeiro apoio como resultado das considerações específicas por parte do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)[19] com relação ao potencial empreendedor dos decasséguis[20] (SCHWEIZER, 2009). A princípio, estabeleceu-se uma parceria entre o SEBRAE Nacional e o Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), por meio da primeira operação de apoio ao emprego de remessas no Brasil, com a aprovação, em 2001, da operação "Fundo de Investimento REIF", onde REIF *significa Returning Entrepreneurs Investment Fund*, que posteriormente ficou conhecido como Fundo *Dekassegui*[21]. Como consequência dessa experiência, em 2005, através da parceria estabelecida entre o SEBRAE, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Associação Brasileira de Dekasseguis (ABD), passou a ser executado o Programa *Dekassegui*

[19] O SEBRAE é uma entidade privada sem fins lucrativos criada em 1972. A organização tem por missão promover a competividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequeno porte. Por meio de parcerias com o setor público e privado, o SEBRAE promove programas de capacitação, estímulo e associativismo, desenvolvimento territorial e acesso a mercados. Trabalha pela redução da carga tributária e da burocracia para facilitar a abertura de mercados e ampliação de acesso ao crédito, à tecnologia e à inovação das micro e pequenas empresas.

[20] "Decasségui" é um termo formado pela união dos verbetes na língua japonesa *deru* (sair) e *kasegu* (para trabalhar, ganhar dinheiro trabalhando), tendo como significado literário "trabalhando distante de casa" e designando qualquer pessoa que deixa sua terra natal para trabalhar em outra região ou país.

[21] Esse programa tinha como objetivo "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. O projeto atenderia a três propósitos principais: 1) estimular a criação de pequenas empresas; 2) canalizar poupança existente ao uso produtivo; e 3) respaldar principalmente os decasséguis que regressam ao país e se propõem a abrir novas empresas. Por outra parte, promoverá a criação de postos de trabalho, o espírito empreendedor e uma cultura de investimentos com responsabilidade social" (SCHWEIZER, 2009, p. 292).

Empreendedor[22]. Em 2007, foi implementado o "Programa de Remessas e Capacitação para Emigrantes Brasileiros e seus Beneficiários no Brasil"[23]. O Programa, executado pela Caixa Econômica Federal e co-executado pelo SEBRAE-MG, contou com os recursos do BID/Fumin. Por fim, em 2013, o estado de Goiás, em parceria com o MRE, criou o Projeto Andorinhas, visando orientar e preparar os emigrantes goianos, ou beneficiários das remessas, que aplicaram ou que pretendem aplicar recursos financeiros em atividades produtivas em Goiás, para a gestão de micro e pequenas empresas.

No que tange à extensão de direitos políticos, o direito ao voto para os cargos de Presidente e Vice-Presidente foi estendido aos brasileiros residindo fora do país em 1965, através da Lei n. 4.737 (Código Eleitoral, artigo 222). No entanto, somente com o processo de construção democrática e, mais especificamente, com a Constituição Federal de 1988, essa lei foi ratificada e se regulamentaram as condições da implementação do voto no exterior (CALDERÓN-CHELIUS, 2007). Atualmente, a Justiça Eleitoral, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, 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).

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 possibilitou a posse da dupla nacionalidade (USHIJIMA, 2012). No entanto, a mesma emenda suprimiu a possibilidade da aquisição da nacionalidade brasileira por meio do registro de filhos de pai ou não brasileiros na repartição consular. Consequentemente, filhos de brasileiros que nasciam no exterior correram o risco de se tornarem apátridas (BRUM, 2017, 2018). O problema foi a bandeira do movimento "brasileirinhos apátridas" (NETO; SPRANDEL, 2009), e denunciado pela CPMI da Emigração. Somente em 2007, resgatou-se, através da Emenda Constitucional n. 54, a

[22] "O objetivo geral do projeto é facilitar a reintegração produtiva dos emigrantes Brasileiros depois de seu retorno ao Brasil. O objetivo específico do projeto é implantar um programa que proporcione instrumentos aos emigrantes para constituir suas novas iniciativas empresariais" (SCHWEIZER, 2009, p. 292).

