

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A REAÇÃO RESTRITIVA À IMIGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPÉIA E A
IRREGULARIDADE: O CASO DA ESPANHA, O NOVO PAÍS DE IMIGRAÇÃO**

Aline Baú dos Santos

Porto Alegre, 2012

ALINE BAÚ DOS SANTOS

**A REAÇÃO RESTRITIVA À IMIGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPÉIA E A
IRREGULARIDADE: O CASO DA ESPANHA, O NOVO PAÍS DE IMIGRAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Pr. Dr. Paulo Visentini

**UFRGS
2012**

CIP - Catalogação na Publicação

Santos, Aline Baú

A Reação Restritiva à Imigração da União Européia e a Irregularidade: O Caso da Espanha, o Novo País de Imigração. / Aline Baú Santos. -- 2012.

158 f.

Orientador: Paulo Gilberto Fagundes Visentini.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2012.

1. Política de Restrição Imigratória da União Européia. 2. Imigração Irregular. 3. Política Imigratória da Espanha. 4. Imigração Internacional de Trabalhadores. 5. A Legislação da União Européia para o Estrangeiro. I. Visentini, Paulo Gilberto Fagundes, orient. II. Título.



Programa de Pós Graduação em
Ciência Política

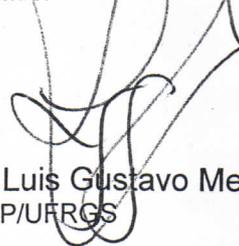


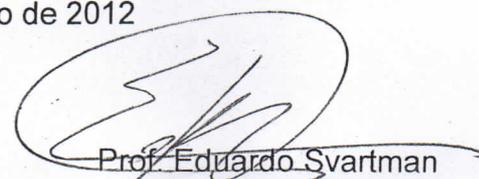
ATA 01/2012

Aos dezesseis dias do mês de fevereiro de 2012, às 14h horas, no Pantheon do IFCH, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, reuniu-se a Banca Examinadora constituída pelos Professores Paulo Gilberto Fagundes Visentini (orientador), Eduardo Svartman, Luis Gustavo Mello Grohmann e Érico Duarte para examinar a defesa da dissertação de Mestrado da aluna ALINE BAÚ DOS SANTOS, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sobre o tema intitulado **“A reação restritiva à imigração da União Européia e a irregularidade: o caso da Espanha, o novo país de imigração”**. A candidata realizou uma exposição oral de trinta minutos e, após, foi argüido pelos professores da banca. Concluída a argüição, os membros da Banca Examinadora atribuíram as seguintes avaliações ao candidato: Eduardo Munhoz Svartman, APROVADO; Luis Gustavo Mello Grohmann, APROVADO e Érico Esteves Duarte Aprovado, obtendo a avaliação final Aprovada, tendo obtido o título de Mestre em Ciência Política.

Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2012


Prof. Paulo Gilberto Fagundes Visentini
Orientador


Prof. Luis Gustavo Mello Grohmann
PPGCP/UFRGS


Prof. Eduardo Svartman
PPGCP/UFRGS


Prof. Érico Esteves Duarte
PPGEEI/UFRGS

RESUMO

A gerência sobre fluxos migratórios tornou-se, a partir do século XX, um desafio de grandes proporções para a União Europeia. O expressivo índice imigratório, acentuado a partir da década de 1980, teve como consequência direta a elaboração de uma série de normas que visam a contenção dessa tendência. A rigidez normativa e as políticas de fronteiras, essas muitas vezes em desacordo com os direitos internacionais dos imigrantes, não reprimiram a imigração; conquanto causaram efeitos tangenciais que vieram a prejudicar uma administração eficiente do problema imigratório ao produzir imigrantes com *status* de irregularidade e à margem da sociedade receptora. Em um estudo de caso sobre a Espanha, recente país de imigração, observam-se os atores e fatores influentes no processo decisório político imigratório e as constantes mudanças na *Ley de Extranjeria*. Por outro lado, verifica-se na análise dos fluxos migratórios magrebinos que a imigração econômica é resistente a políticas restritivas e aos perigos de uma viagem irregular: o Estado demonstra ineficiência quando o propósito é gerenciar a vontade humana em vislumbrar oportunidades de uma vida melhor no estrangeiro.

Palavras-chave: Política de Restrição Imigratória da União Européia, Imigração Irregular, Política Imigratória da Espanha, Imigração Internacional de Trabalhadores, A Legislação da União Européia para o estrangeiro.

ABSTRACT

From the XX century, the management on migration flows became a challenge of great magnitude for the Europe Union. The increase on migration ratings during the decade of 1980, resulted on the creation of several rules to hold this trend. The stiffness on regulatory measures and border policies, which in most cases are made in disagreement with the international rights of immigrants, couldn't refrain the migration itself; nevertheless, they caused tangential effects that harmed a decent administration of the migration problems, whilst producing outcasts on the receptive society or immigrants with the irregular status. In a case study of the Spanish situation on this matter, different actors and factors will be observed, as they're both influential on the decision process on migration policies and the constant changes on the *Ley de Extranjería*. On the other hand, the analysis of the migration flows on Maghreb shows it's resistance on restrictive policies and the dangers involved on the travels to deceive the rules: it is shown that the State is inefficient on managing the human will to seek a better life abroad.

Keywords: Restrictive Immigration Policies in the European Union, Irregular Immigration, Immigration Policies in Spain, Immigrant Worker, Immigration Laws European Union.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 O ESTADO E O IMPACTO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL	
1.1 O RECHAÇO AO IMIGRANTE: AS REAÇÕES DO ESTADO FRENTE A INSEGURANÇA	10
1.1.1 Aspecto econômico do rechaço do Estado ao imigrante: a teoria de Inglehart.....	16
1.1.2 Os benefícios da imigração econômica e o discurso societário para Securitização.....	24
1.2 O ESTADO FRENTE A NOVA CONCEPÇÃO DE DIREITOS PARA O IMIGRANTE ILEGAL	27
1.2.1 O Pacto Internacional dos direitos Civis e Políticos.....	29
1.2.2 O Pacto de San José da Costa Rica.....	30
1.2.3 A Convenção Internacional para Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares.....	31
1.3.4 O impacto dos Direitos Humanos no Estado.....	33
2. A EUROPA FORTALEZA	
2.1 FRONTEIRAS JURÍDICAS : A LEGISLAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA O ESTRANGEIRO.....	37
2.1.1 Os Acordos de Schengen	39
2.1.2 Os Acordos de Dublin.....	42
2.1.3 O Livro Verde Europeu e a Cúpula de Hampton Court.....	45
2.1.4 A Diretiva de Retorno e o Pacto Europeu sobre Asilo e Imigração.....	47
2.1.5 A encruzilhada: o poder supranacional e o poder nacional.....	52
3. ESPANHA E IMIGRAÇÃO IRREGULAR: UM MAPEAMENTO	
3.1 A ESPANHA: DE PAÍS EMIGRANTE PARA IMIGRANTE.....	54
3.1.1 O impacto da crise econômica de 2008 no fluxo imigratório.....	61
3.2 A IMIGRAÇÃO E A ECONOMIA ESPANHOLA.....	63
3.3 A ESPANHA: OS IMIGRANTES E O CONTEXTO SOCIAL E POLÍTICO.....	69
4. AS POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS DA ESPANHA E SEUS EFEITOS NA CONTENÇÃO DOS FLUXOS IRREGULARES DE IMIGRANTES	
4.1 LEGISLAÇÃO E A POLÍTICA IMIGRATÓRIA DA ESPANHA.....	75
4.1.1 O período PSOE (1982 à 1996)	75
4.1.2 O período PP (1996 à 2004).....	82

4.1.3 O Retorno do PSOE (2004 até 2011).....	91
4.2 DOIS PARTIDOS E SEIS REFORMAS DE LEI: A MESMA IRREGULARIDADE.....	105
5. A PERSISTENTE IMIGRAÇÃO ECONÔMICA ILEGAL: O CASO MAGREBINO	
5.1 PRINCIPAIS MOTIVAÇÕES À MIGRAÇÃO INTERNACIONAL.....	112
5.2 MARROCOS.....	119
5.2.1 Características Sócio-Econômicas da população Marroquina na Espanha.....	119
5.2.2 Geografia e Demografia.....	120
5.2.3 Políticas Migratórias.....	121
5.2.4 Situação dos imigrantes.....	123
5.2.5 Situação Psicossocial do Imigrante.....	125
5.2.6 Manobras dos imigrantes marroquinos.....	126
5.3 OS CASOS DE ARGÉLIA E TUNISIA.....	128
5.3.1 Situação dos Imigrantes.....	128
5.3.2 Políticas Migratórias.....	130
5.3.3 Manobras dos imigrantes às restrições Espanholas.....	132
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
BIBLIOGRAFIA	141

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, a gerência sobre fluxos migratórios internacionais tornou-se um desafio de grandes proporções à Europa Ocidental. Durante o período de 1950 a 1973, com o objetivo de reestruturar suas economias, desgastadas durante a Segunda Guerra Mundial, os países do norte e oeste da Europa Ocidental passaram a demandar um grande contingente de mão de obra estrangeira (Castles e Kosack 1973). Alcançados os objetivos econômicos, os imigrantes, de maioria Italiana, Espanhola e Grega, deveriam retornar aos seus países de origem. Contudo, interessados em reunificação familiar no novo território, os imigrantes que estavam em status temporário passaram a ter status permanente, o que demonstrou a impossibilidade de considerá-los mera mão de obra suplementar.

A partir dos anos 1980, sob uma nova configuração econômica e social global, a Europa Ocidental transformou-se em atrativo para um grande contingente populacional que via-se excluído dos “progressos do capitalismo” - de 1990 até os primeiros anos do século XXI as taxas de imigração triplicaram (Eurosat, 2008). Assim, ainda na década de 1980, a então Comunidade Europeia começou a experimentar uma metamorfose racial e étnica (Castles e Miller, 1993) devido ao volumoso fluxo migratório internacional do Oriente Médio (maioria turcos e Libaneses), da África (maioria de Magrebinos), da Europa Oriental (antigos Estados do bloco soviético) e, em menor escala, aos fluxos das Américas e da Ásia.

A consequência direta foi a elaboração de uma série de normas que visavam a contenção dessa tendência. A rigidez normativa e as políticas de fronteiras, contudo, não reprimiram a imigração, conquanto causaram efeitos tangenciais que vieram a prejudicar uma administração eficiente do problema migratório.

Nesse sentido, a União Europeia é um terreno fértil para acadêmicos que reconhecem a importância do fenômeno migratório internacional e os impactos dele decorrentes na organização social e econômica de um país, destarte resolvem se debruçar sobre uma variedade de conteúdos multidisciplinares da temática migratória. Essa advinda, em sua essência, do ímpeto humano, racional e livre, de explorar realidades diversas do ambiente em seu entorno. Fenômeno caracterizado por ser histórico e permanente, objeto de direitos consagrados pela ONU no século XX.

Os fluxos migratórios configuraram-se, no fim do século XX, em uma força motriz complexa e

renovada, Wihtol (2006) acredita que o desafio da União Europeia é encontrar um compromisso entre as necessidades do trabalho, as perspectivas demográficas e o respeito pelos compromissos internacionais.

Diante da globalização, das diferenças econômicas, acentuadas através do Neoliberalismo, da evolução dos direitos humanos ao imigrante regular e irregular e do sentimento de insegurança, que traduz as sociedades receptoras de imigração no novo século, os partidos políticos vislumbraram a força que a imigração tem para alavancar conceitos na sociedade para a obtenção de resultados eleitorais. Os governos, por sua vez, têm dificuldade de gerir a vontade humana de acordo com as necessidades econômicas do país.

A imigração irregular, nesse contexto, tornou-se uma contravenção ao poder do Estado no controle do território. A União Europeia tem como paradigma de política imigratória (caracterizada como de fronteira) a restrição da imigração internacional, institucionalizada em 1986 com os Acordos Schengen. Em progressão, os fluxos imigratórios começaram a ser trabalhados e crescer em importância na agenda política, junto às temáticas de segurança.

A restrição, assim, tem se delineado em rechaço e desrespeito aos direitos internacionais do imigrante (Bahbha, 2005, versão *on-line*), atitude claramente exposta nas normativas para o estrangeiro (Wihtol, 2009). O paradoxo dessa realidade está na facilidade crescente com que capital e bens entram e saem da Europa Ocidental, enquanto a "Fortaleza Europa" intensifica o controle de suas fronteiras externas (Lucas, 1996; Castells, 2001).

Cabe ressaltar que essa restrição não atinge a todos. Nenhuma nação industrializada aporta políticas de restrição à mão de obra altamente qualificada - o bem mais valorizado no mercado de trabalho mundial é o conhecimento, a tecnologia adquirida com o passar dos tempos dispensa a mão de obra e aumenta as exigências do nível de instrução dos trabalhadores. De acordo com Castells (2001, p. 236), ao invés de uma sociedade industrial ou pós-industrial, estamos diante de uma "sociedade informacional", porque "esta baseia seu sistema produtivo em torno de princípios de maximização da lucratividade baseada em conhecimento. Contudo, na União Europeia, vasto número de imigrantes são coadjuvantes na "sociedade da informação".

Segundo Catherine Wihtol (pág. 25, 2009), a União Europeia apresenta dez etapas marcantes à restrição imigratória, elas são constituídas por normativas de caráter não vinculativo, a fim de orientar o tratamento dos Estados-Membros à imigração, elas são: Os acordos de Schengen (1985), a Assinatura dos Acordos de Dublin sobre asilo (Dublin I em 1990 e Dublin II em 2003), o art. 8º do Tratado de

Maastricht (1992), a Declaração de Barcelona (1995), a modificação do Tratado de Amsterdam (1997), o Conselho Europeu de Tampere (1999), o Livro Verde Europeu (2005), O Pós Cúpula de Hampton Court – Reino Unido (2005), a Diretiva de Retorno(2008), Os cinco compromissos do Pacto Europeu sobre imigração e asilo (2008). Contudo, os esforços dos Estados-Membros em estabelecer uma fronteira jurídica e física de magnitude continental têm resultado no convite à transgressão (Bauman, 2006, pág. 12).

Nesse contexto, a Espanha torna-se um objeto interessante de estudo. Paralelo a outros países da União Europeia, ela (assim como Itália e Portugal) recentemente transformou-se em país de imigração devido ao seu crescimento econômico e à necessidade de mão de obra imigrante barata para fomentar a elevação de índices econômicos. Freeman (2006) afirma que a importação de mão de obra, e a forma como ela é realizada, se dá em função da economia nacional e da interação de interesses na arena política.

Assim, a partir da decorrência de altos índices imigratórios, por volta do ano 2000, já inserida no escopo político europeu, começou, gradativamente, a gerenciar a imigração, selecionando quem os interessava. Similar a outros países mais experientes com fluxos imigratórios, começou a produzir imigrantes ilegais.

Em 1985, o tratamento com a imigração na Espanha passa a ser institucionalizado com a *Ley de Extranjeria* (Lei orgânica 7/1985). O país, ainda de emigração, tinha como objetivo principal demarcar fronteiras jurídicas à migração Euro-mediterrânica e, assim, aderir à Comunidade Europeia. De 1985 até 2011 houveram seis reformas de lei, sem sucesso, a fim de conseguir gerenciar a imigração e, principalmente, controlar a imigração irregular.

Por volta do ano 2000, o debate sobre a imigração tornou-se popular na mídia e entre os espanhóis, afinal, a Espanha vivenciava a experiência de receber farta parcela do fluxo imigratório que se direcionava à Europa. Os jogos políticos em torno da imigração tornaram-se comuns na prospecção do eleitorado entre o Partido Popular (PP), considerado como de centro-direita, e o Partido Socialista da Espanha (PSOE). Nesse aspecto, a percepção da sociedade espanhola sobre a imigração tem relevância na construção de políticas para o imigrante, principalmente em matéria de integração.

Para Inglehart (1997), a economia de um país, o estado de bem estar e o nível de segurança econômica acabam determinando certos padrões de comportamento em uma geração na sociedade para com o estrangeiro. O sentimento de insegurança na sociedade, que é subjetivo, é gerado pela gradativa falência do Estado de bem-estar social. Tem como consequência um cenário favorável a partidos

políticos que objetivam apresentar soluções simples à população, pois responsabilizam os imigrantes pela criminalidade¹, desemprego², precariedade da assistência pública³, criando, assim, uma cultura de rechaço ao imigrante - discurso muito usado por partidos de centro-direita. Evidência para o cultivo do ódio de partidos de extrema-direita na Europa que, devagar, mas de forma crescente, vêm criando adeptos (Tostes, pág.2, 2009).

Na Espanha, particularmente, o desconforto declarado da sociedade para com o imigrante foi visto após o 11 de março de 2004, quando houve a mudança da sigla partidária (PP para PSOE) no poder e após a crise econômica de 2008. Naquele ano, houve a evolução da europeização na política migratória nacional espanhola em seus extremos sob o argumento econômico nacionalista. Pragmatismo que, nesse momento de recessão econômica, fez as ideias socialistas-democratas de integração e igualdade (difundidas em 2004 pelo PSOE) perderem considerável espaço à realização de políticas emergenciais para a nova realidade econômica. Segundo Haas (1992), as ideias são passíveis à mudança devido à influência de redes sociais, oposição entre atores no sistema político, enquadramento de novas ideias às concepções existentes sobre a realidade e à priorização de interesses.

Por outro lado, o fluxo migratório do Magrebe para a Espanha não é significativamente afetado pelas dificuldades impostas nas fronteiras da União Europeia (controladas pela FRONTEX), nem pelas complicações burocráticas à regularização naquele país, por vezes simplificada através de anistias a fim de suprir as falhas políticas (a maioria desses programas resultou temporário o caráter regular do imigrante), que prejudicam a arrecadação de mais fundos à incipiente previdência social (último programa de regularização em 2005).

Apesar do rígido controle de fronteiras e das medidas punitivas direcionadas ao imigrante irregular, a União Europeia contou com índices expressivos de residentes irregulares⁴, cerca de 4,5

¹ Embora o barômetro CIS revele que, para os espanhóis, por exemplo, a imigração não é um dos principais problemas que os afetam (está em décimo nono lugar), segundo a maioria dos espanhóis há um número excessivo de imigrantes e o aspecto negativo que destacam disso é que junto ao fluxo migratório aparecem mais delinquência e insegurança (Barômetro CIS, pág. 9, 2009). Percepção que faz os espanhóis desconfiarem dos imigrantes (Aviles, pág.2, 2003). Dados indicam que “os delitos por habitante na Espanha caíram 22,7% entre 2002 e 2006, anos em que a imigração cresceu 86,5%” (Coletivo IOÉ, pág. 2008).

² A maior parte dos imigrantes econômicos não são concorrentes dos europeus a vagas de emprego (Bernardi et al, 2011).

³ Estudos revelam que na Espanha os imigrantes, inclusive os irregulares, têm baixa procura por assistência médica (primária, especializada ou hospitalar), procuram com mais assiduidade as emergências. Parte desta decorrência é a falta de conhecimento sobre o sistema sanitário espanhol (Regidor *et al*, 2008). Fatos que fazem os gastos com os estrangeiros nestas áreas não serem elevados e a contribuição do imigrante, que conseguiu permanecer no Estado de forma regular, trazer certos benefícios à economia espanhola.

⁴ Segundo Castles (2010, pág.2), a expressão “imigração ilegal” vem conferir a condição de criminoso ao imigrante que não adquiriu a documentação exigida pelas autoridades. O teórico sustenta que descumprir normas administrativas não faz de um ser humano ilegal. A PICUM-Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (2007, pág. 2),

milhões de pessoas (Comissão Europeia, 2007, pág. 7). Segundo o relatório da Comissão Mundial sobre Migrações Internacionais (GCIM) de 2005, o continente é porta de entrada para 560 mil imigrantes ilegais todos os anos. Desses, estima-se que dois mil africanos morrem ao tentar atravessar o Mediterrâneo.

O contingente de 4,5 milhões de residentes ilegais parece irrisório se comparado aos 18,5 milhões de imigrantes regularizados até o ano de 2007 (Comissão Europeia, 2007, pág. 7). Contudo, os riscos assumidos para entrar no território por via irregular são grandes. Em 2006, somente na Espanha viviam 660 mil imigrantes irregulares (Colectivo Ioé, pág. 3, 2008) que, em maioria, correram riscos na travessia de fronteiras e passaram a viver à margem da sociedade espanhola.

Na Espanha há empresas que se beneficiam da vulnerabilidade dos imigrantes irregulares: não arcam com horas extras de trabalho, pagam baixos salários, oferecem condições mínimas de trabalho. A fragilidade de cunho administrativo do irregular torna as empresas que dela se beneficiam mais competitivas que os concorrentes (Arango, 2004, pág 34).

Postos de trabalho problemáticos ao controle do Estado, como os domésticos e os da indústria do sexo, atraem extensa mão de obra irregular. Pois, neste caso, não estamos falando de empresas registradas. A maior parte das famílias espanholas que dispõem de serviço irregular doméstico (ocupados por mulheres imigrantes) tem as seguintes facilidades: além da dificuldade do trabalho ser descoberto, elas não pagam custos extra-salariais. A indústria do sexo, por outro lado, com altas taxas de imigrantes irregulares, é um mercado difícil de ser controlado: a prostituição é um trabalho que já existe na clandestinidade quando não legalizada (Arango, 2004, pág.35).

Não obstante a evolução dos entraves sociais e jurídicos à permanência de fluxos imigratórios indesejados em território espanhol, eles tendem a se manter: grande parte da irregularidade nasce da demanda por postos de emprego e das vias produzidas pelo Estado para a regularização (Castles, 2004). A lógica do mercado que determina quais empregos vagos serão preenchidos, legalmente, se possível, e ilegalmente se necessário. Enquanto há demanda, há oferta.

A teoria neoclássica das migrações defende que um dos principais determinantes à migração é de natureza econômica, que, segundo Castles apresenta-se nas “disparidades nos níveis de rendimento, emprego e bem-estar social entre diferentes áreas” (Castles, 2000, pág. 272). Portanto, enquanto os países apresentarem desigualdades em efeitos, denominados por Castles e Miller (1998, pág. 20) como

defende que o termo “imigração ilegal” não existe no Direito Internacional e definir um indivíduo ou um grupo como “ilegal” pode ser considerado como uma forma de não reconhecimento da sua natureza humana, correndo-se o risco de violar o seu direito de ser reconhecido como pessoa perante a lei.

“*push*” (crescimento demográfico, baixo padrão de vida, falta de oportunidade econômica, repressão política) e “*pull*” (disponibilidade de terras, boas oportunidades econômicas e liberdades políticas), haverão migrantes econômicos em trânsito. Principalmente se esses se encontrarem próximos geograficamente (Buzan, Waever; Wilde, 1998).

Nesse cenário, Botswell (pág. 6, 2011) afirma que há dificuldade do Estado em orientar comportamentos imigratórios geridos através da subsistência e das expectativas de obter melhor qualidade de vida. As sanções típicas usadas pelo Estado a outras áreas do comportamento individual, como estratégias de comando da lei e as formas tradicionais de regulamentos, apoiadas por imposição hierárquica de sanções, tendem a não alcançar os resultados desejados, assim como as formas de coerção e controle de fronteiras. Iniciativas como essas apenas incentivam o imigrante a burlar a lei e a fiscalização (Botswell, pág. 16, 2011), como segue:

POR MAR:

África para as Ilhas Canárias:

1000-1500 €

Norte de Marrocos para a Espanha:

1.000 €

Líbia para a Itália:

1.500-2.000 €

POR TERRA:

Sub-Sahara em Marrocos:

1.000-2.000 €

Através de Mali: 1.000 €

Através Sahara:

1,700-3,400 €

POR AR / TERRA / MAR:

Sul da Ásia para a África para a Europa: 9,000-16,000 €

Fonte: ONU, 2007

Os Enclaves da Espanha de Ceuta e Melilla, no norte de Marrocos, são os alvos iniciais para muitos migrantes. Em resposta, as autoridades dos enclaves dobraram o tamanho das cercas de todo o território costeiro no ano de 2005. Em 2006 a FRONTEX reforçou a proteção da fronteira. Todavia, aumentar a segurança em um ponto parece simplesmente transferir o fluxo para outro, pois com os enclaves protegidos a Grécia passou a enfrentar problemas. Em 2008, segundo a delegação do ACNUR em Atenas, perto de 150 mil imigrantes foram detidos por terem entrado e permanecido ilegalmente em território grego, ou seja, 75% do total europeu, contra 50% em 2008. Desde o início do ano, estes números indicam, ainda, que a via terrestre tem sido privilegiada em detrimento da via marítima

(Diplomatique, 2008).

Enquanto a mão do Estado tende a ter dificuldades para impactar a imigração indesejada, as mãos virtuais das crises econômicas não as têm. A crise econômica de 2008, ao contrário da Asiática de 1997, fez com que as imigrações regular e irregular diminuíssem não só na Espanha como em toda Europa. Segundo Castles (2009), os efeitos das crises econômicas sobre a migração são complexos e difíceis de prever, mas, apesar das variações nos efeitos, eles existem.

A Espanha foi um país que aumentou em seis vezes sua população estrangeira entre 1998 e 2008, o primeiro sinal estatístico de redução no aumento da migração apareceu no final de 2007. Em 2008 as entradas foram estabilizadas antes que houvesse a primeira queda real do número de estrangeiros registrados com autorização de residência (cerca de 50.000 inferior) (Balch, 2010). Contudo, crises são transitórias, em contrapartida, a demanda europeia por imigração é de longo prazo: Os países precisarão de mão de obra suplementar para a manutenção do crescimento econômico e da prosperidade (OCDE, 2011), estima-se que nos próximos 40 anos a União Europeia necessitará em torno de 30 milhões de recém chegados; e o fosso econômico entre o norte e sul permanece (Colectivo IOÉ, 2008, pág. 3). Cenário que configura a importância do imigrante econômico na Espanha e no âmbito da União Europeia.

O presente trabalho, assim, objetiva-se a trazer à análise da temática imigratória o Estado democrático de direito receptor de alto contingente imigratório no Pós-Segunda Guerra, inserido em novas configurações globais, sociais e econômicas. Como formulador de leis e políticas, tem novos desafios, um deles é a gerência da vontade humana, principalmente quando está envolta em esperanças e expectativas.

Saliento que a proposta a ser desenvolvida durante os capítulos não é trazer soluções políticas ao Estado, mas mapear o cenário da imigração na Europa Ocidental, especialmente na Espanha. A imigração ilegal será abordada não como um problema *per se*, mas sim como o reflexo de problemas macro e micro que envolvem um país.

Em um mapeamento geral das realidades multidisciplinares que envolvem a escolha de uma determinada política aos imigrantes, busca-se verificar quais as razões da restrição imigratória, o quanto as medidas à imigração são restritivas, coercitivas e desconsideram os direitos humanos do imigrante e se tais medidas amedrontam a população que deseja imigrar.

Em um cenário de fronteiras jurídicas supranacionais e nacionais da Espanha, o objetivo é comprovar, tendo como objeto de análise a imigração magrebina, que apesar dos empecilhos da lei, das

dificuldades em se integrar na sociedade de destino, e das manobras perigosas à entrada em território ríspido - realidades geridas por fatores culturais, econômicos e políticos - que a relação custo-benefício da emigração continua a atrair de forma crescente pessoas desejosas de viver o sonho europeu.

A fim de mapear essa realidade, uma vasta literatura será utilizada: cientistas políticos, historiadores, sociólogos, juristas, filósofos, internacionalistas, antropólogos e economistas. Considerando, assim, a temática migratória – tanto o que imigra, quanto o que influencia e elabora políticas - como uma temática essencialmente humana que, por sua condição multifacetada, não se prende a uma única ciência.

Em relação aos dados que explicitam a imigração, encontra-se dificuldade no conhecimento de algumas taxas: os relatórios dos governos sobre o número de residentes legais, distribuição de autorização de trabalho e residência são deveras simplificados, ao contrário do que ocorre com os dados sobre deportação e expulsão.

Também há distorção dos números de irregularidade, criminalidade, etc, congruente com o interesse de grupos políticos sobre a irregularidade e criminalidade envolvendo estrangeiros. Por exemplo, o número de imigração irregular geralmente é mais elevado em documentos de ONG'S ou de partidos opositores ao governo de um determinado país, assim como índices de criminalidade são distorcidos por organizações anti-imigração e organizações que tem benefícios econômicos ou políticos na divulgação desses dados.

Por fim, antes de dar início às próximas páginas, é importante desmistificar alguns mitos que abarcam a imigração para a Europa Ocidental:

1) os imigrantes africanos não correspondem às imagens vendidas pela mídia (pessoas ao extremo da fome), inclusive, os países mais pobres do mundo são os que têm menos mobilidade (ONU, 2009). Contudo, o risco da detenção e de morte que os magrebinos têm ao atravessar ilegalmente as fronteiras europeias demonstra o desespero por emigrar, situação que pode ser explicada por Manuel Castells, Zygmunt Bauman e Eduardo Galeano, entre outros.

2) a imigração não é a causa da criminalidade, desemprego e precariedade do sistema público.

3) dos 200 milhões de imigrantes internacionais, menos de 70 milhões pertencem ao fluxo com sentido país em desenvolvimento para país desenvolvido (ONU, 2009), apesar desse ser o maior na Espanha.

4) a Europa necessita da força de trabalho imigrante. Segundo Bauman:

há hoje 333 milhões de europeus, mas com a presente taxa de natalidade, esse número vai diminuir para 242 milhões nos próximos 40 anos. Para preencher essa lacuna, pelo

menos 30 milhões de recém-chegados serão necessários, caso contrário, a nossa economia europeia entrará em colapso junto com o nosso padrão estimado de vida (2011, *versão online*).

5) A migração em massa não é uma tendência moderna: "Desde a Idade da Pedra as pessoas têm migrado. Se você puder encontrar uma vida melhor, você vai" (Janowski, 2002, *versão on line*).

Capítulo 1.

O ESTADO E O IMPACTO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL

1.1 O RECHAÇO AO IMIGRANTE: AS REAÇÕES DO ESTADO FRENTE A INSEGURANÇA.

Ao falar sobre imigração ilegal, desagradado para os países, tornou-se necessário conceituar o Estado, a Nação no presente trabalho, a delineação e a conseqüente diferenciação desses conceitos são de fundamental importância para a discussão sobre as motivações do rechaço ao imigrante. Afinal, a Europa ocidental na segunda metade do século XX apresenta uma postura securitizadora no que se refere a temática imigratória.

Atualmente, observa-se que os estudos sobre questões de segurança, é dada maior ênfase nas unidades institucional e política, deixando de lado a figura nacional, guardiã de um povo unido por sua identidade. Essa crítica é pesadamente elencada pelos teóricos de segurança da Escola de Copenhague.

Bary Buzan é um dos teóricos mais citados quando a abordagem societária é o fundamento para a securitização para além do Estado, da nação. O alargamento das prioridades das temáticas a serem securitizadas também é um dos temas abordados pelo autor. Entretanto, ele salienta que esse alargamento é intelectual e politicamente perigoso. Deve-se ter cuidado ao acrescentar a palavra segurança “a um conjunto cada vez mais amplo de questões” (Buzan *et al.*, 1998, p. 1).

Após a Guerra fria houve uma mudança no conceito de segurança. No mundo bipolar as problemáticas militares eram o centro da problemática securitária. Hoje, as ameaças sentidas pelo Estado e pela nação (salientada pela Escola de Copenhague) fizeram com que fosse construída uma agenda de segurança mais diversificada. Segundo Buzan:

Quase ninguém discute que o fim da Guerra Fria teve um profundo impacto sobre todo o padrão de segurança internacional. A relativa autonomia de segurança regional constitui um padrão de relações internacionais de segurança radicalmente diferente da estrutura rígida da bipolaridade de superpotências que definiram a Guerra Fria (pág.3, 2003).

Segundo Buzan, Waever e Wild a análise securitária pode ser dividida em cinco setores: econômico, militar, político, ambiental, e, por fim, societário (Buzan, Waever; Wilde pág. 195, 1998). Entretanto, cabe ressaltar que esses setores (aliados ou separados) só entrarão na agenda de segurança se o Estado for vulnerável às suas ameaças. Ou seja, se os seus mecanismos de defesa políticos e jurídicos forem ineficazes. A imigração é tema da agenda de segurança na Europa, realidade que, como

será visto nos próximos capítulos, é expressa nas legislações da União Europeia e, mais especificamente, da Espanha. A imigração, e consequentemente a ilegal, acaba sendo percebida como uma insegurança de difícil resolução.

As ameaças no setor societário são divididas por Buzan, Waever e Wild em três grandes grupos:

1 - Migração: Diz respeito a tensões entre Estados de proximidade geográfica, mas salientam que esta não é uma possibilidade exclusiva. Os imigrantes hispânicos nos Estados Unidos ou os africanos na Espanha encaixam-se neste grupo.

2 - Competição vertical: Caracteriza-se por tensões nacionalistas sobre projetos de cunho integracionista ou de fragmentação, como nos casos da União Europeia e conflitos separatistas da ex-Iugoslávia, respectivamente.

3 - Competição horizontal: Pode ocorrer em nível regional quando está vinculada a minorias dentro de um Estado (Quebequenses no Canadá) ou entre Estados vizinhos, quando há o perigo de que a influência cultural de um se sobreponha à cultura do outro. Mas também pode acontecer em nível global. Huntington, em seu Livro “*Choque de Civilizações*” pode exemplificar este terceiro grupo de ameaça societária. O núcleo do trabalho de Huntington é a variedade de tensões entre a cultura Ocidental e a Islâmica (Buzan *et al*, pág. 125 - 126). Segundo palavras do teórico:

A sobrevivência (grifo meu) do ocidente depende de os norte-americanos reafirmarem sua identidade ocidental e de os ocidentais aceitarem que sua civilização é singular e não universal, e se unirem para renová-la e preservá-la diante de desafios por parte das sociedades não-ocidentais. Evitar uma guerra global das civilizações depende da aceitação, por parte dos líderes mundiais, da natureza multicivilizacional da política mundial e de que cooperem para mantê-la (Huntington, pág. 19, 1996).

A abordagem societária, que explana a securitização da imigração como um mecanismo para a defesa da identidade, tem fundamento quando vislumbrados os discursos de partidos políticos conservadores e de reações xenófobas de alguns grupos da sociedade. Tem fundamento na questão que o argumento societário é utilizado como forma de rechaço a populações estrangeiras. Ou seja, o argumento societário é colocado como um fomento à securitização. Mas se este argumento é o único e legítimo para com a realidade é outra discussão importante para ser abordada no presente trabalho. Pois esta mentalidade gera consequências sobre a política ou a ausência dela (securitização) para com a imigração ilegal.

Para haver securitização, inclusive a societária, segundo Buzan (*et al*, 1998), devem haver dois elementos interligados:

1) A ação securitizadora: Que nada mais é do que o discurso. O autor explicita que para haver

um tratamento diferenciado a um determinado problema, quebrando as regras e optando por outros meios que não sejam os políticos, deve-se ter um discurso com bases em argumentos que demonstrem a urgência e a necessidade de combater algo que seja sentido como uma ameaça existencial à sociedade, ao Estado.

2) A aceitação do discurso: A aceitação do discurso é elemento fundamental ao complemento da securitização. Com a aceitação dos argumentos pode-se finalmente desobrigar o Estado de regras e procedimentos que sem a securitização seria obrigado a cumprir para a resolução de determinada problemática (Buzan *et al*, 1998, pág. 2).

Cabe ressaltar a preocupação de Weiner, um dos mais renomados especialistas sobre a imigração:

Qualquer tentativa de classificar tipos de ameaças advindas da imigração rapidamente esbarra em distinções entre ameaças ‘reais’ e ameaças ‘vistas como tal’, ou em noções absurdamente paranóicas de ameaça ou ansiedades em massa, melhor descritas como xenofóbicas e racistas. Mas mesmo essas noções extremas são elementos na reação de governos a imigrantes e refugiados. É necessário encontrar uma postura analítica que, por um lado, não descarte os medos e, por outro, não considere todas as ansiedades quanto à imigração e aos refugiados justificativas para a exclusão (Weiner, 1993, pág. 104).

Segundo Buzan *et al* (1998, pág. 40), os atores que influenciam na securitização (realizando, nos termos do autor, a ação securitizadora) buscando transformar um assunto político em um assunto de segurança são: líderes políticos, governos, lobistas, burocracias e grupos de pressão.

Os partidos conservadores da Espanha já vem se manifestando contra a imigração na busca de proteção da identidade de sua sociedade. Além disso, após o 11 de setembro de 2001 a imigração passou a ser tratada como um facilitador à entrada de terroristas dentro de suas fronteiras, endurecendo as leis para o estrangeiro.

No seminário “*Migrações: Exclusão e Cidadania?*”, que ocorreu em Brasília-DF entre 25 e 27 de setembro de 2003, Luis Paulo Teles Ferreira Barreto (então Secretário-Geral do Ministério da Justiça do Brasil), com a Conferência “*Legislação do estrangeiro no Brasil*”, alerta para o risco de os imigrantes serem tratados como inimigos do Estado devido aos atentados de 11 de setembro. Segundo o então Secretário-Geral do Ministério da Justiça:

É uma lástima que se veja o fenômeno migratório não como um fato social e econômico, mas como caso de segurança nacional ou como caso de polícia. Cria-se uma paranoia de medo e insegurança diante dos migrantes. No passado, era a guerra fria que provocava essa ameaça constante, o conflito leste-oeste. O migrante era visto como ameaça à segurança interna dos países e ao avanço do consumismo pelo mundo. Depois, passaram a predominar os fatores de ordem social e econômica. Os

conflitos passam pela relação norte-sul, países pobres e países ricos, ou primeiro e terceiro mundo. Agora, com o clima de terrorismo, volta ao tema da segurança nacional. O migrante é visto novamente como “bode expiatório”, o culpado potencial de todos os distúrbios (Barreto, 2003, pág. 16).

Neste contexto, a popularidade de partidos europeus de ultradireita (que são uma contradição aos países desenvolvidos e democráticos Europeus) aumentou⁵. De acordo com Andrioli (2008), na Alemanha, aonde há a ferida ainda aberta do antissemitismo, impera o silêncio frente o avanço da extrema direita nos países vizinhos. O NPD (Partido Democrático Nacional da Alemanha), que deveria ser extinto segundo o atual governo, comemorou o sucesso da extrema direita na Europa (principalmente na França e na Holanda). Pois eles vislumbram a chance de superar os seus menos de 5% de votos, a fim de ocupar uma vaga no Congresso alemão.