[23] O programa teve como objetivo "(a) a inclusão dos emigrantes brasileiros e de seus familiares no sistema financeiro brasileiro; (b) a sensibilização e orientação empreendedora dos referidos emigrantes; e (c) a educação e inclusão financeira dos mesmos. O objetivo específico é promover o desenvolvimento de atividades produtivas no Estado de Minas Gerais por meio das remessas de recursos enviadas aos emigrantes brasileiros nos Estados Unidos" (SCHWEIZER, 2009, p. 292).

possibilidade de descendentes brasileiros nascidos no estrangeiro adquirirem a nacionalidade pelo simples registro consular. Essa medida representou o retorno de uma política de concessão de nacionalidade que adota não somente o critério *jus solis*, mas também o *jus sanguini* (USHIJIMA, 2012).

O Estado brasileiro também vem se engajando em prestar serviços aos brasileiros no exterior. Na área de crise no exterior, as principais políticas e práticas são: prestar informações em caso de morte, tutela, curatela, naufrágio, e acidente aéreo; e quando há necessidade materiais, disponibilização de recursos para a alimentação, cobertores ou alojamento emergencial; os consulados fazem gestões junto às companhias aéreas; se preciso, montam planos de evacuação. Em alguns casos, o governo custeia o retorno do migrante ao país de origem e a repatriação (BRUM, 2018b). Os consulados também oferecem assistência jurídica (BRUM, 2017, 2018a).

Na área da saúde, criou-se, na década de 2000, o Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras, o SIS Fronteiras, visando melhorar os sistemas de saúde nos municípios localizados nas fronteiras, e em médio prazo contribuir para a integração regional através de acordos e ações multilaterais e bilaterais (REIS, 2011). Na área da educação, a Secretaria de Educação do Paraná foi pioneira ao lançar um programa piloto, oferecendo uma versão compacta do supletivo, um curso de equivalência do Ensino Médio, em que os emigrados poderiam ganhar o diploma de conclusão de Ensino Médio (LEVITT; DE LA DEHESA, 2003). Atualmente, nessa área, é realizado o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) para brasileiros que vivem no estrangeiro, que é um exame de certificação no nível de conclusão do Ensino Fundamental ou Ensino Médio (BRUM, 2017, 2018). Na área trabalhista, criou-se a o Espaço do Trabalhador Brasileiro (ETB), uma iniciativa conjunta do Ministério do Trabalho e do Emprego e do Ministério das Relações Exteriores.

Em termos de políticas simbólicas, o Estado brasileiro investiu pouco. As principais ações na área foram: a criação de pontos de cultura no exterior; de programas de difusão cultural; o início da transmissão da Televisão Brasil Internacionais (TVBI); a instalação de centros culturais brasileiros; a criação de honrarias (Ordem do Rio Branco) ou o endosso das já criadas pela iniciativa privada;

a instituição do Dia da Comunidade Brasileira no Exterior (29/09/2015); e, o lançamento do concurso infantil, “Brasileirinhos no Mundo” (USHIJIMA, 2012).

No campo das relações internacionais, durante o governo Lula, o Brasil aplicou ações de reciprocidade como punição[24]. Intervenções e declarações do Estado brasileiro frequentemente incluíram um elemento de “ensinar uma lição” (2011, p. 19). Além do mais, acordos internacionais e bilaterais foram assinados em áreas como: assistência jurídica; assistência a detentos; regularização migratória; previdência social; saúde; e educação (BRUM, 2017, 2018).