A organização da extrema direita também cresceu com a facilidade que a tecnologia trouxe à comunicação: a Internet. Hoje, podem ser encontrados com facilidade sites na Internet que incitam o ultra-nacionalismo. Neles, há músicas, textos, e informações que fomentam a aversão ao outro, ao diferente. Problemática para o Estado, que tem dificuldade de controlar estes tipos de sites, até porque muitos sites são sediados em outros países.

Este avanço da direita, evidentemente, não ocorre por acaso. Andrioli (2008) acusa a crise da economia e do Estado de bem-estar social e as suas consequências, como: a competitividade, a insegurança, o ressentimento, e, por fim, a violência, como os motivadores para o crescimento de partidos que fomentam o pré-conceito. Com a gradativa falência do Estado de bem-estar social, os governos social democratas (promovedores de políticas públicas sociais) entraram em decadência. Andrioli diz que :

Com o gradativo desmonte do Estado de bem-estar social por parte dos governos social-democratas, os quais até agora se apresentaram como alternativa contra os partidos de direita, a população ficou desorientada, especialmente os desempregados, trabalhadores e jovens. Se, nestas circunstâncias, as alianças de “centro-esquerda” ainda estão sem perspectiva e não oferecem uma clara linha e alternativas políticas, abre-se o espaço aos velhos charlatões políticos. A extrema direita procura enfocar os problemas dos países que afetam diretamente a maioria da população e propõe soluções simples e discriminadoras, mas que exercem um forte poder de atração. É, por

⁵ Com o objetivo de comprovação e complemento a este assunto (a popularidade de partidos de ultradireita) indico os artigos: “Entre Radicalismo e Respeitabilidade” de Jean Comus (2000) da Revista *Le Monde Diplomatique*. Publicado no site: <<http://diplo.uol.com.br/2000-03,a1657>>. O artigo “A Direita Radical às Portas do Governo Suíço” de Joelle Isler (2003) da Revista *Lê Monde Diplomatique*. Publicado no site: <<http://diplo.uol.com.br/2003-12,a824>>. E, por fim, o artigo “Os sem papéis também Lutam” de Olivier Piot (2008) da Revista *Lê Mond Diplomatique*. Publicado no site <<http://diplo.uol.com.br/2008-06,a2445>>.

exemplo, mais fácil responsabilizar os estrangeiros pelo desemprego, pela criminalidade e pela insegurança, do que entender as complexas razões dos problemas. As soluções apresentadas são, então, também bem simples e conduzem à xenofobia, quando os estrangeiros são tratados como concorrência indesejada (2008, versão *on line*).

Como observamos, a questão societária não é o único argumento a ser defendido, ou a origem do discurso para a securitização. Sem dúvida a imigração causa impactos culturais em uma sociedade, mas até que ponto este impacto é uma questão que deve ser abordada como de segurança é algo a ser discutido. Desta forma, cabe aqui a pergunta: A população nacional está apta a viver com o migrante? Para Touraine (1997, cap.1), a resposta é sim e não.

Touraine (1997, cap.1) diz que as diferentes nacionalidades já vivem juntas, afinal, compartilhamos muitas vezes as mesmas informações, as mesmas imagens, alimentação, etc. Situações em comum, as quais fazem milhares de pessoas em todo mundo compartilharem costumes, hábitos e impressões, inclusive opiniões sobre política, governos, ações globais e etc. Mas isso, segundo ele, não significa que pertencemos à mesma sociedade e à mesma cultura.

Segundo o autor, vivemos em uma contradição constante entre a sociedade global e as comunidades. Ele diz que apesar da globalização fazer com que nos aproximemos uns dos outros, ela faz com que protejamos a nossa cultura. Assim, ele explica que: “*La desocialización de la cultura de masas nos sumerge en la globalización, pero también nos empuja a defender nuestra identidad apoyándonos en grupos primarios*”. Situação que não é diferente com os Estados. Touraine argumenta que os nossos costumes e crenças se desmoronaram igual aos Estados-Nacionais invadidos, de um lado, por uma cultura de massa e fragmentados, de outro, pelo retorno das comunidades.

Para o autor, a vivência com a diversidade (de forma pacífica) melhoraria se houvesse o respeito por um código de boa conduta, ou seja, o respeito às regras do jogo social e a busca constante pela tolerância. Entretanto, ele confessa que essa não seria uma excelente resposta ao problema, mas incitaria a paz na convivência entre os nativos e os migrantes. E, da mesma forma, entre os que defendem a diversidade e os que defendem a unidade.

Touraine (1997, cap.1) argumenta que quando estamos todos juntos, apenas temos algo em comum. E quando compartilhamos crenças e história tendemos a recusar o que é diferente de nós, tendemos a salientar a nossa identidade. Assim, para ele, viver totalmente juntos seria apenas com a perda da identidade. Mas, em sua obra, o autor observa que vivemos algo juntos em todo o planeta: as consequências da globalização.

O livro *A Noção de Cultura nas Ciências sociais* de Cuche (1999, cap.7) traz à tona a questão

das dificuldades com o convívio com as diferenças culturais, tanto para o migrante, quanto para o nativo do país. Ele salienta que enquanto a imigração era considerada temporária na França, apenas para cobrir os déficits de mão de obra francesa, os imigrantes eram considerados “trabalhadores estrangeiros”.

Entretanto, com o fim oficial da imigração em 1974, descobre-se que a temporalidade da imigração transformou-se em uma situação durável, pois os imigrantes não retornaram aos seus países de origem, mesmo com a crise de emprego que começava a atingi-los. Ao contrário, buscaram a reunião de seus familiares no país que os receberam, modificando a condição de imigração temporária, para a de imigração de população (a reunião de famílias). Desde então, não foi mais possível considerar os imigrantes apenas como força de trabalho suplementar.

Com a chegada das famílias do imigrante, impõe-se à necessidade do Estado considerar todas as dimensões da existência do imigrante⁶, assim como todas as práticas cotidianas inerentes a ela, como: consumo, lazer, práticas religiosas, etc. Desta forma, o gerenciamento do Estado à mão de obra estrangeira passou a ser o gerenciamento da diferença cultural, pois as populações imigrantes manifestaram certas particularidades que foram identificadas pelos poderes públicos e a paz social passou a ser vista como a paz cultural.

O Estado passou a gerir a diferença, que, de certa forma, é recusar a assimilação total dos imigrantes na nação, neste caso temos o exemplo da França. Assim, segundo o autor, o Estado, ao promover a cultura do imigrante, tenta de forma subliminar provocar o regresso dos imigrantes a seus países de origem. Usa-se, assim, a incitação às diferenças do imigrante, isolando-o em sua cultura, a fim de que ele vá em busca de seus similares.

Entretanto, Cuhe (1999, cap.7) salienta que nesta política de buscar e promover a cultura de origem do imigrante há um perigo, pois se costuma confundir “cultura de origem” (advinda de uma comunidade ou região) com cultura nacional. Sabe-se que um país não tem uma cultura homogênea devido às diversas realidades inseridas no território de um país. Outro ponto a ser destacado é que a cultura nacional de origem acaba sendo definida pela sociedade receptora como algo imutável, estagnado. Percepção errônea, tendo em vista que, assim como muda a economia e a sociedade em um país, a cultura também tende a se remodelar às realidades contemporâneas. Além disso, o estrangeiro

⁶ Durante a presidência de Giscard d’Estaing na França, foi criada uma agência nacional para a promoção cultural dos imigrantes. Segundo um documento do secretário de Estado encarregado dos trabalhadores imigrantes, intitulado *A nova Política da Imigração*, “esta promoção deve permitir que os imigrantes tomem consciência de sua própria cultura ao mesmo tempo que descobram a cultura francesa; ela procurará também mostrar à população francesa a cultura dos países de origem destes imigrantes” (Cuhe, 1999, pág. 226).

está fora da evolução cultural decorrente de seu lugar de origem, e, por outro lado, o migrante recebe a influência de uma realidade cultural estrangeira.

Por mais que se esforcem, os imigrantes sempre estarão defasados da cultura que ocorre em seu país de origem depois de sua partida para o ambiente estrangeiro. Assim, o imigrante não é o reflexo exato de seu país, assim como de sua comunidade. Isso significa que vincular a imigração ao terrorismo seja um contrassenso, pois não há como realizar um julgamento idôneo da personalidade de um estrangeiro (como propenso a atitudes terroristas, ou com predisposição a atitudes perigosas) tendo como base, unicamente, seu país de origem, cultura ou cor.

Entretanto, a xenofobia, que parecia ter ficado no passado com acontecimentos como o antissemitismo, hoje se apresenta como uma situação preocupante na Europa. Segundo Andrioli:

Caráter contraditório da existência humana demonstra que a história não necessariamente ruma numa direção positiva, como se quer acreditar, mas que avanços contrastam com recuos. Ideias que se tinha como fora de moda, absurdas e retrógradas, podem novamente vir a serem atuais e modernas. Isso significa que as ideias não morrem pelo simples decurso do tempo e que, em conformidade com o espírito de uma época, podem retornar (2002, versão *on line*).

Em um processo imigratório pode haver a disparidade entre oferta e procura de emprego. Prova que nem sempre o fluxo migratório internacional está de acordo com as necessidades internas do país envolvido. Assim, são realizadas políticas e atitudes sociais em desacordo com a ideia de globalização e multiculturalização, como políticas para dificultar a entrada de imigrantes e o xenofobismo. Além disso, a partir da década de 1990, o fluxo migratório transcendeu a esfera social e passou a ser uma questão de segurança, principalmente na Europa, devido à preocupação não somente com a identidade cultural, mas também com a economia.

1.1.1 Aspecto econômico do rechaço do Estado ao imigrante: a teoria de Inglehart.

Segundo Inglehart (2000), a economia pode ser a origem da insegurança e incentivar ações de busca por proteção dos impactos da imigração, retirando do eixo principal da discussão a identidade como fomento à preocupação com o imigrante: “quando a sobrevivência é incerta, a diversidade cultural parece ser uma ameaça (Inglehart y Baker, 2000, pág. 28).

No livro “Modernização e Pós Modernização”, é destacado que em uma sociedade que precisa quotidianamente lutar para superar constrangimentos à sua reprodução física, devido à escassez de recursos e à violência tende a ter medo de estranhos à cultura local. A Segurança à sobrevivência é

propícia à tolerância, enquanto que o inverso é favorável à xenofobia. Segundo o autor:

Em sociedades em que as terras sejam suficientes apenas para alimentar a população existente, a xenofobia é realista e quase certa que surja. Em uma sociedade tecnologicamente avançada, com uma economia em crescimento, os imigrantes podem ser tolerados ou mesmo bem-vindos. Eles não representam uma ameaça à sobrevivência e podem até mesmo melhorar o padrão de vida (Inglehart, 1997, pág. 995).

Assim, ao dividir as sociedades em Modernas (valores materiais) e Pós Modernas (valores pós materiais), ele chega à conclusão de que os países classificados como Pós Modernos teriam uma melhor capacidade de conviver com o diferente, com o estrangeiro. Entretanto, como diz Inglehart (1997), para analisar questões de valores há de fazer uma pesquisa com longos períodos de tempo, pois o fator intergeracional toma relevada importância neste contexto. Assim, as variações de valores de uma sociedade até chegarem ao topo do Pós materialismo acabam sendo quase que desprezadas na classificação das sociedades.

Portanto, uma geração que sofreu uma crise econômica, e por ventura transformou-se em xenófoba, dificilmente o deixará de ser. Isso porque os valores são subjetivos e não se transformam rapidamente e, talvez, somente a próxima geração, sob novas influências, logre mudanças que as tornem mais aptas ao multiculturalismo. Assim, os países considerados Pós Materiais também sofrem com as problemáticas que dizem respeito aos impactos culturais e sócio-econômicos da imigração. Segundo Inglehart:

Na mudança Pós-moderna, valores que tiveram um papel chave na emergência de uma sociedade industrial - economia de motivação de obtenção, crescimento econômico, racionalidade econômica - desfaleceram-se. No nível societal existe uma radical mudança de prioridades da industrialização inicial e uma tendência crescente para uma ênfase no crescimento econômico a tornar-se subordinado à preocupação com seu impacto sobre o meio ambiente. No nível individual a maximização econômica vai se esvanecendo do topo de prioridade: auto expressão e o desejo de um trabalho significativo torna-se ainda mais crucial para um segmento crescente da população (Inglehart, pág. 990, 1971).

A pós modernidade está destinada a aglutinar-se com valores pós-materiais. Devido à população ter a segurança de que suas necessidades serão saciadas, ela pode-se “dar-se ao luxo” (tendo em vista as condições da grande parte da população mundial) de preocupar-se com questões de amplitude e importância mais nobres ao ser humano e à humanidade.

No livro *Modernização e Pós-Modernização* (1997) Inglehart argumenta que o desenvolvimento econômico, a mudança cultural, e a mudança política caminham juntos, em certa medida, com padrões previsíveis. Inglehart salienta que há bons livros sobre as maneiras pelas quais as

sociedades diferem umas das outras. Mas destaca que, ao contrário desses, a sua pesquisa centra-se sobre os temas gerais subjacentes ao modelo transnacional. Não porque há por parte dele desinteresse em aspectos exclusivos de determinadas sociedades, mas porque os temas comuns também são interessantes. Defende-se dizendo que qualquer pesquisa que se comprometa a lidar com mais de 40 sociedades, quase que inevitavelmente deve se concentrar no que é comum, ao invés do que é único.

Entretanto, ele sugere que cerca de metade da variação inter-nacional de valores e atitudes podem ser explicada por processos de modernização e pós-modernização, enquanto a outra metade reflete fatores que são mais ou menos de uma nação específica – a religião desempenha um papel muito mais importante em algumas sociedades do que em outras.

Assim, no que permeia a Teoria da Modernização, Inglehart salienta que a Teoria da Dependência observa que a cultura de uma determinada sociedade é irrelevante para o desenvolvimento econômico e para a democracia. Segundo essa teoria, ela é determinada pelas forças do capitalismo global. Teorias envolvidas com a Teoria da Modernização mostram que as relações entre cultura, economia e política são mais ou menos aleatórias. Ao contrário, ao pesquisar 43 sociedades por um longo período de tempo, tenta demonstrar que as variantes culturais, econômicas e políticas estão intimamente correlacionadas.

Mas a mudança, explica Inglehart, não é linear. Segundo o autor:

Sugerimos que vamos encontrar o resíduo de duas grandes ondas de mudança (juntamente com os muitos menores) espelhado no mundo os valores da seção transversal de levantamento de culturas do mundo: a distribuição desses traços culturais reflete os processos de modernização e de pós-modernização, respectivamente (Inglehart, 1991, pág. 56).

A literatura sobre a modernização associa a mudança com o desenvolvimento econômico, mas centra-se no primeiro desses dois processos – a modernização. É defendido por diversos teóricos que as alterações da modernização incluem: urbanização, industrialização, especialização profissional, educação formal em massa, desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, secularização, individualização, ascensão dos empresários e motivações empresariais. E, também, engloba a Burocratização, a massa da linha de montagem de produção e o surgimento do Estado moderno. Assim, como observado, o núcleo deste processo é a industrialização. Entretanto, ressalta o autor, embora a revolução industrial tenha se originado no Ocidente, esse processo não é inerentemente ocidental e não deve ser confundido com a ocidentalização. Há uma concordância generalizada de que estas mudanças incluem tecnologia, componentes econômicos, culturais e políticos.

Portanto, embora Inglehart encontre um forte suporte na teoria da modernização, ele discorda da mesma em diversos pontos. Principalmente no que concerne a questão de que a mudança sócio-econômica é linear. O autor apresenta diversas evidências de que a maior mudança de direção ocorre quando as sociedades alcançam um nível avançado de desenvolvimento industrial. Para ele, há a fase da Modernização e da Pós-Modernização. Segundo Inglehart, elas se diferenciam da seguinte forma:

1) Modernização: “envolve a síndrome familiar da industrialização, especialização ocupacional, burocratização, centralização, elevação dos níveis educacionais e crenças e valores que apóiam altas taxas de crescimento”

2) Pós Modernização: “envolve a síndrome de mudanças institucionais e culturais que emergem quando o crescimento econômico se torna menos central. Há uma grande ênfase na qualidade de vida e das instituições políticas democráticas”.

Inglehart, assim, examina as orientações das pessoas nas sociedades pobres e demonstra o que dessas orientações de massa prevalecia quando as sociedades ricas de hoje eram pobres e pré-democráticas. Comparando as visões mundiais de países pobres e ricos observa-se que os públicos de países mais pobres podem mudar se as sociedades se tornarem industrializadas e economicamente seguras. Mas o autor afirma que não podemos considerar estas mudanças como deterministas, pois “as mudanças econômicas e tecnológicas interagem com a política, a cultura e outras variáveis. A herança cultural de uma sociedade pode apressar ou retardar a modernização e a mudança social”.

Entretanto, como é demonstrado “é possível identificar uma síndrome específica de valores culturais e crenças, que está provavelmente presente se a urbanização, a industrialização, a educação mais elevada e outros componentes da modernização se espalharem”.

Os conceitos de modernização e pós-modernização são baseadas em duas premissas fundamentais:

1. Vários elementos culturais tendem a caminhar juntos em padrões coerentes. Por exemplo, as sociedades que colocam ênfase, relativamente forte, sobre a religião, tendem a favorecer famílias grandes (ou respeito à autoridade ou outras atitudes distintas). Se cada cultura no mundo seguisse seu próprio caminho, elementos como estes seriam correlacionados e não seriam encontrados padrões consistentes.

2. Coerentes padrões culturais existem e estão ligados com o desenvolvimento econômico e tecnológico. Por exemplo, a industrialização foi acompanhada pela secularização da história ocidental. Mas alguns observadores argumentam que, uma vez que alguns países islâmicos como o Irã e a Líbia

têm crescido ricos e sem secularização, não há nenhuma ligação entre o desenvolvimento econômico com o da secularização. Este argumento ignora o fato de que a modernização não é apenas a posse de jazidas de petróleo de grande porte: É uma síndrome cultural, econômica e de mudanças tecnológicas intimamente ligadas com a síndrome de industrialização que o Irã e a Líbia não têm experimentado, e que tende a ser relacionada com a secularização.

Conclui-se, observando estes dois postulados, que certos padrões são mais prováveis do que outros e, portanto, que o desenvolvimento e as suas consequências são, até certo ponto, previsíveis. Seguindo esta lógica, Inglehart (1997) pergunta: Coerentes padrões culturais existem, e estão relacionados com níveis de desenvolvimento econômico?

Para responder a esta pergunta, ele diz que é necessário analisar as amostras representativas nacionais de públicos ao redor do mundo sobre os valores essenciais e crenças de suas populações. E foi isso que o autor fez para testar a hipótese de que o desenvolvimento econômico conduz a mudanças específicas em valores de massa e sistemas de crença, que, por sua vez, produzem *feedback*, levando a mudanças nos sistemas econômicos e políticos dessas sociedades.

Inglehart diz que apesar de ocorrerem padrões nas consequências a elementos modernos, não significa que todos os elementos da cultura irão mudar igualmente a outras, levando a uma cultura global uniforme. Ou seja, isso não significa, diz o autor, “que os brasileiros vão aprender a polca” (1997, pág. 69). Mas certas mudanças culturais e políticas parecem estar logicamente relacionadas com a dinâmica de uma síndrome no núcleo da modernização, que envolve urbanização, industrialização, desenvolvimento econômico, especialização profissional, e a expansão da alfabetização em massa.