No que se refere à cooperação com a sociedade civil, a Secretaria de Estado elaborou, em 2006, com o auxílio dos postos diplomáticos, cadastro preliminar de dados para contato, disponibilizando-os no site do MRE, das ONGs estrangeiras que se preocupam com situação dos brasileiros no exterior. Nas palavras de Firmeza, “resta, no entanto, elaborar política sistemática de aproximação e cooperação com essas entidades” (2007, p. 228). Em 2009, durante a segunda Conferência “Brasileiros no Mundo”, foi sugerida a criação de um Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE).

A seguir (Quadro I), as principais políticas e práticas de vinculação do Estado brasileiro para as comunidades emigradas durante o período em estudo.

**Quadro 1 – Políticas e práticas de vinculação do Estado brasileiro após 1990**

| Tipo de política de vinculação | Políticas de vinculação |
|---|---|
| Reformas burocráticas | Reformas consulares; reformas burocráticas (como a criação de uma unidade especial para tratar de emigração); reformas constitucionais para garantir a cidadania aos brasileiros no exterior; e, criação do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior. |
| Políticas de investimento | Fundo de Investimento REIF (conhecido como “Fundo *Dekassegui*”); *Dekassegui* Empreendedor; Programa de Remessas e Capacitação para Emigrantes Brasileiros e seus Beneficiários no Brasil; e, Projeto Andorinhas. |
| Extensão de direitos | Voto a partir do exterior para eleições; e, dupla-nacionalidade. |
| Serviços do Estado no exterior | Crise no exterior: presta informações em caso de morte, tutela, curatela, naufrágio, e acidente aéreo; e quando há necessidade materiais, disponibilização de recursos para a |

[24] Como aponta Padilla, “*[w]hen 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”* (2011, p. 19).

| | |
|---|---|
| | alimentação, cobertores ou alojamento emergencial; os consulados fazem gestões junto às companhias aéreas; se preciso, montam planos de evacuação. Em alguns casos, custeia o retorno do migrante ao país de origem e a repatriação. Saúde: criou o Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras. Educação: realiza o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos. Trabalho: criou o Espaço do Trabalhador Brasileiro |
| Políticas simbólicas | Criação de pontos de cultura no exterior; de programas de difusão cultural; início da transmissão da Televisão Brasil Internacionais (TVBI); instalação de centros culturais brasileiros; criação de honrarias (Ordem do Rio Branco); instituição do Dia da Comunidade Brasileira no Exterior (29/09/2015); e, lançamento do concurso infantil, "Brasileirinhos no Mundo". |
| Relações internacionais | Assinatura de acordos internacionais e bilaterais; aplicação de ações de reciprocidade como punição (exigência de visto e deportação com os EUA, Espanha, entre outros). |
| Cooperação com a sociedade civil | Relações formais e informais com organizações de migrantes; criação do Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior; e, organização das Conferências "Brasileiros no Mundo". |

Fonte: Elaboração própria, baseado em Levitt & De la Dehesa (2003) e Padilla (2011).

## POLÍTICAS DE VINCULAÇÃO DA TURQUIA

Os princípios básicos da legislação turca referentes à emigração estão contemplados na Constituição de 1982, emendada em 1995, que determina que o Estado adote as medidas necessárias para garantir a segurança, a educação e as necessidades culturais dos turcos no estrangeiro. Essas diretrizes básicas foram regulamentadas posteriormente por ampla legislação ordinária (FIRMEZA, 2007). Com o objetivo de adequar a estrutura do serviço consular às necessidades de prestar assistência e apoio às comunidades no estrangeiro, o Ministério das Relações Exteriores passou por reorganização interna, com a criação de uma Diretoria-Geral de Assuntos Consulares, de Migração e de Turcos no Exterior (FIRMEZA, 2007). A rede consular foi reforçada principalmente na Alemanha, que passou a contar com rede de 14 consulados (FIRMEZA, 2007). Desde os anos 1990, cada consulado passou a representar "quase que um microcosmo da administração federal. Além de funcionários diplomáticos, foram incorporados também representantes da Direção-Geral de Assuntos Religiosos e dos Ministérios do Trabalho, Tesouro, Educação, Comércio e Defesa" (FIRMEZA, 2007, p. 160).