A Ascensão do Pós-modernismo é descrita por Inglehart:

Nos últimos 25 anos, uma grande mudança na direção da mudança ocorreu, esta poderia ser chamada de mudança pós-moderna, suas origens estão enraizadas nos milagres econômicos que ocorreram primeiro na Europa Ocidental e América do Norte e, posteriormente, na Ásia Oriental e, agora, no sudeste da Ásia. Juntamente com a rede de segurança do estado de bem-estar moderno, produziu elevados níveis de segurança econômica, dando origem a um gabarito cultural que está tendo um impacto significativo em ambos os sistemas econômicos e políticos das sociedades industriais avançadas” (Inglehart, 1997, pág. 85).

Ao contrário, a função principal da cultura na sociedade tradicional era manter a coesão social e a estabilidade de uma economia estacionária. Normas de partilha foram cruciais para a sobrevivência em um ambiente onde não havia serviço de segurança social e medidas econômicas para solucionar o desemprego. Um exemplo mencionado é a Nigéria. As pessoas naquele país ainda hoje se sentem obrigadas a ajudar e cuidar não apenas de sua família, mas também de seus velhos amigos e vizinhos.

Essas normas são altamente funcionais nas sociedades tradicionais, pois elas permitem que as pessoas sobrevivam à fome. Bom ou ruim, nas sociedades industriais, esse sentimento de obrigação está quase ao ponto da extinção. A importância dessas normas geradas por sociedades tradicionais são quase completamente subestimadas por quem cresceu em uma sociedade individualista.

O núcleo do projeto de modernização é o crescimento econômico e os meios para alcançá-lo são através da aplicação sistemática da industrialização e da tecnologia para maximizar a produção de coisas tangíveis, como o trigo, têxteis, carvão, aço e tratores. Na pós-modernização, o projeto principal é maximizar o bem-estar, que é cada vez mais dependente de fatores subjetivos, já que as necessidades tangíveis são tidas como adquiridas. Esta sensação, mesmo que não analisada pelas pessoas, faz toda a diferença no processo de mudança para o pós-materialismo, ou pós-modernismo.

Quando o comportamento econômico torna-se menos uma questão de satisfazer as necessidades de sobrevivência e torna-se cada vez mais orientado para alcançar o bem-estar subjetivo, o crescimento da economia continua, mas há uma grande mudança, por exemplo, Software de computador, educação, pesquisa, entretenimento e turismo tornam-se grandes indústrias. Ao contrário de alimentos, roupas e abrigo, os seus produtos são intangíveis e seus valores são, em grande parte, subjetivos. Ideias e inovação são o componente crucial - e seu valor é o que as pessoas sentem o quanto vale.

Portanto, devido a realidades e necessidades diferentes entre o processo de Modernização e Pós-Modernização, diz o autor que durante o processo modernizador o crescimento econômico torna-se o núcleo do projeto social, sendo sacrificados os esforços empreendidos aos benefícios sociais. Contudo, apesar do enfoque de que a modernização está relacionada ao crescimento econômico, e a pós-modernização com o desenvolvimento econômico com todos os atributos que essa palavra carrega, as mudanças não estão relacionadas com o crescimento ou o desenvolvimento na proporção de 1 para 1. Um país que demonstra crescimento econômico, como os detentores de petróleo, não necessariamente tenha igualdade social, emprego e outras variáveis para que a modernização ocorra.

Da mesma forma, mesmo que um país tenha todos os atributos para ser pós moderno, não significa que a população tenha segurança econômica e bem-estar. De acordo com Inglehart, uma geração que aprendeu a ser mesquinha, provavelmente será mesquinha (1997). Assim, as pessoas que sentirão as benesses atuais serão da próxima geração. Diz o autor :

Quando uma sociedade atinge elevados níveis de segurança econômica e bem-estar subjetivo, é favorável aos valores pós-materialistas, mas um maior desenvolvimento econômico não implica necessariamente em um bem-estar subjetivo. A ligação entre Pós-Materialismo e bem-estar subjetivo é uma síndrome cultural, não uma ideologia de nível individual. Isso reflete o fato de que não necessariamente sociedades com altos

níveis de desenvolvimento econômicos só têm níveis relativamente altos de satisfação das necessidades subjetivas (sendo relativamente bem – alimentados e tendo a expectativa de vida relativamente alta), mas os seus públicos também devem experimentar níveis relativamente altos de segurança subjetiva e bem-estar (Inglehart, 1997, pág. 50).

Mas cabe mencionar seu relato de que, apesar das exceções, a ligação entre os valores da sociedade pós-moderna e o PIB per capita é o que caracteriza a percepção de segurança das sociedades: há uma tendência de encontrá-la em sociedades relativamente prósperas. Além disso, os valores de Modernização têm uma ligação positiva significativa com taxas de crescimento econômico, enquanto os valores pós-modernos têm uma relação negativa com o crescimento econômico: sociedades pós-modernas são ainda mais ricas do que a modernização das sociedades, mas eles mostram menor taxa de crescimento econômico.

Globalmente, se os níveis de ensino continuam a aumentar, a força de trabalho continuará a se mover para a produção de serviços e conhecimento, e, se a renda per capita continua a aumentar, então, podemos esperar ver uma modernização gradual das sociedades pré-industriais e uma mudança em direção aos valores pós-modernos.

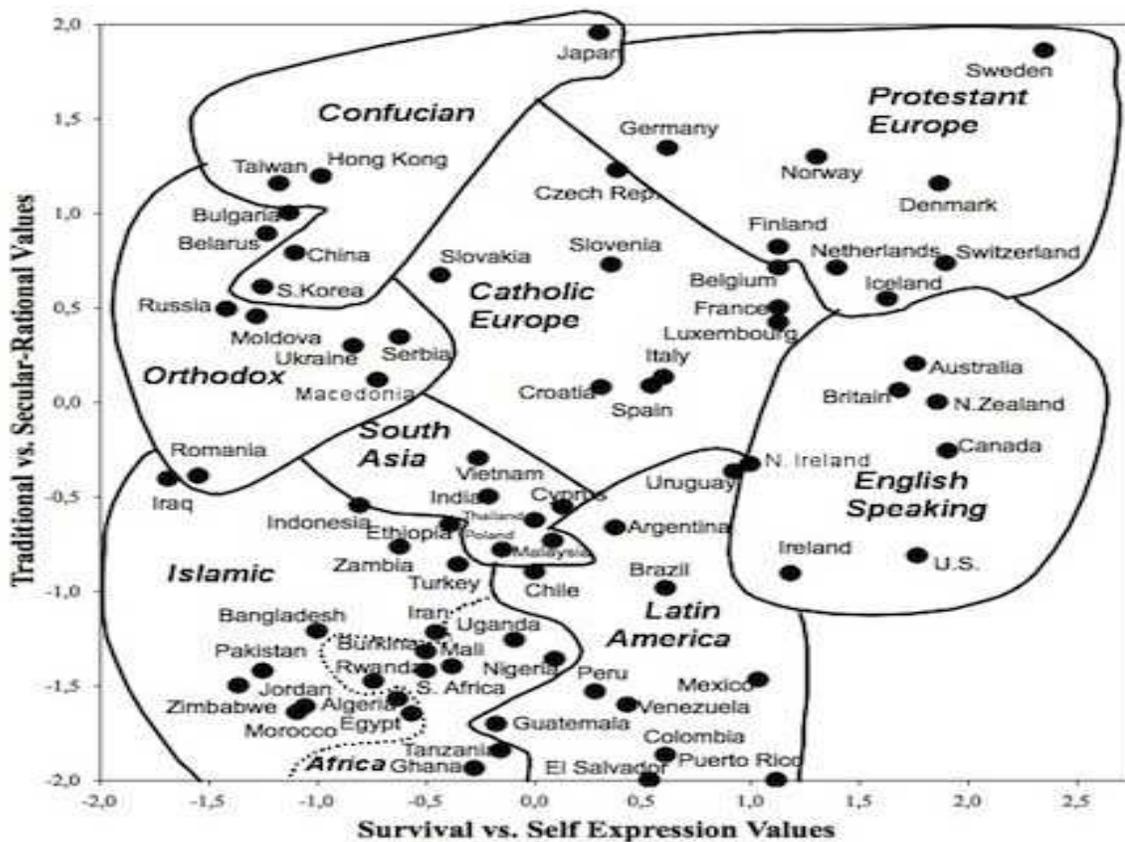
No entanto, Inglehart (1997) alerta, citando Webber, que não há uma fórmula exata para a correlação entre Modernização e abandono de tradições culturais (geralmente baseados em normas religiosas). Para Weber, a chave para a modernização foi a mudança de uma visão de mundo da religião orientada para uma visão de mundo racional-legal. Havia dois componentes-chave da modernização:

1. Secularização, Weber enfatizou as raízes cognitivas da secularização. Para ele, o aumento da visão de mundo científico foi o fator crucial que levou ao declínio do sagrado - elementos pré-rationais da fé religiosa. O autor sugere que, recentemente, o surgimento de um sentimento de segurança entre os públicos de massa de bem-estar social tem sido um fator igualmente importante para o declínio das tradicionais orientações religiosas. Essa diferença na ênfase tem implicações importantes: a interpretação cognitiva implica que a secularização é inevitável, o conhecimento científico pode difundir-se através das fronteiras nacionais de forma rápida, e sua propagação é mais ou menos irreversível. Em contrapartida, o surgimento de um sentimento de segurança entre os públicos de massa só será bem sucedido após a industrialização de uma sociedade, e isso pode ser revertido, em parte, por mudanças rápidas ou declínio econômico. Assim, embora o conhecimento científico venha permeando todo o mundo por muitas décadas, o fanatismo religioso continua a florescer em sociedades que ainda estão nos primeiros estágios de industrialização e movimentos fundamentalistas continuam a surgir entre os estratos menos seguros, até mesmo nas mais avançadas sociedades industriais, especialmente

durante épocas de estresse.

2. Desburocratização. O processo de secularização estruturou o caminho para a ascensão do "racional" nas organizações, tendo como consequência o estabelecimento de bases objetivas na condução dos processos e com o recrutamento com base impessoal. Nas sociedades pós modernas, a desburocratização é o grande desejo da população. Devido à ênfase na liberdade individual e a rejeição da autoridade democrática, a mudança pós-moderna está longe da autoridade tradicional e do Estado autoritário. Isto reflete um declínio na ênfase de uma autoridade em geral.

Assim, como resultado de uma pesquisa longa e que abrange diversas sociedades, Inglehart chega à conclusão de que os países que podem ser denominados como Pós Modernos são, de acordo com o mapa:



Fonte: World Values Survey, versão *on line*

Observamos, portanto, que os países com valores mais racionais, seculares e de autoexpressão compreendem grande parte da Europa, e os países com valores mais tradicionais e de sobrevivência compreendem a América Latina e o continente africano. Entretanto, os países que também demonstram e articulam duras leis de restrição à entrada de imigrantes são denominados Pós-Modernos por Inglehart. Ou seja, há uma contradição no que diz respeito a realidade versus a teoria. Afinal se aquela

for analisada de forma simplista, eles deveriam ser mais aptos à recepção do estrangeiro, pois a segurança econômica e a disposição ao multiculturalismo deveriam estar enraizadas na sociedade Pós-Moderna. Essa situação demonstra, assim como defende Inglehart, que há crises políticas e econômicas que podem afetar o comportamento de uma geração. Portanto, a análise de Inglehart deve ser cuidadosamente observada para não se chegar a padrões irreais, pois há outras problemáticas que podem transformar e aprofundar a aversão ao estrangeiro.

É fato que há impactos culturais e econômicos causados pela imigração ao Estado. Inclusive, muitas vezes o Estado usa de medidas conservadoras com a justificativa de proteger-se dos possíveis impactos negativos em suas estruturas econômicas e culturais internas. Entretanto, não podemos esquecer o impacto que a imigração ocasiona nas pessoas natas dos países receptores. Crises econômicas e decepções com o chamado “Estado de bem estar social” apresentam-se na realidade das sociedades. Nesse cenário, atitudes preconceituosas e de rechaço, fomentadas por grupos políticos, podem existir como um meio de assegurar um padrão de vida que têm medo de perder. A insegurança, que é subjetiva, econômica podem as deixar mais propensas a crerem em discursos culturais e econômicos simplistas que tem como finalidade justificar políticas imigratórias e atitudes sociais intolerantes ao imigrante econômico ou oferecerem soluções irreais a problemas existentes no sistema público do país de imigração em questão.

Dessa forma, grupos sociais em países considerados por Inglehart como pós materiais podem apresentarem-se como materiais, ou seja, mesmo os países Pós-modernos precisam aprender a conviver com a diversidade e com as novas questões que a imigração promove no séc XXI. E também, aprender a lidar com o medo presente na “liquida vida moderna” (Bauman, 2004):

O medo do desconhecido, mesmo se subliminar, busca desesperadamente escoadouros confiáveis. As ansiedades acumuladas tendem a ser descarregadas sobre os "forasteiros", eleitos para exemplificar a "estranheza", a falta de familiaridade, a opacidade do ambiente de vida, a imprecisão do risco e da ameaça em si. Quando se expulsa das casas e das lojas uma categoria selecionada de "forasteiros", o fantasma atemorizante da incerteza é exorcizado por algum tempo — queima-se simbolicamente o monstro assustador da insegurança. Cercas cuidadosamente erguidas contra aqueles que se fazem passar por pessoas "em busca de asilo" e migrantes "meramente econômicos" trazem a esperança de fortalecer uma existência incerta, errática e imprevisível (Bauman, 2004, pág. 60).

1.1.2 Os benefícios da imigração econômica e o discurso Societário para securitização

Segundo Castles (2004, p.12), as tendências contraditórias constituem o pano de fundo do

drama contemporâneo que tem capturado a atenção dos povos e dos líderes. Segundo ele, o surgimento da migração internacional tem se tornado uma força para a transformação social. Antigamente, os movimentos de pessoas deram forma a Estados e sociedades. Hoje, o alcance global da migração, seu caráter central à política doméstica e internacional e suas enormes consequências econômicas e sociais têm demonstrado a imigração atual distinta das remotas. Além disso, o processo migratório está resistente ao controle governamental, situação que faz com que surjam novas formas de políticas de controle.

Por outro viés, mesmo que muitas vezes os imigrantes sejam vistos como mão de obra barata e pouco qualificada, que disputa o escasso mercado nacional, cabe também analisar que conectado ao fluxo migratório existem fatores potencialmente geradores de crescimento econômico. Deve-se levar em conta que junto com os imigrantes pode haver desenvolvimento, empreendedorismo, capital humano e intelectual, elevação do comércio internacional, enfim, gerar mais divisas econômicas aos países. Fatores estes que demonstram que a imigração não é só motivo de problema a ser administrado pelos Estados envolvidos, já que ela pode apresentar saldos econômicos positivos tanto para o país de origem quanto para o país de acolhimento.

Hoje, a Europa passa pela diminuição da natalidade e o crescente aumento da expectativa de vida. A necessidade do trabalho estrangeiro deve tomar importância neste contexto, pois existe a necessidade de um bom contingente de trabalhadores para sustentar as pensões de milhares de idosos. Segundo Bauman:

Há hoje 333 milhões de europeus, mas com o presente taxa de natalidade (e continuam caindo) em média, esse número vai diminuir para 242 milhões nos próximos 40 anos. Para preencher essa lacuna, pelo menos 30 milhões recém-chegados será necessário - caso contrário, a nossa economia europeia entrará em colapso junto com o nosso padrão estimado de vida (2011, versão *on line*)

Assim sendo, a xenofobia de partidos ultraconservadores só tende a ir contra os interesses de seus Estados. A imigração é uma tendência real da globalização. Buscar promover os impactos positivos, sejam culturais (enriquecimento cultural, novas experiências, vivências de novas perspectivas de mundo) ou econômicos (crescimento econômicos, auxílio à crise de pensão) é necessário à paz social.

A securitização da imigração sob o fundamento societário coloca uma problemática que é essencialmente política em um âmbito de emergência existencial, que, segundo Reis (2009, p.24), é moralmente problemático para a teoria política democrática. A solução para longo prazo só poderá vir, segundo a autora:

Quando ultrapassarmos a lógica schmittiana de política como a definição da linha que separa amigos de inimigos. A saída só pode estar no aumento da tolerância, que deve vir segundo uma *lyfe politics*, para usar o termo de Anthony Giddens. Se o debate sobre a imigração internacional – sem dúvida uma destas novas e difíceis decisões – vier acompanhado do tom alarmista e securitizador, veremos um grande retrocesso no cenário político e nas relações sociais de muitos países, como exemplificado na adoção da “Diretiva do retorno” no âmbito europeu (pág. 24, 2009).

O tom alarmista identitário para chegar-se à securitização remonta a um fundamento irreal que pode ser comparado ao Nazismo, diz a autora, exemplificando e fazendo a devida Crítica à Escola de Copenhague. Atualmente, imaginar que algum país da Europa ocidental corra o risco de adotar a *sharia* islâmica, se a identidade nacional não for protegida, “é um despropósito tão grande quanto a crença nazista de que a comunidade judia iria transformar o país alemão em instrumento da grande conspiração sionista mundial”. A falta destas ponderações nos Estudos da Escola de Copenhague, salienta a autora, é algo assustador, pois, a Escola deveria expor os perigos da apropriação do discurso identitário (pág. 25, 2009).

É importante ressaltar, da mesma forma, a abrangência dada à agenda de segurança, principalmente após o 11 de setembro, determinando uma certa aglutinação de problemáticas, aliando imigração ao terrorismo, crime organizado etc. Segundo a autora, estas confusões de conceitos, do que é imigração e do que é uma ameaça transnacional *per se*, prejudicam a resolução de conflitos. Deve-se ter uma distinção clara entre migrantes e criminosos. Ou seja:

Organizações criminosas transnacionais não são exclusividade de uma identidade étnica, religiosa, nacional ou mesmo “subdesenvolvida”. São agências mafiosas que se aproveitam da porosidade das fronteiras na era da globalização para realizar trocas (de drogas, armas, dinheiro, órgãos humanos e até de pessoas para serem exploradas sexualmente) com outras organizações similares em qualquer parte do mundo, da Grécia à Itália, passando pela Rússia, Afeganistão, China, México, EUA, Colômbia, Brasil, África do Sul, Nigéria, Argélia e Espanha (Reis, 2009, pág. 27).

Estas organizações utilizam-se de brechas no sistema financeiro para fazer circular seus bilhões de dólares por ano. O que demonstra um fenômeno desenraizado e global (Reis, 2009; Castells 1997). Assim, estigmatizar imigrantes como potenciais criminosos é, portanto, incorreto e pode estabelecer um conflito entre nacionais e estrangeiros. Pois, uma população amedrontada por ameaças que não tem responsáveis claramente identificáveis como por exemplo “o desemprego, a queda de salário, a insegurança pública e outras desgraças terríveis” (Galeano, 2008, pág. 117) pode vir a favorecer líderes que atribuem um alvo a ser responsabilizado, favorecendo a ascensão de políticos com matizes racistas e xenófobas. (Castells 1999, Bauman 2004)

Sabe-se que é coerente defender-se de camicazes *jihadistas* através das fronteiras, mas o grande desafio, como já foi observado, é saber diferenciar cotidianamente imigrantes, turistas e homens de negócios de organizações terroristas em fronteiras de grande extensão como a europeia sem apelar ao abuso preconceituoso, afinal o objetivo é proteger-se do crime e não de identidades estrangeiras. É nesse sentido, que os esforços dos especialistas em segurança e imigração devem convergir (Reis, 2009, pág. 27).

Como podemos perceber no decorrer deste subcapítulo, o discurso para a securitização da imigração foge do contexto real migratório, a questão migratória é uma questão política, não securitária. Apesar da securitização ser uma escolha que se faz através de política, ao aceitá-la, regras e procedimentos cabíveis são deixados de lado para tratar o problema de forma excepcional.

As leis humanitárias para o imigrante, em especial para o imigrante ilegal, vêm a oferecer, assim, uma série de normativas supranacionais a fim de resguardar os direitos dos seres humanos e buscar controlar as mãos do Estado sobre o contingente populacional migrante. Esta será a discussão do próximo subcapítulo. Afinal, qual é o limite de meios e atitudes que o Estado, detentor de soberania e legitimidade para defender-se, pode agir para manipular o fluxo migratório ilegal, tendo em vista as leis humanitárias?

1.2 O ESTADO FRENTE À NOVA CONCEPÇÃO DE DIREITOS PARA O IMIGRANTE ILEGAL

A Declaração Universal dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas afirma em seu primeiro artigo que: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”.

A afirmativa citada acima faz parte de uma normativa que traz a ideia de que todo e qualquer ser humano, pelo simples fato de sua existência, deve ter um conjunto de direitos inalienáveis. Ideia que tem uma longa tradição na história do pensamento.

Entretanto, segundo Rossana Rocha Reis (2006, pág. 33); é apenas na metade do século XX que o reconhecimento dos direitos atribuídos aos seres humanos passou a ser afirmado internacionalmente: Pela elaboração de cartas de direitos, tratados e convenções internacionais, e pela incorporação da temática dos direitos humanos na elaboração da política externa de diversos Estados. O pensamento de que a “sociedade internacional” tem a responsabilidade pela proteção e pela vida dos direitos humanos e dos indivíduos tomou força após a segunda guerra mundial. Pois o aumento dos refugiados e

apátridas chamou a atenção da comunidade internacional ao indivíduo, por sua vulnerabilidade ao estar desconectado de um poder, um Estado, que o proteja. O indivíduo, assim, passa a tomar importância no cenário internacional.

Reis explicita que, de modo geral, os marcos fundadores do direito internacional dos direitos humanos foram:

A Carta de Fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945: Reconhece como legítima a preocupação internacional com os direitos humanos. Em seu Preâmbulo, a carta cita o sofrimento causado pela grande guerra e demonstra a preocupação com os seres humanos. O texto da Carta diz:

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla (preâmbulo, 1945).

A Carta das Nações Unidas foi assinada após o Término da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, no dia 26 de junho de 1945. Ela entrou em vigor em 24 de outubro do mesmo ano. O Estatuto da Corte Internacional da Justiça é parte integrante a Carta⁷.

A Carta de fundação do tribunal de Nuremberg em 1945-1946: Estabelece a responsabilidade individual pela proteção dos direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948: Enumera o conjunto de direitos civis, políticos, sociais e econômicos, os quais são e devem ser considerados fundamentais, universais e indivisíveis ao ser humano. Cabe ressaltar o artigo art. 13, que assegura a todo indivíduo o direito de deixar qualquer país, inclusive o seu, e de retornar a este quando quiser; toda pessoa tem liberdade de circulação. E o art. 15 assegura a toda pessoa o direito a uma nacionalidade e de não ser privado arbitrariamente de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

O contexto da Migração foi analisado por Milesi (2007) em seu artigo *Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos*, cita outros instrumentos internacionais fundamentais. Além da Declaração dos Direitos humanos, a autora também aponta como instrumentos fundamentais internacionais dos Direitos Humanos e da proteção ao homem estrangeiro, os seguintes: O Pacto

⁷ O italiano Norberto Bobbio, por exemplo, diz que a declaração de 1948 vem para representar a consciência histórica que a humanidade tem seus próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX. (BOBBIO,1992, p. 34).

Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto de San José da Costa Rica, e por fim, a Convenção Internacional para Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares. Esses pactos seguem, respectivamente, uma evolução do Direito para com o estrangeiro, como veremos a seguir.

1.2.1 O Pacto Internacional dos direitos Civis e Políticos (1966)

Este pacto leva em consideração os princípios já proclamados na Carta da Nações Unidas, como, por exemplo, o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana. O pacto vem com o objetivo de promover a proteção dos direitos civis e políticos. Cujo preâmbulo diz:

Considerando que a Carta das Nações Unidas impõe aos estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e das liberdades da pessoa humana, compreendendo que o indivíduo, por ter deveres para com seus semelhantes e para com a coletividade a que pertence, tem a obrigação de lutar pela promoção e observância dos direitos reconhecidos no presente Pacto (ONU, 1966).

Este pacto serve como estímulo para a luta da defesa dos direitos das minorias - comunidades GLS, movimentos negros, dos migrantes, etc. - pois elas podem se basear, dentre tantos outros, no artigo 26 do pacto:

Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação (ONU, 1966).

Entretanto, na discussão específica do migrante e seus direitos, destaca-se, dentre outros positivados no pacto, o artigo 12:

Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência. 2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. 3. Os direitos supracitados não poderão constituir objeto de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, saúde ou moral públicas, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto. 4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país (ONU, 1966, versão *on line*).

1.2.2 O Pácto de San José da Costa Rica (1969)

Este pacto foi adotado e aberto à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José de Costa Rica, em 22 de novembro de 1969 e ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992. Cujo preâmbulo diz:

Reafirmando seu propósito de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos humanos essenciais; Reconhecendo que os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas sim do fato de Ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados Americanos (OEA, 1969, preâmbulo)

Em seu texto, o pacto disciplina a questão da livre circulação e residência. Segundo ele, toda pessoa que se encontre de forma regular em um país tem o direito de nele circular livremente, assim como o direito dele sair, e só poderá ser expulsa em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei. Assim, no que se refere aos direitos de circulação e residência, destaca-se o art. 22, o qual designa que:

Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado tem o direito de nele livremente circular e de nele residir, em conformidade com as disposições legais. 2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. 3. O exercício dos direitos supracitados não pode ser restringido, senão em virtude de lei, na medida indispensável, em uma sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas. 4. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público. 5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional e nem ser privado do direito de nele entrar. 6. O estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado-parte na presente Convenção só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei. 7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais. 8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas. 9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros (OEA, art. 22, 1969).

1.2.3 A Convenção Internacional para Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares

A Convenção Internacional para Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares: Foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU no ano de 1990 e entrou em vigor no dia primeiro de julho de 2003. Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego brasileiro, a convenção tem “Particular significado, sobretudo por ser um instrumento internacional que reconhece e protege a dignidade e os direitos básicos de todos os trabalhadores migrantes, independentemente de estarem em situação migratória regular ou não” (Ministério do Trabalho e emprego, versão *on line*)

A Convenção defende e protege os direitos humanos dos trabalhadores e trabalhadoras migrantes e membros de suas famílias, que se aventuram em outras culturas, muitas vezes por algum tipo de necessidade econômica. Esta convenção vai além dos interesses dos Estados, segundo Rosita Milesi. Nesta Convenção, há o reconhecimento da dignidade do homem, independente de sua condição migratória. Com isso, vê-se a busca por uma maior humanização das Relações internacionais.

De acordo com Rosita Milese, as premissas da Convenção são considerar o trabalhador migrante como sujeito digno de direitos perante a ordem internacional. Rosita Milese Ressalta alguns pontos da Convenção:

1) A Convenção expõe uma definição internacional para o trabalhador migrante; no art. 2º, é dito que o “trabalhador migrante” é a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional.

2) O art. 2º também apresenta conceitos a diferentes situações de migração; conceitua os trabalhadores migrantes fronteiriços, sazonais, marítimos, itinerantes e vinculados a um projeto empresarial ou independente; assim, a Convenção explana que:

- a) Se entenderá por "trabajador fronterizo" todo trabajador migratorio que conserve su residencia habitual en un Estado vecino, al que normalmente regrese cada día o al menos una vez por semana; b) Se entenderá por "trabajador de temporada" todo trabajador migratorio cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice durante parte del año; c) Se entenderá por "marino", término que incluye a los pescadores, todo trabajador migratorio empleado a bordo de una embarcación registrada en un Estado del que no sea nacional; d) Se entenderá por "trabajador en una estructura marina" todo trabajador migratorio empleado en una estructura marina que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado del que no sea nacional; e) Se entenderá por "trabajador itinerante" todo trabajador migratorio que, aun teniendo su residencia habitual en un Estado, tenga que viajar a otro Estado u otros Estados por períodos breves, debido a su ocupación; f) Se entenderá por "trabajador vinculado a un proyecto" todo trabajador migratorio admitido a un Estado de empleo por un plazo definido para trabajar solamente en un proyecto concreto que realice en

ese Estado su empleador; g) Se entenderá por "trabajador con empleo concreto" todo trabajador migratorio: i) Que haya sido enviado por su empleador por un plazo limitado y definido a un Estado de empleo para realizar una tarea o función concreta; ii) Que realice, por un plazo limitado y definido, un trabajo que requiera conocimientos profesionales, comerciales, técnicos o altamente especializados de otra índole; o iii) Que, a solicitud de su empleador en el Estado de empleo, realice por un plazo limitado y definido un trabajo de carácter transitorio o breve; y que deba salir del Estado de empleo al expirar el plazo autorizado de su estancia, o antes, si deja de realizar la tarea o función concreta o el trabajo a que se ha hecho referencia; h) Se entenderá por "trabajador por cuenta propia" todo trabajador migratorio que realice una actividad remunerada sin tener un contrato de trabajo y obtenga su subsistencia mediante esta actividad, trabajando normalmente solo o junto con sus familiares, así como todo otro trabajador migratorio reconocido como trabajador por cuenta propia por la legislación aplicable del Estado de empleo o por acuerdos bilaterales o multilaterales (ONU, 1990, art. 2).

Além disso, a convenção reconhece homens e mulheres como seres que devem deter direitos iguais no trabalho; e considera os migrantes como seres sociais, não apenas como meros sujeitos econômicos; a partir desta ótica, os migrantes devem ter seus direitos ampliados além do círculo do conceito de trabalhador.

3) A Parte III retrata um amplo elenco de direitos assegurados a todos os trabalhadores migrantes e seus familiares; cabe reforçar que independe de sua situação documental ou se estejam, ou não, em situação regular.

Os direitos que a Parte III defende são: sair e regressar ao próprio País (art. 8); direito à vida (art. 9); à dignidade humana (art. 17), à liberdade (art. 12), não submissão a torturas ou penas cruéis (art. 19); não submissão à escravidão ou trabalhos forçados (art. 11); liberdade de pensamento, consciência e religião (art. 12); respeito à vida privada (art. 14); segurança pessoal e proteção do Estado (art.16); direito a tratamento humano (art. 17); igualdade com os nacionais perante Tribunais e Cortes de Justiça (art.18); não ser encarcerado pelo simples fato de não cumprir obrigação contratual (art. 20); vedação à expulsão coletiva (art. 22); igualdade aos nacionais no que tange à remuneração (art. 25), acesso à educação (art. 30), o direito inalienável de viver em família (art. 9), entre outros. Entretanto, a parte III, além de preconizar estes direitos, também estabelece ao migrante, igualmente, obrigações como: cumprir as leis e regulamentos do país e respeitar a identidade cultural do novo país residência.

De acordo com Rosita Milesi, a Convenção “traduz o novo paradigma dos direitos humanos” (2007, pág. 8), pois traduz o migrante como um sujeito de direito, independentemente dele estar em situação regular em um Estado. E, da mesma forma, defende o imigrante sem discriminar nacionalidade, sexo, cor, etnia ou condição econômica. Assim, a Convenção vem à tona com os valores éticos da cidadania universal, pois acredita e afirma que os migrantes, independente de seu país de

origem, são, pela sua condição de pessoa humana, titulares de direitos, e merecem, assim, respeito à sua dignidade humana.

Desta forma, a Convenção é mais que um instrumento jurídico de proteção aos direitos humanos. Ela tem um alcance mais amplo, absolutamente humanista. Assim, segundo Rosita Milesi (2006) “deve ser percebida como um caminho concretizador dos valores éticos da cidadania universal. Por isso mesmo, sua ratificação (por diversos países)⁸ se faz urgente e necessária” (2006, pág. 4).

No vigésimo aniversário da Convenção dos Trabalhadores das Nações Unidas, como também é assim chamada, o Centro Internacional para os Direitos Humanos dos Imigrantes em conjunto com a Plataforma Europeia para os Direitos dos Trabalhadores Migrantes realizaram em 2010 uma campanha em que exige que a União Europeia cumpra com os valores aos quais discursa e ratifique, assim, um dos nove tratados básicos das Nações Unidas (CDHIC, 2010).

1.2.4 O impacto dos Direitos Humanos no Estado.

As interpretações dos motivos que levaram, originalmente, os Estados a comprometerem-se internacionalmente com os direitos humanos variam. Segundo Reis (2006), há os que defendem que a Normativa dos Direitos humanos veio com a finalidade de realizar nobres ideais da humanidade⁹. E os que defendem que os Estados só aceitaram o compromisso com os direitos humanos devido aos mesmos preconizarem a falência ou a ineficácia da importância de tais tratados, pois nem a ONU nem outro tipo de organização tinha a capacidade ou a legitimidade necessária para a exigência dos cumprimentos dos direitos humanos. Ratificá-los, assim, traria um certo respeito perante a comunidade internacional, mas, se fosse necessário, não cumpri-los não traria tantas consequências aos Estados.

A perspectiva da irrelevância dos Direitos Humanos foi defendida por teóricos de vertente realista das Relações Internacionais (exemplo, Edward Carr, Hans Morgenthau). Eles defendem que a humanidade é uma abstração. A busca da realização dos interesses ou dos direitos da humanidade é um exercício inútil. Na perspectiva realista, quando um autor pretende falar em nome de interesses universais, quase sempre está apenas buscando legitimidade para a defesa de interesses do Estado.

Cabe ressaltar que, por mais que os direitos humanos sejam usados para os interesses exclusivos

⁸ A convenção foi assinada e ratificada, em maioria, por países em desenvolvimento. Muitos para proteger seus emigrantes. Até agosto de 2011, houve 45 ratificações e 14 assinaturas. Ratificações: Alguns países foram: México -1991; Marrocos-1993; Bolívia- 2000; Senegal- 1999. Assinaturas: Sérvia -2004; Camarões -2009, entre outros (ONU, 2011).

⁹ De acordo com Raymond Aron: “Só a história poderá resolver algum dia o eterno debate do maquiavelismo e a do moralismo”(ARON, apud REIS, 2006, p.1).

dos Estados, como os realistas defendem, Piovisam (1997), por exemplo, acredita que a Declaração dos Direitos Universais do homem é parte integrante do Direito Costumeiro Internacional e, dessa forma, pode ser utilizado como um instrumento para avaliar o comportamento de qualquer Estado em relação aos direitos humanos.

Além disso, de acordo com Rossana Rocha Reis:

O reconhecimento do indivíduo como portador de direitos que independem dos Estados é considerado a mola propulsora da articulação de uma rede transnacional de indivíduos, movimentos sociais e organizações não governamentais em torno de questões de interesses globais (2006, pág. 35).

Assim, vislumbra-se um terceiro setor pujante na luta para o cumprimento das normativas que protegem os direitos humanos. O objetivo de muitas ONGs e Associações que se debruçam sobre essa temática é chamar a atenção da comunidade internacional para a agressão aos direitos humanos e criar pressão sobre os governos que desrespeitam tais leis.

Em relação aos direitos humanos e à imigração, Jurandir Zamberlam (2004, pág. 24 - 25) diz que há muito para se fazer a respeito. Pois as inquietações que a migração causa nos governos, na mídia e na população em geral, faz com que hajam leis que regulem e disciplinem os fluxos migratórios, por vezes abusivas. Impondo-lhes, assim, condições e limites ou o aprofundamento do processo de exclusão dos migrantes. Segundo o autor, este tipo política de exclusão e intransigência ao diferente tende a diminuir quando o assunto é a questão comercial. Os governantes, assim, na área comercial tendem a aceitar o pluralismo normativo, entretanto, continuam com o monismo jurídico quando o assunto é a mobilidade de pessoas sem capital.

Assim, podemos observar que, em relação à circulação de mercadorias e capitais, o Estado e os homens já estão habituados e mais seguros com os processos de globalização. Porém, quando se trata de mobilidade humana, a situação tende a ter mais atritos, restrições e conflitos. Sendo analisada sob um parâmetro de segurança nacional, de acordo com Rosita Milesi (2007) , a migração tornou-se uma dimensão preponderante da vida social, econômica, política e cultural do mundo contemporâneo. Mas, segundo a autora:

Esse fenômeno massivo, mundial e urgente corre o risco de ser cerceado por conceitos de segurança nacional, de combate ao terrorismo e outros discursos, quando, na verdade, se gerencia na ótica dos direitos humanos e da família humana, pode aportar importantes contribuições, tanto para os países de chegada como aos de destino. Permeiar as migrações da perspectiva dos direitos humanos é a possibilidade de trazer sobrevida à utopia e, de verdade, efetivar tais direitos. (2007, pág. 1).

Contudo, Reis (2004, pág. 157) tem uma visão mais otimista a respeito da questão da migração,

e pessimista à do Estado. A autora salienta que a influência crescente dos direitos humanos no campo das políticas de migração motivou uma maior expansão da migração, que, segundo ela, seriam três motivações geradas pelos direitos humanos: a de reunificação familiar, a maior proteção aos refugiados e as leis que dão margem à proteção dos migrantes ilegais.

A reunificação familiar: Tem a ideia de que todo e qualquer ser humano tem o direito de ter uma vida familiar considerada normal. Situação que se assenta em diferentes artigos das legislações internacionais.

A proteção aos refugiados: Baseia-se na prerrogativa que todo ser humano tem direito de fugir quando sente sua vida sendo ameaçada. Direito reconhecido por diversos artigos que prezam os direitos do homem.

A margem à proteção dos migrantes ilegais: Se dá na falta de capacidade do Estado para controlar e impor sanções a estes eventos, e vem principalmente do reconhecimento de direitos individuais dos migrantes ilegais. Em virtude do reconhecimento cada vez maior, segundo a autora, dos direitos universais, cada vez mais os imigrantes têm os mesmos direitos que os cidadãos, mesmo não se tornando naturalizados. Assim, o surgimento de um regime internacional de direitos humanos traz, além da fragilidade do Estado, a dissociação entre direitos e cidadania (Reis, 2004, pág. 155).

A dinâmica do acesso aos direitos, que eram definidos pela nação de nascimento, passou a ser codificada em linhas da humanidade internacional. A limitação do Estado, por conseguinte, não é a mera perda de poder, mas sim um reflexo da nova realidade internacional que apresenta não só o Estado como um ator político, mas diversos atores políticos atuantes no sistema internacional. As políticas de migração apresentam estes novos atores, dentro e fora das fronteiras, de maneira nítida.

Entretanto, de acordo com Rossana Rocha Reis:

A existência de grupos de pressão com interesses diversos, aliados a interesses econômicos e políticos de outras naturezas contribuiu para a formulação de políticas de migração complexas e, muitas vezes, incoerentes que acabam não satisfazendo a nenhum dos lados e sendo taxadas de ineficazes, tanto pelos que defendem um fechamento maior, como pelos que defendem uma maior liberalização de fronteiras (2004, pág.160).