No decorrer dos anos 1990, a Turquia estabeleceu conselhos consultivos e comissões parlamentares especiais (MENCUTEK; BASER, 2017). Em 1992, uma

comissão especial parlamentar indicou 100 problemas-chave e propôs a introdução de 10 mudanças legislativas, 12 estatutos e 87 regulamentos (MENCUTEK; BASER, 2017). Em 1995, em função de pressões de setores da mídia e do Parlamento, o governo turco criou Comissão Especial para avaliar a situação dos turcos no exterior, que estariam sendo tratados como cidadãos de segunda classe, sujeitos à discriminação social e desprovidos de direitos políticos[25] (FIRMEZA, 2007). Em 1997, foi criada uma Comissão Consultiva para Cidadãos Residentes no Exterior, presidida pelo Ministro de Negócios Estrangeiros, visando facilitar o diálogo entre o Executivo, o Legislativo e as Comunidades, bem como permitir a discussão de políticas de apoio (FIRMEZA, 2007).

Em 2002, com a chegada ao poder do Primeiro-Ministro Recep Tayyip Erdogan, as comunidades no exterior ganharam maior peso político em Ancara, pois grande parte dos migrantes é proveniente de setores da população turca responsáveis pela ascensão do Partido Justiça e Desenvolvimento (FIRMEZA, 2007). Dessa forma, a partir de 2002, começou nova fase de evolução nas instituições e políticas turcas dedicadas ao atendimento das comunidades emigradas (FIRMEZA, 2007). Em 2003, uma comissão parlamentar de inquérito tratou dos problemas dos cidadãos no exterior, examinando todos os serviços das agências estatais e sugerindo mudanças legislativas e institucionais. Sugeriu também a formação de uma direção separada responsável pelos assuntos da diáspora (MENCUTEK; BASER, 2017).

Recentemente, reconheceu-se que a ausência de uma instituição encarregada das comunidades emigradas poderia causar problemas de coordenação, nos processos de tomada de decisão e na assistência eficiente dos cidadãos turcos que residem no exterior (BILGILI; SIEGEL, 2011). Alinhado com isso, em 2010, foi criada a Presidência dos Turcos no Exterior e Comunidades Relacionadas (*Yurtdışı Türkler ve Akraba Toplulukları Başkanlığı*, em turco), que é ligada ao escritório do Primeiro-Ministro, mas que trabalha em coordenação com outros ministérios e organizações governamentais (BILGILI; SIEGEL, 2011). A Presidência tem como objetivo manter e fortalecer o relacionamento do Estado turco

[25] "O relatório da Comissão fez diversas recomendações para aperfeiçoar as políticas para as comunidades. Questão recorrente no debate no âmbito da Comissão foi o da conveniência de criação de Ministério para os Turcos no Exterior, não havendo sido alcançado consenso sobre o assunto até o momento" (FIRMEZA, 2007, p. 160).

com cidadãos turcos que residem no exterior, os de origem turca que vivem fora dos territórios turcos e com estudantes estrangeiros na Turquia (İÇDUYGU; AKSEL, 2013). Tal organização reúne diferentes partes de uma política geral de vinculação da diáspora turca pela primeira vez (BILGILI; SIEGEL, 2011).

Para colaborar economicamente com os turcos no exterior, em 2008, uma agência estatal semiautônoma, o *Foreign Economic Relations Committee*, estabeleceu o *World Turk Labour Council*. O Conselho elaborou um documento detalhado em 2011 sobre quais tipos de políticas de vinculação deveriam ser estabelecidas para aumentar a contribuição econômica dos cidadãos no estrangeiro, e declarou o objetivo de transformar a comunidade turca no exterior em uma das mais influentes no cenário mundial (MENCUTEK; BASER, 2017).