Assim, observamos a problemática dos Direitos Humanos relacionados ao Estado e à migração. A nova era global traz leis de proteção ao ser humano, independente de nacionalidade ou etnia. As minorias populacionais, inclusive os migrantes, assim, passam a ter maior proteção e meios para a busca de uma vida digna. Por outro lado, o Estado deve encontrar um meio termo em suas legislações internas. Alicerçadas no bom senso, devem resguardar seus interesses de Estado, evitando discriminar

os migrantes e os seus direitos. Ou seja, não discriminar as consequências da globalização, mas elaborar políticas adequadas e apropriadas para os novos tempos. Até porque, como nos lembra Jacqueline Bhabba:

Políticas anti-imigrante não funcionaram de fato. Se por um lado a exclusão é eleitoralmente popular e a disponibilidade de trabalhadores baratos e vulneráveis é útil, por outro, políticas que resultam na entrada irregular no país em grande escala e de maneira altamente visível – e em sérias violações de direitos humanos devido a mortes, afogamentos, escravidão, superexploração – não são. Os Estados precisam mostrar que têm suas fronteiras sob controle, mas também que a vida humana, de quem quer que seja, é uma preocupação sua. Precisa-se de uma estratégia nova, e princípios de direitos humanos que abordem a total impotência do migrante útil devem ser uma parte essencial dela” (Bhabha, 2005, versão *on-line*).

O informe da ONU de 2008, *Anistia Internacional - O Estado dos Direitos Humanos no Mundo*, relata que na Europa reside uma verdade lamentável - Logo a região “que se considera uma liderança em matéria de direitos humanos”, ainda mantém uma grande “distância entre retórica e realidade, entre normas e aplicações e entre princípios e realizações”. Muitas premissas dos Direitos humanos citadas no presente trabalho são ignoradas no que tange o imigrante ilegal. O que é facilmente demonstrado nas legislações da União Europeia para o Estrangeiro.

Com base nessa perspectiva, no próximo capítulo serão exploradas as normativas para o estrangeiro na União Europeia e com especial atenção à Espanha. Serão analisadas as causas e consequências dos meios adotados pelo Estado Espanhol para lidar com a imigração e se esses surtem efeitos na diminuição da imigração ilegal.

Cap. 2

A EUROPA FORTALEZA

2.1 FRONTEIRAS JURÍDICAS: A LEGISLAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA O ESTRANGEIRO

Para compreender a imigração ilegal, devem ser analisadas as normativas para o estrangeiro. Um assunto está correlacionado ao outro, tendo a perspectiva de que todo imigrante, aquele que busca melhores condições de vida, tem a vontade de receber os benefícios da legalidade. A ilegalidade, assim, advém das restrições jurídicas impostas pelo Estado, ou seja, a forma como o Estado se posiciona perante a imigração.

A União Europeia tem uma gama de tratados, diretivas e pactos em que elabora políticas de fronteiras e orienta, em acordos não vinculativos, o tratamento que os países integrantes da comunidade europeia dão à imigração. A preocupação securitizadora existente nas normativas é relativamente nova, devido à Europa ter sido, por um grande período da história, um continente de Emigração. Segundo Arango:

Las políticas de inmigración revisten en nuestros días una extensión y una relevancia inusitadas, acordes con las otorgadas al fenómeno que pretenden regular. Ocupan un lugar preeminente en las agendas de los gobiernos de La práctica totalidad de los países de Europa, y lo mismo cabe decir de La Unión Europea como entidad supranacional (2004, pág. 8).

Entretanto, as manobras realizadas pelos imigrantes à política imigratória adotada pela União Europeia são vistas no continente europeu, às vezes, materializadas de maneira dramática. Como no caso do ano de 2006, com a chegada de 31.000 imigrantes irregulares que sobreviveram à travessia entre o continente africano e as Canárias, alarde social provocado não só nas Canárias e na Espanha, mas em toda União Europeia (Ortega, 2007, pág. 4).

Sabe-se que a imigração é um fenômeno histórico e permanente, uma lógica tanto da formação de Estados quanto do desejo expansionista do ser humano. Mas deve-se relevar que o fluxo imigratório transformou-se completamente na Europa Ocidental pelos seguintes motivos: Fim da Segunda Guerra Mundial, Plano Marshall, desenvolvimento da integração da União Europeia, globalização de bens e serviços, crescimento econômico europeu. O que se apresenta como uma novidade, como menciona Ortega, é “a consciência europeia da existência do novo fenômeno migratório e a reação social e

política que a intensificação dos fluxos da imigração está a provocar” (2007, pág. 1).

A securitização da imigração, conflitante com os Direitos Humanos (Bahbha, 2005, versão *online*), e a “União Europeia como Fortaleza¹⁰” (Lucas, 1996, pág. 9) construíram-se no século XX. Assim também como os Direitos Humanos e a apresentação de um terceiro setor mais pujante e crítico no cenário internacional. Duas forças contraditórias formaram-se de forma mais contundente na temática imigratória: o direito do indivíduo e o direito do Estado.

Carvazere (2001, pág. 44) expõe que o direito do indivíduo pode também ser considerado como o direito de auto determinação da pessoa, o que agrega o direito de ir e vir, inerente ao exercício de livre arbítrio. Mas o direito do Estado está, por outro lado, em impedir a entrada de elementos indesejados em sua sociedade. Essas restrições são amparadas no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos:

1.Os direitos supracionados não poderão constituir objeto de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, saúde ou moral públicas, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com outros direitos no presente Pacto (Parágrafo 3º do artigo 12 , da parte III).

A partir do anos 80, ao verificarmos as normativas europeias, observamos a restrição ao imigrante e algumas clausulas conflitantes com os Direitos Humanos. Realidade que vem se aprofundando até a atualidade, tendo como marco factual os atentados de 11 de setembro de 2011.

Verificamos, assim, a ocorrência de uma globalização mais voraz e os atentados terroristas influenciando as atitudes europeias para com a imigração. Do discurso da preocupação a resguardar a segurança econômica aliando-se ao discurso do medo de crimes terroristas.

A fortaleza da União Europeia, constituída com o Tratado de Maastrich, tem como fundamento a livre circulação de pessoas, entretanto, ao entorno de seu extenso território há uma grande proteção para a entrada de imigrantes de países terceiros. Essa preocupação é supranacional, por isso dá-se a importância de colocar em primeiro plano da discussão as normativas da União Europeia antes de discutirmos as normativas e políticas restritivas da Espanha à imigração e seus consequentes resultados.

Martiniello (2005) divide em três fases o posicionamento do continente europeu diante da imigração até os anos 2000. A primeira, de 1950 a 1973, fase de estímulo à imigração, a segunda, de 1973 a 1980, de restrição à imigração e a construção da ideia da imigração como problema a ser

¹⁰ Segundo Xavier et al: “A expressão “Europa Fortaleza” terá surgido por volta da década de 80, no pós-crise petrolífera de 73, quando começaram a levantar-se as vozes da restrição fronteiriça. Daí para cá, esta polémica tem alcançado contornos inimagináveis nessa altura, que foram sendo incendiados por novidades exteriores ao próprio contexto migratório em sentido estrito, como sejam a globalização ou o terrorismo” (2007, pág.240).

securitizado; e a terceira, de 1980 a 2000, da securitização imigratória, principalmente da imigração clandestina.

Segundo Catherine Wihtol (2009, pág. 25), as grandes etapas que marcaram as restrições da União Europeia se constituem em dez normativas que abordam de forma direta ou indireta a imigração. Elas são: Os acordos de Schengen (1985), a Assinatura dos Acordos de Dublin sobre asilo (Dublin I em 1990 e Dublin II em 2003), o art. 8º do Tratado de Maastricht (1992), a Declaração de Barcelona (1995), a modificação do Tratado de Amsterdam (1997), o Conselho Europeu de Tampere (1999), o Livro Verde Europeu (2005), O Pós Cúpula de Hampton Court – Reino Unido (2005), a Diretiva de Retorno(2008), Os cinco compromissos do Pacto Europeu sobre imigração e asilo (2008).

Como iremos observar no presente subcapítulo, em algumas dessas etapas é visível a tentativa de aliar as necessidades dos diversos países que constituem a União Europeia e acordar as normativas para o controle imigratório com as de Direitos Humanos. O confronto entre as necessidades do Estado e as do imigrante, assim como a busca por aliar interesses e realidades diversas dos países europeus, tornam o conjunto de normativas direcionado ao imigrante, por vezes, confusa, dando margem ao desrespeito à pessoa humana.

Além disso, a União Europeia não apresenta uma legislação ampla e responsável com a complexidade da questão imigratória. Existem normativas dentro de legislações que tem como foco principal outras temáticas e, também, diretivas de emergência que não se prendem às especificidades dos imigrantes ou dos possíveis acontecimentos decorrentes dos fluxos imigratórios. Essas questões serão verificadas a seguir, levando em conta cada uma das dez etapas mencionadas por Withtol (2009).

2.1.1 Os acordos de Schengen

Os acordos de Schengen foram firmados em 14 de junho de 1985 e institucionalizados pelo Tratado de Amsterdam. Os acordos são uma convenção entre países europeus sobre uma política de livre circulação de pessoas no espaço geográfico da Europa sem a necessidade de passaporte, é exigido apenas um documento legal (ex. carteira de identidade). São 22 países membros da União Europeia (Bulgária, Romênia e Chipre aguardam a implementação) e mais outros três países europeus membros da EFTA são signatários dos acordos (Islândia, Noruega e Suíça).

Além da supressão do controle de pessoas nas fronteiras internas, as principais regras adotadas pelo Espaço Schengen (UE, 1985) são: a adoção de regras comuns aplicadas às pessoas que atravessam

as fronteiras externas da União Europeia (art. 3), harmonização das normativas nacionais para a condição de entrada e de regras sobre vistos de emigrantes (art. 9), reforço da cooperação policial (art.39), cooperação judicial para um sistema de extradição mais eficiente e melhor execução de sentenças penais (art.46, art. 95), a criação e desenvolvimento do Sistema de Informação (art. 92) (Benelux, França, Alemanha, 1985).

Os Acordos de Schengen tiveram, a partir de sua criação, diversas reformulações e aprofundamentos em seu texto, mudanças que se tornaram habituais até a atualidade, moldando-se constantemente aos cenários que o mundo apresenta. No que tange a proteção do território europeu ao fluxo imigratório, as reformulações são uma constante.

Uma dessas mudanças é o Sistema de Informação Schengen II. O denominado SIS II substituirá o Sistema de Informação Schengen¹¹ (implantado em 1995), que consiste na troca de dados¹² entre países da União Europeia sobre delinquentes, imigrantes ilegais e pessoas que não obtiveram o direito de asilo. O SIS II, sob o mesmo prisma de proteção do território e da sociedade europeia, tem como finalidade substituir a tecnologia ultrapassada do SIS I pelo SIS II, que está sendo desenvolvido desde 2002. Ele inova por ser um sistema de larga escala e que trabalhará com novos dados (impressões digitais e fotos).

Segundo o Regulamento (CE) n.º 2424/2001 do Conselho, de 6 de Dezembro de 2001, atualmente o Sistema de Informação tem a capacidade de comunicar-se apenas entre 18 Estados participantes do Espaço Schengen. Por esse motivo, e a fim de “beneficiar-se das últimas evoluções no domínio da informática e permitir a introdução de novas funções” (CE, 2001), tornou-se necessário o desenvolvimento de uma nova geração do Sistema de Informação de Schengen.

O Novo Sistema, atualmente em fase de testes, conta com o auxílio dos países que fazem parte do Espaço Schengen. A migração do SIS para o SIS II é regido por instrumentos legais que definem as responsabilidades e as tarefas da Comissão e dos Estados envolvidos.

Segundo as conclusões do Conselho da União Europeia (29 de abril de 2004), França e Áustria tem como responsabilidade o desenvolvimento do SIS II. Esses países devem fornecer, segundo o acordado, a infra-estrutura e os meios para o desenvolvimento da Parte Central ("*helpdesk*", protecção dos dados, etc.) e do Sistema de salvaguarda. Ficará a Estrasburgo, França, a Parte Central do SIS II e

¹¹ Em 1998 foi efetuado um primeiro estudo sobre as possíveis evoluções do SIS. (Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - O desenvolvimento do sistema de informação de Schengen II, 2001.

¹²A responsabilidade de fiscalizar a aplicação correta e uniforme das regras do Sistema de Informação SIS I e futuramente o SIS II é atribuída à "Comissão Permanente de Avaliação e de Aplicação de Schengen" que foi instituída por uma Decisão do Comité Executivo de Schengen [Decisão SCH/Com-ex 98, publicada no Jornal Oficial L 239 de 22.09.2000], que passou a constituir um grupo de trabalho do Conselho.

a Sankt Johann im Pongau, Áustria, o sistema central de salvaguarda durante o desenvolvimento do SIS II (Conselho Europeu, 2008).

Com mais de 48 milhões de Euros investidos, segundo decisão do Conselho Europeu, fica a cargo do orçamento geral da União Europeia: os custos associados à migração de sistema, o teste global, o teste sobre as informações suplementares, a manutenção e as medidas de desenvolvimento a nível do SIS II Central ou relativas à infra-estrutura de comunicação. Aos Estados Membros são suportados: os custos associados à migração do sistema, os testes, a manutenção e o desenvolvimento dos sistemas nacionais (Conselho Europeu, 2008).

A Comissão responsável pelo Sistema de Informação, considera o SIS uma prioridade para a segurança do Espaço Schengen. O SIS II em um futuro próximo poderá ser não apenas um sistema de informação, mas tornar-se uma ferramenta para investigação a fim de auxiliar a Europol, Eurojust e outros serviços de segurança (Comissão de desenvolvimento do SIS, 2001). O prazo para a conclusão da migração para o SIS II é 31 de março de 2013. Esse prazo poderá ser dilatado até 31 de dezembro de 2013, se houver, nos termos da decisão do Conselho, “a utilização de um cenário técnico alternativo” (Conselho Europeu, 2010).

Há também outra importante mudança no Acordo de Shengen a ser ressaltada. Neste caso é uma pequena mudança, mas, ao entrar em vigor, através da aceitação dos chefes de Estados e de governo da UE, modificará a essência dos Acordos de Schengen (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2011). Trata-se de uma proposta realizada em comum acordo entre França e Itália que viabiliza a flexibilização das normas de controle das fronteiras nacionais (BBC, 2011). Esse controle atualmente, conforme os Acordos de Shengen (art.2), só pode ser realizado por um período limitado e para a salvaguarda da ordem pública, como, por exemplo, em casos de atentados terroristas.

Os atuais representantes de Itália e França esperam que com a iniciativa da reforma possam amenizar as divergências entre os dois países sobre a temática imigratória. Afinal, o governo italiano concedeu mais de 20 mil vistos temporários em 2011 para imigrantes advindos do Norte da África (Tunisia e Líbia) (BBC, 2011).

A fim de reagir à pressão imigratória devido aos acontecimentos políticos da região norte-africana no ano de 2011¹³, e, da mesma forma, garantir uma maior proteção das fronteiras nacionais a

¹³ Hans Lucht (2011) diz que durante anos os países europeus pagaram ao coronel Kadafi para controlar o fluxo de migrantes africanos através do mar Mediterrâneo – mesmo se os métodos utilizados fossem desumanos. Agora, militares leais a Kadafi forçam migrantes a entrar em alto mar como protesto contra os ataques aéreos da OTAN em apoio aos rebeldes líbios. Os migrantes africanos e asiáticos são peões neste confronto geopolítico brutal. Quando os protestos eclodiram na Líbia, o coronel Kadafi advertiu a Europa, não de um embargo de petróleo ou de novos ataques terroristas, que “milhões de negros” poderão estar a caminho se ele for derrubado do poder.

outras demandas relacionadas à imigração, os governos italiano e francês recorreram, assim, no mês de abril de 2011, ao Conselho Europeu para haver novas variantes nas normativas dos Acordos Schengen. Ministros do Interior de 22 nações da União Europeia anunciaram, em maio do mesmo ano, terem chegado a um acordo para uma reforma da Convenção de Shengen em casos excepcionais: se houver "falha" das fronteiras externas da Europa, "um país poderá reabrir seus postos de fronteira para controlar quem entra em seu território" (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2011).

O ministro do Interior Francês, Claude Guéant, ficou satisfeito com o acordo, assim como representantes da Itália, Finlândia e Alemanha. Por outro lado, representantes da Alemanha, Espanha e Grécia demonstraram pouco entusiasmo à iniciativa de reforma. Em Copenhague, Dinamarca, o governo já restabeleceu o controle em seus postos de fronteira (Ministério das Relações Exteriores, 2011).

Seguindo a teoria de Buzan *et al* (1998), pode-se concluir que a busca pela reformulação dos acordos para um maior respaldo dos Estados com suas fronteiras demonstra a fragilidade do Estado diante da força imigratória e a insegurança de um espaço de livre circulação, mesmo que controlado.

2.1.2 Os acordos de Dublin, Tratado de Maastrich, Declaração de Barcelona e Conselho Europeu de Tampere

Em 1990 há os acordos de Dublin (reformulado em 2003), citados por Withtol (2009, pág. 25) como a segunda etapa da restrição imigratória. Dizem respeito a normativas comuns sobre pedidos de asilo entre os países: uma vez não aceito o pedido de asilo em um país ele não será aceito em outro (Comissão Europeia, 2001, pág. 10). Isso diminui as chances da entrada de asilados no continente

Posteriormente, em 7 de fevereiro de 1992, foi elaborado o Tratado de Maastrich (considerado a terceira etapa de restrição imigratória por Withtol) que entrou em vigor em primeiro de novembro de 1993. Foi o marco da unificação da União Europeia e criou metas para a circulação de bens, serviços e pessoas. Esse Tratado define a cidadania europeia sob os princípios de liberdade de circulação, trabalho, residência e direitos políticos (UE, art. 21, 1992).

O tratado da União Europeia, como também é denominado, é dividido em três pilares para o processo de decisão:

O primeiro destaca as funções que os Estados-Membros exercem na comunidade europeia e na soberania dos países-membros através das instituições comunitárias. Nesse pilar são delineados os

assuntos de cunho inter-governamental (agricultura, ambiente, saúde, educação, energia, investigação e desenvolvimento) cujas legislações são adotadas conjuntamente entre o Parlamento Europeu e o Conselho.

O segundo pilar diz respeito à política externa e à política de segurança comum aos Estados. Suas deliberações são realizadas pelo conselho.

No terceiro, são tratadas as cooperações policial e judiciária, em matéria penal, deliberadas pelo Conselho (Álvares,2009, pág.14). As questões imigratórias até 1997 eram centradas no terceiro pilar do Tratado da União Europeia. A partir daquele ano, modificou-se o processo de decisão sobre a imigração e asilo: essas temáticas passaram do Terceiro Pilar para o Primeiro (Xavier et al, 2004, pág.7).

Em 1995 é realizada a declaração de Barcelona, que pretende estabelecer um novo panorama de relações políticas, econômicas e culturais com a Bacia do Mediterrâneo. Nessa declaração é exposta a preocupação com a migração como um problema de co-desenvolvimento e elege a imigração advinda do sul como um problema de segurança.

É proposto, assim, um programa de cooperação com a região no domínio da imigração clandestina: na luta contra o terrorismo, no tráfico de drogas, na criminalidade internacional e na corrupção. A cooperação econômica à região, entre outros motivos, vem aferir o critério de imigração por problemas de co-desenvolvimento (Xavier et al, 2004, pág.4).

No início dos anos 2000, a evolução de normativas e declarações de cunho securitário se mantém. O Conselho Europeu de Tampere, realizado em 1999, reforça a necessidade de desenvolver para a imigração ilegal medidas eficazes comuns entre os Estados-Membros a fim do “desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, utilizando plenamente as possibilidades oferecidas pelo Tratado de Amsterdã” (Parlamento Europeu, 1999). Sendo necessário, assim, “para os domínios distintos, mas estreitamente relacionados, do asilo e das migrações, elaborar uma política comum da UE” (Parlamento Europeu, 1999).

Nas conclusões do Conselho Europeu de Tampere, alia-se imigração e crime organizado no mesmo espaço de discussão, desprivilegiando a complexidade das duas temáticas. Mas, da mesma forma, é demonstrada a urgência em solucionar tais “problemáticas”:

O Conselho Europeu apela à criação, como primeira medida e o mais rapidamente possível e, de equipes de investigação conjuntas, tal como previsto no Tratado, para combater o tráfico de drogas e de seres humanos e o terrorismo. As regras a estabelecer neste contexto devem permitir a participação, como reforço dessas equipes, de representantes da Europol, quando adequado (Parlamento Europeu, 1999, versão *on line*).

E visualisa-se, repetindo as prerrogativas da Declaração de Barcelona, a necessidade de um comum esforço para o co-desenvolvimento de países terceiros. Vislumbrando, neste aspecto, uma solução de longo prazo para a imigração:

10. As questões do asilo e da migração, independentes mas intimamente relacionadas, exigem o desenvolvimento de uma política comum da UE que inclua os seguintes elementos. Parceria com os países de origem: A União Europeia carece de uma abordagem global do fenómeno da migração que contemple questões políticas, de direitos humanos e de desenvolvimento em países e regiões de origem e de trânsito. Para tal, haverá que combater a pobreza, melhorar as condições de vida e as oportunidades de emprego, prevenir os conflitos e consolidar Estados democráticos, assim como garantir o respeito aos direitos humanos, em especial os das minorias, das mulheres e das crianças. Nessa perspectiva, convida-se a União e os Estados-Membros a contribuírem para uma maior coerência das políticas interna e externa da União, no âmbito das respectivas competências que lhes são atribuídas pelos Tratados. A parceria com os países terceiros em causa constituirá igualmente um elemento-chave para o êxito dessa política, tendo em vista promover o co-desenvolvimento (Parlamento Europeu, 2007, versão *on line*).

Todavia, as conclusões retratam uma dualidade de propostas, conseqüentemente interesses, diante do fenómeno imigratório. Por um lado, preocupa-se com questões de segurança, limita a discussão ampla e complexa imigratória com outros assuntos e delibera a urgência de resolver a problemática imigratória e a proteção de fronteiras externas. Por outro lado, diz preocupar-se com questões de direitos individuais e compromete-se com a promoção da não discriminação e com o desenvolvimento de medidas contra a xenofobia e o racismo. Como segue:

Seria contrário às tradições europeias negar essa liberdade àqueles que, por circunstâncias diversas, têm motivos justificados para procurar aceder ao nosso território. Uma política de integração mais determinada deverá ter como objectivo assegurar-lhes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE. Deverá de igual modo promover a não discriminação na vida económica, social e cultural e desenvolver medidas contra o racismo e a xenofobia.¹⁹ Tomando como ponto de partida a comunicação da Comissão sobre um Plano de Acção contra o Racismo, o Conselho Europeu apela à intensificação da luta contra o racismo e a xenofobia, devendo os Estados-Membros recorrer às melhores práticas e experiências. Será reforçada a cooperação com o Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia e o Conselho da Europa. Além disso, convida-se a Comissão a apresentar com a maior brevidade propostas para a execução do artigo 13 do Tratado da CE, que trata da luta contra o racismo e a xenofobia. Para o combate à discriminação em sentido mais amplo, os Estados-Membros são incentivados a elaborar programas nacionais (Parlamento Europeu, 2007, versão *on line*).

No entanto, em algumas assertivas demonstra negar as legislações da ONU para o imigrante, pois estas ferem a política de segurança do Estado Europeu à imigração. No ponto 21 é exposta a necessidade de conceber os direitos fundamentais do homem: trabalho, estudo e moradia. Assim,

oferecendo ao imigrante legalizado “um conjunto de direitos uniformes tão próximos quanto possível dos usufruídos pelos cidadãos da EU” (Parlamento Europeu, 2007, versão *on line*). Esta prerrogativa é um contraponto à Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares.

Como observado no capítulo anterior, a dignidade humana é uma normativa aprovada pela Assembleia Geral da ONU. Ou seja, é direito do imigrante, incluindo o ilegal, estudar, ter uma moradia e obter meios econômicos para sua subsistência. Entretanto, apesar do Estado mostrar-se preocupado com a legislação da ONU, lidar com estas normativas é um desafio para o Estado. E mais, parece ser uma atitude antagônica o respeito à gama de direitos internacionais dada ao imigrante e a busca pelo controle emergencial dos fluxos imigratórios e de segurança, interesses que vem sendo discorridos nas normativas da União Europeia.

Sem dúvida, uma maior gama de direitos aos ilegais fere a atual política adotada pela União Europeia que é envolta em uma grande pressão política interna de muitos países – organizações que visam cada vez mais a restrição ao imigrante e a disseminação da cultura do medo (Reis *et al*, 2009, pág. 83).

2.1.3 O livro Verde Europeu e a Cúpula de Hampton Court

A restrição torna-se mais visível após os ataques de “11 de setembro e 11 de março, quando a dimensão de segurança se tornou especialmente significativa” (Xavier, 2004, pág.11). Depois de duas etapas em 2005, citadas por Catherine Whithol (O Livro Verde Europeu de 2005 e a Cúpula de Hampton Court), chega-se, em 2008, a dois instrumentos de urgência para solucionar os problemas oriundos da imigração: A Diretiva de Retorno e o Pacto Europeu sobre Asilo e Imigração.

O livro Verde Europeu de 2005 expressa a necessidade de uma rede que estude a migração europeia, denominada Rede Europeia das Migrações (REM). Em 14 de maio de 2008 o Conselho Europeu decide sobre sua criação (Conselho Europeu, versão *on line*, 2008). No ano de 2005 também ocorre um outro acontecimento voltado à temática migratória, a Cúpula de Hampton Court, no dia 27 de outubro. Essa foi um encontro entre chefes de Estado e de governo da União Europeia realizado com o objetivo de propor um plano global para a migração. O evento suscitou assuntos de proteção de fronteira e auxílio aos países de imigração, onde a comissão foi convidada a “elaborar uma série de medidas concretas e imediatas” (Comissão Europeia, versão *on line*, 2005) à política de gestão dos

fluxos imigratórios.

A Comissão comunica, assim, uma série de medidas urgentes na gestão migratória em 30 de novembro de 2005 (Comissão Europeia, *versão on line*, 2005). Ao reconhecerem a dimensão mundial da imigração, são apresentadas três ações à questão migratória:

1º- Mais uma vez é reforçada a necessidade de maior cooperação entre os Estados-Membros. A comunicação também salienta que deve existir um estudo de viabilidade para a UE criar um sistema de vigilância e patrulhamento nas regiões costeiras do mediterrâneo para a detecção de imigrantes ilegais e salvá-los no mar. Além disso, salienta o compromisso de cooperação operacional e coordenação em atividades de vigilância através da então recém criada FRONTEX.

2º- “Os parceiros euromediterrâneos devem intensificar esforços, num espírito de parceria construtiva, para melhor gestão da imigração” (Comissão Europeia, *versão on line*, 2005). Aqui, é exposta a cooperação entre a Europa e o Norte da África para a diminuição da imigração norte africana. A Europa, nesse sentido, compromete-se a intervir na região através de apoio técnico e financeiro, no aumento de programas de geração e fornecimento de equipamentos para monitoramento.

3º- Neste terceiro ponto, é ressaltada, como no tratado de Barcelona, a importância da cooperação para o combate à pobreza nos principais países de imigração africana e maior cooperação operacional com os países de origem, trânsito e de destino. Nas palavras do Conselho (*versão on line*, 2005), esse diálogo baseado na solidariedade, poderia, num espírito de parceria, englobar ações destinadas a tornar a imigração legal um êxito e assegurar uma luta mais eficaz contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos.

O Conselho Europeu retoma, assim, a importância de ter uma “agenda equilibrada, global e coerente” em 2005. Além disso, a Comissão Europeia publica uma outra comunicação a respeito da importância de uma “abordagem global da imigração” fazendo um retrospecto da Cúpula de Hampton Court (Conselho Europeu, pág. 4 , 2006).

O caráter de urgência anunciado nos comunicados, deve-se, também, aos acontecimentos de Ceuta e Melilla no mesmo ano do evento: Uma tentativa de entrada no território Europeu foi abortada por forças de segurança Espanhola e Marroquina no dia 6 de outubro de 2005. Entretanto, o resultado foi uma defesa mal sucedida no que tange os direitos humanos, pois seis imigrantes ilegais morreram ao tentar atravessar a fronteira em Melilla, uns devido às balas disparadas por policiais e outros pisoteados por seus companheiros de viagem, trinta ficaram feridos. Esse acontecimento soma-se a mais 8 mortes ocorridas em outubro do mesmo ano nas duas cidades. Apesar dos esforços da Europa ao

tentar conter a imigração do Leste Europeu, acontecimentos como esses, que também tomam destaque na mídia, demonstraram para os representantes europeus que urge adotar medidas na região norte africana.

2.1.4 A Diretiva de Retorno e o Pacto Europeu sobre Asilo e Imigração

Em continuidade às políticas de restrição à imigração e ao contexto conturbado da gerência do fluxo migratório, a União Europeia resolveu adotar duas medidas de urgência: A Diretiva de Retorno e O Pacto Europeu sobre Asilo e Imigração. Essas medidas, comandadas pela voz francesa de Sarkozy em 2008, causaram impacto negativo no cenário internacional e aplausos no interior da Europa. As contradições destas legislações são visíveis e a falta de comprometimento com as especificidades imigratórias também, como iremos vislumbrar.

A Diretiva de Retorno tem o objetivo de estabelecer normas e procedimentos para o regresso de imigrantes em condição de irregularidade aos seus países de origem. Observamos nesta diretiva a tentativa de aliar interesses e realidades dos diversos países que compõe a União Europeia. Situação importante para os Estados membros na operacionalização de medidas no espaço europeu, já que “países mais liberais tendem a dar maior importância à potencial ameaça aos direitos humanos do que países mais fechados, que dão prioridade à segurança” (Pais e Morgado, 2010, pág. 5). Também, medidas severas à irregularidade e uniformes aos Estados tornam-se um problema devido ao grande contingente migratório irregular e, como consequência, ao aumento do mercado irregular, que tem um papel econômico importante para alguns países, como Espanha, Portugal e Itália.

Apesar de não ser oficialmente reconhecido, o mercado de trabalho irregular contribui significativamente à economia nacional desses países. Assim, observa-se que a imigração ilegal é por vezes aceita de forma informal e discreta pelas autoridades. Fato que acaba diminuindo a eficácia de uma política de combate à imigração ilegal (Pais e Morgado, 2010, pág. 5).

Em um mesmo artigo da Diretiva, assim, é oferecido um direito favorável ao imigrante, mas, logo depois, o mesmo direito é rechaçado ou é exposto de forma dúbia, a fim de agradar os anseios dos Estados envolvidos e obter aprovação do Parlamento e do Conselho Europeu. Observamos isso no que tange ao regresso voluntário, à detenção, aos menores, e às ONGs, como segue:

O regresso voluntário se constitui em um prazo de 7 a 30 dias, mas o prazo poderá ser inferior a sete dias em caso de suspeita de fuga. De acordo com o artigo sete, durante o prazo para o retorno, os

imigrantes poderão estar sujeitos a cumprir determinadas obrigações: apresentarem-se periodicamente às autoridades, realizar depósito de fiança, entregar de documentos ou permanecer em um lugar determinado. No artigo 15 é normatizado que a espera pelo retorno poderá ser em um centro de detenção nos casos em que haja risco de fuga ou em que o imigrante evite ou dificulte a preparação do retorno. No término do prazo determinado pelas autoridades para o retorno voluntário, o retorno será forçado. Ou seja, nesse caso, o migrante será expulso do país. Assim, a saída voluntária passa a assemelhar-se a uma saída obrigatória, pois se o mesmo não cumprir a ordem de saída “voluntária”, ele deverá sofrer as consequências da lei, inclusive, obter a pena de restrição de liberdade. A única ressalva ao voluntarismo do imigrante é a data de retorno, desde que seja antes do término do prazo.

Apesar disso, a normativa resguarda claramente o direito da não expulsão coletiva e do retorno do imigrante a um país onde ele não sofra tortura, pena de morte, tratos ou penas que possam ferir a sua integridade. Direitos, esses, resguardados na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, como são expostos na consideração 24 da diretiva. Nessa consideração fica claro o destaque dado ao conjunto de normativas de direitos fundamentais da União Europeia, colocando em segundo plano a gama de direitos para o imigrante aprovados pela ONU (já analisadas no presente trabalho). Sendo resguardada, assim, nessa consideração, uma margem de manobra aos Estados Europeus diante dos imigrantes. Como segue: “A presente diretiva respeita os direitos fundamentais e leva em conta os princípios consagrados, em particular, na Carta de Direitos Humanos Fundamentais da União Europeia” (pág. 4, 2008).

Posteriormente, no artigo primeiro da diretiva é reforçada a congruência de suas normativas com o Direito Internacional. Destaca, também, estar em conformidade com as obrigações de proteção dos refugiados e dos Direitos Humanos. O caso das detenções mostra claramente, ao contrário do que é exposto, que há incongruência com o Direito Internacional para o imigrante no que diz respeito à ONU. A Convenção Internacional para Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, de 1990, como já foi visto, julga que a infração de não obtenção dos documentos necessários à legalidade não constitui argumento à restrição de liberdade.

A detenção dos migrantes rebeldes às determinações da Diretiva, em regra, serão detidos em centros especializados e “será no menor prazo possível” (art.15 par. 1º) “que não poderá superar 6 meses” (art.15 inc.5). O inc. 6º muda esta realidade, pois oferece a possibilidade do Estado manter detido o imigrante por mais 12 meses.

Com os centros especializados para a detenção ocorre o mesmo, observamos a dificuldade de

criação de um texto que tenha consenso entre seus parágrafos e as inspirações de proteção aos direitos humanos. A detenção, que deveria ser em centros especializados, é banalizada com o art. 16, pois beneficia os Estados que não têm ambientes adequados para os imigrantes, podendo colocá-los em um centro penitenciário, com a condição de que os imigrantes serão separados dos presos ordinários.

Como consequência, em relação à detenção, encontramos muitas críticas de movimentos de direitos humanos e da Comunidade Internacional. Além da crítica à detenção em si, há também críticas ao tratamento dado aos imigrantes nos centros ou nas penitenciárias.

O Estado, nessa perspectiva, também se protege através da diretiva. Segundo inc. 4º do art. 16, as organizações, os organismos nacionais e internacionais, assim como os não governamentais, poderão estar sujeitos à autorização prévia para poderem visitar o ambiente onde estão instalados os imigrantes. Mais uma margem de manobra para o Estado lidar com a questão. Mas as denúncias, mesmo com esse respaldo, não deixam de ser recorrentes.

O projeto europeu DEVAS (*Detention of vulnerable Asylum seekers and irregular Migrants*) coordenado pelo JES (*Jesuit Refugee Service*), ressalta as irregularidades nos centros de detenção. O Estudo foi realizado em países da União Europeia, envolvendo cerca de 700 entrevistas com refugiados e imigrantes ilegais: Base de dados recolhida por técnicos ligados ao JRS europeu e de outras instituições que prestam assistência a pessoas em detenção (JRS, 2011). O Estudo, apresentado no mês de junho de 2010 no Parlamento Europeu, confirma que os serviços de detenção não seguem um padrão de tempo de restrição de liberdade, higiene e assistência médica. Pois, como já mencionado, existe a carência por um regulamento que uniformize as regras de detenção no espaço europeu. Por consequência, existem centros que mantêm um bom tratamento ao imigrante, e outros, em sua maioria, que não. Exemplo desses situam-se na Grécia, que mantêm, por vários meses, em um mesmo quarto, por volta de cinquenta imigrantes sem camas (JRS, pág. 206, 2010).

Em relação aos imigrantes menores de idade, a diretiva, em congruência com o Direito Internacional, protege os menores ao levar em conta que o “interesse superior da criança deve ser considerado primordial” (Item 22, 2008). Em contrapartida, no art. 10 é colocada a dubiedade desse direito, pois é esclarecido que menores poderão ser expulsos dos países membros. Mais um indício de dubiedade e de que acordar com as normas internacionais de direitos humanos é uma tarefa difícil a Estados que buscam fortalecer fronteiras jurídicas e amedrontar, por razões econômicas ou políticas, os futuros ou atuais imigrantes. Revela, também, a falácia da letra jurídica perante a realidade factual que vai além de normas e instituições. Isso não exclui a importância do estudo das leis da União Europeia

para o migrante.

A voz do Estado sobre sua política de migração está em sua normativa. Se alguns dos direitos básicos mencionados na diretiva não são respeitados, o que será dos Direitos Humanos relativos à migração que não estão expostos na diretiva? A mera exclusão destes parece ser uma busca de maior respaldo ao Estado diante da força imigratória indesejada.

O Pacto Europeu para Asilo e Imigração não foge destes padrões restritivos mencionados sobre a Diretiva de Retorno. Apresentado pela França ao longo de suas quinze páginas são abordadas as imigrações legais e ilegais, controles fronteiriços, política de asilo e a relação da União Europeia com países terceiros. Não é implementado, como as outras normativas já mencionadas, um acordo vinculativo. Assim, cada uma das nações continua sendo responsável por suas políticas nacionais de migração (Conselho da União Europeia, 2008). Em linhas gerais, é apresentado um plano de ação para uma futura política europeia de imigração e asilo não harmonizada com a coordenação de objetivos políticos e operacionais comuns aos Estados. Afinal, segundo Pais e Morgado (2010), mesmo estes pactos, que preveem uma “orientação política não vinculativa”, constituem uma “área sensível para os Estados Membros” pois implicam ceder certo poder soberano em relação à cidadania nacional. As realidades de imigração, asilo e integração dos Estados Membros são diferentes em contextos sociais e econômicos. Por conseguinte, realizar acordos com normativas abrangentes à UE torna-se um ato nocivo aos diversos anseios dos Estados envolvidos (Pais e Morgado, pág. 2, 2010).

Assim, a abordagem deste pacto, como das anteriores, objetiva-se a maximizar os benefícios da imigração legal para todos os países implicados (Pais e Morgado, pág. 2, 2010). Segundo é exposto no Pacto, embora o progresso rumo a uma política comum de imigração e de asilo sejam tangíveis, novos desenvolvimentos ainda são necessários (Comissão Europeia, pág. 3, 2008).

O Pacto adota cinco compromissos cujas ações estão dentro do programa que sucedeu o de Haya em 2010 (Comissão Europeia, pág. 4, 2008). O primeiro compromisso é organizar a imigração legal, levando em conta as prioridades dos Estados membros, e favorecer a integração. Neste sentido, o Pacto reforça a ideia de que a imigração é bem aceita pela União Europeia. Desde que seja advinda de uma “imigração seletiva”, já existente em alguns Estados, como na França e no Reino Unido. Os Estados selecionam, de acordo com a sua capacidade de absorção na sociedade e na economia, o contingente imigratório que lhes interessa. O objetivo é atrair imigrantes, com privilégios de entrada e mobilidade no espaço europeu, altamente qualificados (para estes a proposta do cartão Azul Europeu) e de outros trabalhadores que os mercados nacionais necessitem (Pais e Morgado; pág. 4, 2008).