No campo da extensão de direitos políticos para a diáspora, em 1995, foi aprovada emenda à Constituição visando conceder o direito ao voto aos eleitores no exterior. No entanto, restou disciplinar a questão por meio de legislação ordinária. Para votar, os turcos tinham de se deslocar, pelo menos, até as sessões eleitorais localizadas nas fronteiras do país[26] (FIRMEZA, 2007). No mesmo ano, a Turquia modificou a Constituição com o objetivo de incorporar o instituto da dupla nacionalidade (FIRMEZA, 2007). Em 1998, a Turquia determinou que, aos cidadãos turcos forçados a abrir mão de sua nacionalidade de origem para adquirir a nacionalidade de seu país de acolhimento, seria oferecido o chamado *Cartão Rosa*, que concede o direito de permanência no país por vinte anos (prorrogáveis) e isenção do serviço militar, entre outros privilégios (FIRMEZA, 2007). Em 2004, um novo *Cartão Azul* substituiu o *Cartão Rosa*. Em 2009, os direitos garantidos pelo *Cartão Azul* foram expandidos. Direitos de previdência social foram adicionados e aos filhos dos emigrantes nascidos fora da Turquia foram concebidos os mesmos direitos que os cidadãos turcos (exceto o direito de votar e de ser funcionário público). Em 2014, foram adicionados direitos relativos à pensão (MENCUTEK; BASER, 2017).

Em 2012, o parlamento turco aprovou legislação que organiza os procedimentos de votação no exterior. Para as eleições de agosto de 2014, junho de

[26] "Por esse motivo, o número de votantes nunca chegou a ultrapassar o patamar de 100 mil. Somente na Alemanha, os turcos poderiam, teoricamente, eleger até 25 parlamentares em seu país de origem" (FIRMEZA, 2007, p. 165).

2015 e as eleições parlamentares de novembro de 2015, os cidadãos puderam votar em urnas colocadas em 54 países diferentes onde residem mais de 500 cidadãos turcos[27] (MENCUTEK; BASER, 2017).

No que tange às políticas simbólicas, há uma clara preocupação por parte das autoridades governamentais no que diz respeito à consolidação do contato de segunda e terceira gerações da diáspora com a língua e a cultura turcas (FIRMEZA, 2007). É importante destacar que a Turquia apoia a integração, e não assimilação, dos seus nacionais nos países de acolhimento (FIRMEZA, 2007). Criado em 2007, os *Yunus Emre Cultural Centres* (YEKM), através de projetos de pesquisa e um programa de eventos culturais e cursos, devem tornar a língua, a cultura, a arte e a história turcas conhecidas no exterior e intensificar as relações interculturais com as associações nos países-alvo. Para descendentes turcos também há cursos especiais para aprender ou aprimorar o conhecimento da língua turca e aprender sobre a cultura turca como forma de reforçar os laços com a Turquia. Como apontam Akçapar e Aksel (2017), nos países com grande número de migrantes turcos, os centros foram estabelecidos com uma ênfase em como constituir uma "casa" para os cidadãos turcos, enquanto, ao mesmo tempo, adotaram um papel de "pontes culturais" ao promover a cultura turca.

No que se refere às relações internacionais, é importante destacar os *Yunus Emre cultural centres* refletem as tentativas do Estado turco de enfatizar a importância da interação cultural e da representação cultural na política externa e nas relações bilaterais (AKÇAPAR; AKSEL, 2017). De acordo com Firmeza, "[d]a pauta do diálogo bilateral Alemanha-Turquia sobre migração, têm constado temas como direito à dupla nacionalidade, o uso da língua nativa dos filhos de migrantes no ensino escolar e a inclusão social dos turcos" (2007, p. 159). A partir do começo dos anos 1990, a pauta passou a refletir, mais intensamente, a preocupação com meios de reduzir a discriminação e a xenofobia contra os turcos na Alemanha (FIRMEZA, 2007).

Como aponta Firmeza (2007), para os migrantes que retomam ao país de origem, é de grande importância a possibilidade do acesso a esquemas de

[27] Nas eleições parlamentares, a participação dos eleitores da diáspora chegou a 45%. Além disso, há discussões em curso sobre se algumas cadeiras parlamentares devem ser reservadas para os representantes da diáspora (MENCUTEK; BASER, 2017).

previdência social. O governo turco passou a garantir a aposentadoria através do pagamento retroativo de contribuições realizadas no estrangeiro. No entanto, esses migrantes permaneceram prejudicados, pois não puderam recuperar as contribuições feitas para os sistemas previdenciários nos países onde trabalharam. Por esse motivo, a negociação de acordos bilaterais sobre previdência social passou a figurar entre as prioridades do governo (FIRMEZA, 2007). No que tange à cooperação com a sociedade civil, a rede consular tem sido instruída a organizar reuniões com organizações de migrantes[28], com o objetivo de reiterar os apelos para que se mobilizem em reação a críticas contra a Turquia, elaboradas por grupos de pressão organizados por curdos, armênios e gregos (FIRMEZA, 2007). Além do mais, autoridades governamentais turcas têm frequentemente solicitado seus nacionais no estrangeiro a apoiarem políticos que se mostram favoráveis a assuntos de interesse da política externa turca, a exemplo da candidatura à União Europeia (FIRMEZA, 2007).

De acordo com Aydin (2014), ao criar a Presidência dos Turcos no Exterior e Comunidades Relacionadas (YTB, sigla em turco), o governo em Ancara deu uma base institucional para as relações com os cidadãos turcos no estrangeiro e com as comunidades relacionadas. Como aponta o autor, uma das áreas de atividade da YTB é auxiliar as organizações de cidadãos turcos no exterior em seus esforços de ganhar participação política em seus países de residência e ajudá-las a intensificar seus relacionamentos com a Turquia (AYDIN, 2014).

A seguir, as principais políticas e práticas de vinculação do Estado turco para as comunidades emigradas durante o período em estudo.

[28] Os emigrados turcos têm origens distintas em termos de sua etnia, status socioeconômico, bem como sua afiliação cultural, política e religiosa. Dada a dimensão e a diversidade da população turca no exterior, existem centenas de organizações (de migrantes) não governamentais no estrangeiro. Essas organizações são variadas, não apenas em relação às características de seus membros, mas também no que tange a seus objetivos, atividades e pontos de vista sobre a Turquia (BILGILI; SIEGEL, 2011).

**Quadro 2 – Políticas e práticas de vinculação do Estado turco após 1990**

| Tipos de política de vinculação | Políticas de Vinculação |
|---|---|
| Reformas burocráticas | Reforma consular (aumento no número de consulados, principalmente na Alemanha, e incorporação de representantes da Direção-Geral de Assuntos Religiosos e dos Ministérios do Trabalho, Tesouro, Educação, Comércio e Defesa). Criação de conselhos consultivos e comissões parlamentares; da *World Turk Labour Council* em 2008; e, da Presidência dos Turcos no Exterior e Comunidades Relacionadas em 2010. |
| Políticas de investimento | Não foram identificadas. |
| Extensão de direitos políticos | Voto a partir do exterior para eleições presidenciais e parlamentares; dupla-nacionalidade; Cartão Rosa; e, Cartão Azul. |
| Serviços do Estado no exterior | Não foram identificados |
| Políticas simbólicas | Realização de eventos culturais e cursos através do dos *Yunus Emre Cultural Centres*; e, criação da revista *Artı 90 (Plus 90).* |
| Relações internacionais | Assinatura de acordos bilaterais (a maioria com a Alemanha). Negociação de acordos de previdência social. |
| Cooperação com a sociedade civil | Auxílio às organizações de cidadãos turcos no exterior em seus esforços de ganhar participação política em seus países de residência e de intensificar seus relacionamentos com a Turquia. |

Fonte: Elaboração própria, baseado em Levitt & De la Dehesa (2003) e Padilla (2011).

## Considerações finais

A análise apresentada demonstra que as políticas de vinculação do Brasil e da Turquia para suas comunidades no exterior no pós-Guerra fria possuem semelhanças e diferenças importantes. Além do mais, permite identificar os principais atores responsáveis pela formulação e implementação das políticas em tela.

No que se refere às semelhanças, os casos do Brasil e da Turquia demonstram que o relacionamento do governo com suas comunidades no exterior não se transforma com rapidez. Além disso, verificou-se que diversos atores – estatais e não estatais – participam na formulação e na implementação das políticas de vinculação dos países em tela. No caso do Brasil tiveram um papel importante: o Ministério das Relações Exteriores; o Ministério do Trabalho e do Emprego; o Ministério da Cultura; o Congresso Nacional; os governos dos estados de Goiás e do Paraná; a Caixa Econômica Federal; e, o SEBRAE. Já no caso da Turquia,

destacaram-se: a Presidência dos Turcos no Exterior e Comunidades Relacionadas; o Ministério das Relações Exteriores; a Direção-Geral de Assuntos Religiosos; o Congresso Nacional; e, o *Foreign Economic Relations Comittee*.

Em relação às diferenças, constata-se que, enquanto o Estado brasileiro priorizou a oferta de serviços aos nacionais no exterior e a atração de recursos financeiros dos emigrados através de políticas de investimento, o Estado turco investiu na criação de uma instituição para a coordenação de suas políticas para as comunidades emigradas, a Presidência dos Turcos no Exterior e Comunidades Relacionadas, na extensão dos direitos políticos e na cooperação com a sociedade civil.

É importante mencionar que, no primeiro momento, o papel das comunidades turcas no exterior (trabalhista) foi caracterizado em termos econômicos (remessas e retorno), com a ideia de que seus integrantes contribuiriam para o desenvolvimento econômico e bem-estar do país de origem. No momento em que a Turquia testemunhou a liberalização econômica dos anos 1980, e uma transição da migração temporária para o assentamento permanente de seus cidadãos migrantes no exterior, as obrigações das comunidades turcas no estrangeiro em relação à Turquia não diminuíram, mas mudaram estrategicamente em favor dos objetivos políticos do país. Portanto, o foco tem sido o uso político da influência de suas comunidades no exterior para melhora nas relações com a União Europeia, em especial, para tentar alcançar um resultado positivo na negociação de acesso ao bloco. Dessa forma, as políticas e as instituições turcas preocupadas com as suas comunidades no exterior não se concentram na vinculação financeira, mas na integração bem-sucedida da diáspora nos países de destino, esperando-se consequentemente beneficiar a imagem do país e suas reivindicações políticas. Já no Brasil, apesar dos avanços verificados, as comunidades de nacionais no exterior não constituem um assunto prioritário das políticas domésticas e externas.

Fica evidenciado, assim, que a Turquia se encontra, comparativamente ao Brasil, em uma situação mais consolidada de políticas devido ao histórico mais antigo de emigração e devido ao grande peso social e político que o fenômeno migratório tem para o país. O tema das migrações ainda não parece suficientemente internalizado na sociedade brasileira. Como consequência, é conveniente monitorar o que está dando certo nas políticas de vinculação de outros países. Portanto,

apresenta-se como oportunidade de um trabalho futuro comparar as políticas do Brasil com a de outros países em desenvolvimento.

## 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.

AKÇAPAR, Ş. *Turkish Highly Skilled Migration to the United States*: New Findings and Policy Recommendations. Land of Diverse Migrations, Challenges of Emigration and Immigration in Turkey. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

AYDIN, Y. *The new Turkish diaspora policy*. Berlim: SWP, 2014.

BALI, R. N. *From Anatolia to the New World*: Life Stories of the First Turkish Immigrants to America. Istambul: Libra, 2013.

BANCO MUNDIAL. Migration and Remittances Factbook 2011. 2 ed. Washington, DC, 2016. Disponível em: https://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf. Acesso em: 06 abr. 2019.

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

BILGILI, Ö.; SIEGEL, M. Understanding the changing role of the Turkish diaspora. 2011. Disponível em: https://migration.unu.edu/publications/working-papers/understanding-the-changing-role-of-the-turkish-diaspora.html. Acesso em: 19 mai. 2019.

BRUINESSEN, Martin Van. Shifting national and ethnic identities: the kurds in Turkey and the European Diaspora. *Journal of Muslim Minority Affairs*, v. 18, n. 1, p. 39-52, 1998.

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)*. Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Universidade Federal Fluminense, 2017.

BRUM, A. G. *Brasileiros no exterior*: o caso da Flórida. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2018a.

BRUM, A. G. As políticas de vinculação do Brasil para os brasileiros e seus descendentes no exterior. *O Social em Questão*, v. 41, n. 41, p. 65-86, 2018b.

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

DÉLANO, Alexandra. From limited to active engagement: Mexico's emigration policies from a foreign policy perspective (2000–2006). *International Migration Review*, v. 43, n. 4, p. 764-814, 2009.

DICARLO, Lisa. *Migrating to America*: Transnational Social Networks and Regional Identity Among Turkish Migrants. Londres: I.B. Tauris, 2008.

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: FUNAG, 2007.

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*, v. 28, n. 1, 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.

GÜNAYDIN, G. G. Alevi conflict in Turkey with political aspects. *The Journal of Social Science*, v.3, n. 56, p. 547-555, 2017.

İÇDUYGU, A. 50 years after the labour recruitment agreement with Germany: the consequences of emigration for Turkey. *Perceptions*, v. 17, n. 2, p. 11-36, 2012.

İÇDUYGU, A.; AKSEL, D. B. Turkish migration policies: A critical historical retrospective. *Perceptions*, v. 18, n. 3, p. 167-190, 2013.

INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. *Western Political Quarterly*, v. 41, n. 4, p. 725-745, 1988.

KIRIŞÇI, K. Turkey: A transformation from emigration to immigration. *Migration Information Source*, 2003. Disponível em: https://www.migrationpolicy.org/article/turkey-transformation-emigration-immigration. Acesso em: 19 mai. 2019.

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

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

MARGOLIS, M. L. *Goodbye, Brazil*: emigrantes brasileiros no mundo. São Paulo: Contexto, 2013.

MÁRMORA, L. *Las políticas migratórias 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.

MENCUTEK; Z. A.; BASER, B. Mobilizing Diasporas: Insights from Turkey's Attempts to Reach Turkish Citizens Abroad. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, v. 20, n. 1, p. 86-105, 2018.

MILANEZ, L. C. B. M. Política Externa de Migrações: os casos comparados de Brasil e México – análise da literatura de política externa e histórico das políticas de atenção a emigrados. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 1., 2012, Brasília. *Anais eletrônicos*... Disponível em: http://www.seminariopos2012.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=803. Acesso em: 15 mai. 2019.

MILANEZ, L. C. B. M. *Brasileiros no exterior*: formulação de política externa e formação de comunidades. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2013.

NETO, P. H.; SPRANDEL, M. Os objetivos da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e a política migratória brasileira. In: *Brasil*, *15 anos após a Conferência do Cairo*. Campinas: ABEP/UNFPA, 2009, P. 303-326.

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.

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

PATARRA, N. L. Governabilidade das Migrações Internacionais e Direitos Humanos: o Brasil como País de Emigração. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 187-211.

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

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

SCHWEIZER, L. Remessas de brasileiros no exterior. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 279-297.

SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. *International theory*: positivism and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

USHIJIMA, F. R. *A política externa brasileira para os emigrantes e seus descendentes*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", 2012.

VILHENA, D. V. *Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen*: transnacionalismo y políticas públicas. Santiago de Chile: CELADE, 2006.

**Recebido em: 19/05/2020**

**Aprovado em: 18/03/2020**