Com o anseio de gerenciamento da imigração legal, o pacto também prevê um melhor controle da imigração familiar, ao pedir a cada Estado membro que, exceto em categorias particulares, a legislação nacional (em conformidade com a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais) leve em conta a capacidade de integração das famílias de acolhimento, de acordo com seus recursos e suas condições de habitação no país de destino e, por exemplo, observar o nível de conhecimento do idioma (Conselho Europeu , pág 6, 2008).

O segundo compromisso é combater a imigração irregular, reforçando a Diretiva de Retorno. Utilizando, em mais esta normativa, o termo “ilegal” em vez do politicamente "correto" irregular; toma como presunção que todos os países de origem devem readmitir seus nacionais, assim, prevê o reforço da cooperação entre os Estados membros e os países de trânsito e de origem para que aceitem os imigrantes expulsos do espaço europeu. Além disso, no caso da expulsão, em mais uma resolução europeia, “parece haver uma tendência para observar os Direitos dos migrantes sob uma perspectiva particular e fechada, e nunca à luz da Carta dos Direitos Humanos” (Pais e Morgado, pág. 5 , 2010).

O terceiro objetivo é fortalecer os controles de Fronteira, reforçando o papel da FRONTEX e do SIS II. O quarto é construir uma “Europa de asilo”; e, por fim, o quinto objetivo é criar uma colaboração global que favoreça a sinergia entre a migração e o desenvolvimento, lembrando os objetivos de medidas anteriores no que diz respeito à cooperação da União Europeia com outros países no que tange as questões de co-desenvolvimento (Comissão da União Europeia, 2008).

O Pacto Europeu e os outros instrumentos citados, além de não ter resolvido o problema da imigração até o presente momento e ter criado uma série de problemas em termos de Direitos Humanos, ele não consegue responder aos problemas causados pelas travessias, que, em mar Europeu, causam fatalidades todos os meses. Abaixo um gráfico que representa bem esse quadro:

Migrant deaths as a result of EU policy *



Fonte: MPI, 2009

2.1.5 A encruzilhada: o poder supranacional e o poder nacional

Este histórico de ações restritivas à imigração, mencionado no presente capítulo, apesar de se propor a ter uma orientação política imigratória, deu maior atenção a uma política de fronteira. Longe de ser uma política para o imigrante, a União Europeia perde-se na simplicidade ao lidar com uma temática subjetiva que trata, acima de tudo, de seres humanos. Falha em não ter uma legislação ampla e séria valendo-se do seu poder supranacional.

Segundo Rodriguez, a política europeia para a imigração está em uma “encruzilhada” (2010, pág. 38). Enquanto uma normativa é favorável a uma dinâmica supranacionalista no trato com a imigração, outra acentua o poder do Estado membro. Esse fato se atribui ao Tratado de Lisboa¹⁴ (2007) e ao Pacto Europeu de Imigração e Asilo (2008) (Rodriguez, 2010, pág. 37).

As distorções e as diferenças entre os países membros ao lidarem com suas políticas imigratórias nacionais, dada a flexibilidade dos acordos para os países, “fazem com que fique clara a necessidade de uma política comum de migração que permita a imigração legal de longo prazo” (Sabine Ripperger, 2009, *versão on line*). Mas há dificuldades para isso: Além das divergências entre países e a busca por proteção de soberania ao lidar com problemas internos, há também divergência interna nos países entre

¹⁴ Foi assinado no dia treze de dezembro de 2007 e entrou em vigor no dia primeiro de dezembro de 2009. O Tratado altera, sem os substituir, o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia. Objetiva-se reforçar a democracia da União Europeia e defender os interesses de seus cidadãos favorecendo a dinâmica supranacional. (UE, *versão on line*).

os partidos políticos (Sabine Ripperger, 2009, *versão on line*).

Segundo Arango, há uma constante insatisfação com as políticas imigratórias, nacionais ou supranacionais, ele explica que:

[...] en general se observa un considerable grado de insatisfacción con ellas. Prueba y manifestación de este fenómeno es el constante cambio a que se ven sometidas. Esto apunta a las dificultades con que se enfrentan, sometidas frecuentemente a pulsiones contradictorias y contrapuestas, cuando no a dilemas de difícil resolución. España tampoco es una excepción a este respecto (2004, pág. 8).

A Espanha tem em seu histórico uma política liberalizante ao imigrante devido às características de fluxo migratório e da sua economia. As primeiras restrições às fronteiras deveram-se mais ao compromisso Espanhol com a União Europeia. Contudo, a legislação Espanhola tem tido influência de partidos políticos de direita (seguindo o padrão de muitos países europeus), pressões da opinião pública e outras variáveis a serem analisadas no próximo capítulos.

Cap. 3

A ESPANHA E A IMIGRAÇÃO IRREGULAR: UM MAPEAMENTO

3.1 A ESPANHA: DE PAÍS EMIGRANTE PARA IMIGRANTE

Ao tratar sobre legislação espanhola para imigração, não se pode dissociar a normativa para estrangeiros da realidade e das necessidades de um país. Sua construção e reformulação é reflexo das interações entre fluxo imigratório e contextos econômico, social e político de um país. Neste subcapítulo são verificadas as razões das transformações do posicionamento espanhol a respeito da imigração. Posicionamento traduzido, ora em liberalização, ora em restrição ao imigrante nas normativas espanholas para o estrangeiro.

O fluxo migratório na Espanha sofreu mudanças significativas na última década. Até os anos de 1970, a Espanha era caracterizada como um país de emigração (Colectivo IOÉ, pág. 1, 2001). Em 1929, haviam 25 Estados espanhóis com taxa de emigração maior que a imigração, entre eles: Málaga, Almeria, Murcia, Alcante, Salamanca... (INE, 1930). A América Latina (destaque para Argentina, Cuba, Brasil, Uruguai e México) foi o destino de uma "população nada desprezível de espanhóis" (Ripoll, pág.254, 2008) entre a segunda metade do século XIX e início do século XX. Durante as décadas de 1950 e 1960, a maior parte do fluxo emigratório espanhol dirigia-se para a Europa Central" onde havia uma forte demanda de mão-de-obra pouco qualificada para a indústria" (Ripoll, pág. 254, 2008).

E, como pode-se vislumbrar no gráfico da INE, a taxa de imigrantes residentes entre 1960 e 1968 era pequena:

PAIS	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
AMERICA DEL NORTE Y CENTRO										
Canadá.....	154	187	211	168	204	231	267	327	401	480
Costa Rica (2).....	150	151	167	174	207	224	255	281	316	350
Cuba.....	3.703	4.773	6.583	6.743	7.886	7.925	8.087	9.409	9.695	9.313
El Salvador (2).....	164	163	160	174	196	158	165	174	169	172
Estados Unidos.....	2.350	2.873	3.336	3.686	4.373	5.144	5.968	6.699	7.250	7.972
Guatemala (2).....	74	76	92	118	139	160	189	213	230	246
Haití.....	7	27	44	78	112	152	161	207	208	212
Honduras (2).....	93	97	91	114	145	152	163	181	184	208
Méjico.....	937	1.049	1.160	1.136	1.325	1.539	1.657	1.737	1.758	1.862
Nicaragua (2).....	108	110	125	167	188	251	258	272	261	277
Panamá (2).....	231	257	284	341	476	512	581	600	601	645
República Dominicana (2).....	86	110	156	230	352	509	676	707	640	640
Otros de América del Norte y Centro.....	—	—	—	—	—	2	7	6	14	23
AMERICA DEL SUR										
Argentina.....	3.889	3.990	4.095	4.045	4.495	4.765	5.249	5.415	5.474	5.481
Bolivia.....	79	91	103	139	191	232	269	313	348	416
Brasil.....	206	202	200	225	232	275	286	299	327	367
Colombia.....	794	895	996	1.157	1.237	1.562	1.654	1.640	1.702	1.801
Chile.....	325	341	378	433	535	586	672	767	852	1.013
Ecuador.....	125	144	175	175	206	266	301	336	361	395
Paraguay.....	79	87	77	87	89	79	86	95	89	95
Paraguay.....	471	562	693	849	1.090	1.276	1.414	1.560	1.580	1.681
Uruguay.....	180	181	181	201	217	228	247	244	269	323
Venezuela.....	2.149	2.856	3.526	4.223	5.374	5.690	6.137	6.448	6.778	7.171
Otros de América del Sur.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
ASIA										
China.....	169	167	180	185	130	246	277	306	324	405
Filipinas.....	413	421	403	466	557	543	603	683	729	777
India.....	345	425	452	382	569	630	669	746	866	1.045
Irán (3).....	53	52	62	60	75	66	75	78	88	96
Israel (3).....	79	62	72	93	114	125	152	186	207	218
Japón.....	12	16	28	55	103	147	185	236	270	346
Jordania (3).....	223	248	264	263	382	603	822	1.062	1.247	1.516
Libano. (3).....	301	310	311	294	317	320	354	395	436	520
Siria (3).....	21	15	28	99	147	192	359	487	694	1.388
Turquia.....	84	89	90	97	96	91	91	98	122	135
Otros de Asia.....	11	7	9	5	49	80	113	142	190	232
AFRICA										
Marruecos(4).....	—	—	—	—	410	663	825	993	1.188	1.472
R. A. U. (Egipto).....	135	121	133	73	84	78	80	88	91	105
Unión Sudafricana.....	15	24	33	34	61	78	86	92	93	120
Otros de Africa.....	7	7	7	7	36	75	94	168	230	338
OCEANIA										
Australia.....	62	75	89	94	97	123	162	166	188	221
Nueva Zelanda (4).....	—	—	—	—	8	11	18	25	29	33
Sin nacionalidad.....	1.017	1.044	1.093	1.184	1.249	1.215	1.202	1.146	1.164	1.167
Sin determinar país (5).....	292	357	418	532	—	—	—	—	—	—

Fonte: INE, Classificação por nacionalidade de estrangeiros permanentes em fim de cada ano, 1970.

Nos anos de 1970, essa realidade emigratória começou a se reverter, em grande parte devido ao retorno de espanhóis emigrados durante a crise do Petróleo, em 1973. Haviam, também, em fluxo menor, Senegaleses, Marroquinos e Gambianos que permaneciam na Espanha para, posteriormente, atravessarem a rígida fronteira francesa, imigração advinda da repressão política na América Latina (principalmente Uruguai, Chile, Argentina) e de aposentados do Centro e Norte da Europa. Naquele

período, a legislação espanhola tinha uma pequena regularização dos requisitos para a entrada no país, em consequência dos seguintes fatores: Dependência, a partir da década de 1960, do importante setor turístico e do maior fluxo de entrada de nacionais junto à escassa imigração estrangeira (Colectivo ioé, 2001 pág. 04).

Nas décadas de 1980 e 1990, a Espanha começou a ter um crescimento significativo de imigração estrangeira. Em 1971, com população total de 34.117.623, haviam 183.195 estrangeiros sem a nacionalidade espanhola. Já em 1981, o número de estrangeiros cresceu 49.887 e, em 1991, com uma população total de 38.846.823, teve mais um aumento de 116.980 estrangeiros sem nacionalidade espanhola (Colectivo Ioé, 2008, pág, 1). Em contrapartida, a taxa de emigração continuava a cair (Colectivo Ioé, 2008, pág. 2).

Na segunda metade dos anos noventa, os fluxos imigratórios continuaram a ascender. Mas foi somente no ano 2000 que a imigração começou a ser um fenômeno massivo na Espanha (Medina, Busto e Comet, 2010, pág. 202).

Transformando-se, assim, em um novo polo de atração de imigrantes internacionais; até 2008 foi um dos principais destinos para os migrantes, com um saldo médio anual de 575.000 pessoas entre 2001 e 2008 (Colectivo IOÉ, pág. 1, 2008). De 1990 a 2005, foi o terceiro país mo mundo que mais aumentou a população de imigrados em números absolutos (Colectivo IOÉ, pág.2, 2008). Segundo dados da Oficina Europeia de Estatísticas (Eurostat), a Espanha foi o país da União Europeia que mais imigrantes recebeu durante 2005. Dados indicam que até primeiro de janeiro de 2008, a Espanha contava com quase seis milhões de imigrados com nacionalidade espanhola e 5,2 milhões com a nacionalidade do país de origem, tornou-se o décimo país, em nível mundial, com número total de imigrantes, situação que reverteu a “longa tradição histórica de emigração” espanhola (Colectivo IOÉ , pág 1 e 2, 2008).

Portanto, em 2005, como pode-se observar na tabela do INE, há maior diversificação de nacionalidades dos imigrantes e taxas bem mais altas do número total de imigrantes que a tabela já demonstrada de 1970:

TABELA 1
População imigrante, segundo principais países de origem
Espanha – 2004-2005

Países de origem	2004 (1)		2005 (1)		Variação relativa (%)
	Imigrantes	Participação no total de estrangeiros (%)	Imigrantes	Participação no total de estrangeiros (%)	
Marrocos	420.556	13,86	511.294	13,71	21,58
Equador	475.598	15,63	497.799	13,34	4,65
Romênia	207.960	6,85	317.366	8,51	52,61
Colômbia	248.394	8,20	271.239	7,27	8,98
Reino Unido	174.310	5,76	227.187	6,09	29,96
Argentina	130.851	4,31	152.975	4,10	16,91
Alemanha	117.250	3,86	133.588	3,58	13,93
Bolívia	52.345	1,73	97.947	2,63	87,12
Itália	77.130	2,54	95.377	2,56	23,66
Bulgária	69.354	2,30	93.037	2,49	33,19
China	62.498	2,06	87.731	2,36	40,37
Peru	68.346	2,26	85.029	2,28	23,87
França	66.358	2,20	77.791	2,09	16,35
Portugal	55.769	1,84	66.236	1,78	18,77
Ucrânia	52.748	1,74	65.667	1,76	24,49
República Dominicana	47.973	1,53	57.134	1,53	19,10
Brasil	37.448	1,23	54.115	1,45	44,51
Venezuela	38.718	1,28	49.206	1,32	27,09
Argélia	39.425	1,30	46.278	1,24	17,38
Cuba	39.574	1,31	45.009	1,21	13,45
Total Espanha	3,034,326	100	3,730,610	100	22,95

Fonte: Instituto Nacional de Estadística – INE. Padrão Municipal de Habitantes, 2004 e 2005.
(1) Refere-se a 1º de janeiro.

Fonte: INE, Padrão Municipal de habitantes, 2006.

A Espanha costuma receber fluxo migratório com perfil Sul – Norte. Entre as três regiões de maior fluxo de entrada no país, estão duas em fase de desenvolvimento econômico: América Latina (40%) e África (17%), juntas, totalizaram, até início de 2007, 57% do total de imigrados. A União Europeia, entre as três regiões com maior índice de imigrados, contribuiu com 33% da população total imigrada até início de 2007. Portanto, com 90% da população migrante, as três regiões juntas demonstram a sua importância migratória na Espanha. A minoria populacional imigrada é originária de países não membros da União Europeia e da Ásia, esses totalizam um percentual de 5%. A América do Norte contribui com 1%.

Essa realidade, tendo em vista a exposição de dados do Colectivo Ioé de 2008, se transforma quando analisam-se países ao invés de continentes, assim, observa-se a relevância africana na Espanha, pois, sobre essa ótica, o Marrocos fica em primeiro lugar com 12% de imigrados. Seguindo de Romênia, com 10%, e Equador, com 8%. Após esses, outros grupos nacionais merecem destaque na análise do fluxo migratório, como: Colômbia e Argentina (200.000 imigrantes), Reino Unido e França (229.000), Alemanha, Bolívia e Peru (mais de 100.000 imigrantes) e, por fim, Portugal (quase 90.000 imigrantes) (Colectivo IOÉ, 2008).

Um terço desses contingentes migratórios concentram-se em cinco regiões; Catalunha (20%),

Madri (19%), Comunidade Valenciana (15%) e Andaluzia (12%), Madrid (19%), Barcelona (14%), Alicante (8%), Valencia (6%), Málaga (5%), Baleares e Murcia (4%) são as províncias em que residem o maior contingente. Cabe ressaltar que cada uma das nacionalidades apresenta um perfil de distribuição territorial: 50% dos marroquinos, maior população de imigrantes no país, concentra-se em Barcelona, Madrid, Murcia, Málaga e Almeria. Enquanto os africanos de outras nacionalidades costumam se concentrar (53% da população), além de Madri e Barcelona, em Comunidade Valenciana, Alicante, Girona e Zaragoza. 62% dos Equatorianos, outra grande população na Espanha, concentram-se em Madrid, Barcelona e Murcia. 48% dos Romanos instalam-se em Madrid, Castellon, Zaragoza e Valencia. E os peruanos, pequena porcentagem imigratória em comparação aos outros citados, merecem destaque, pois concentram-se em um percentual de 72% apenas em duas cidades: Madri e Barcelona (Colectivo Ioé, 2010, pág. 127 e 128).

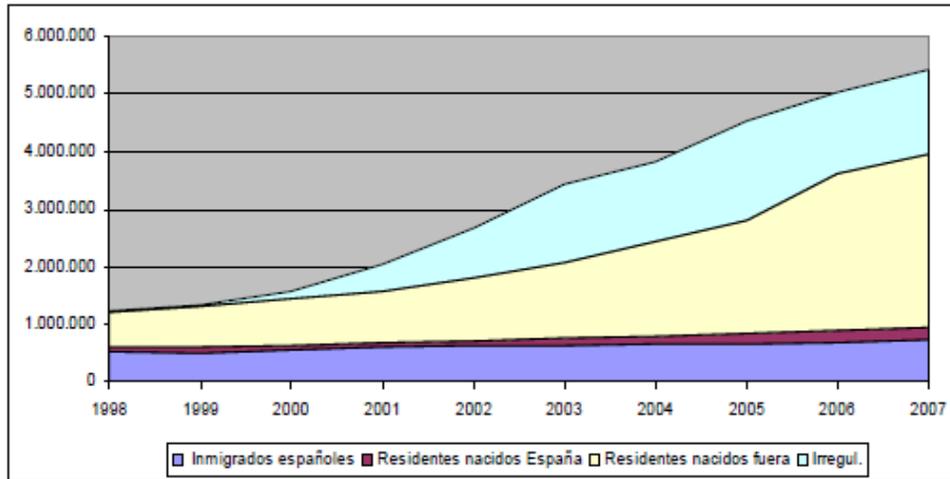
De acordo com dados do Observatório da Imigração Permanente em Espanha, até 30 de setembro de 2009 haviam 4.715.757 estrangeiros com um certificado de registro ou um cartão de residência no país. Marroquinos formam o maior grupo, com 758.174 cidadãos residentes, seguidos de Romanos (728.580), Equatorianos (441.155), Colombianos (288.255) e Britânicos 221.073 (Tedesco, 2007).

Há, portanto, distribuição desigual da população estrangeira no Estado espanhol (Ripoll, 2008, pág. 156). Os fluxos imigratórios não atingem todo o país, concentram-se em algumas regiões. A cidade de Madri e a região de Catalunha (Nordeste do país) apresentam a maior população estrangeira no país, há 854.232 e 966.004 (INE, 2007) imigrantes registrados, respectivamente, enquanto que as Comunidades Autônomas do interior e do norte da Espanha, em geral, atraem menor contingente de imigrantes (Ripoll, 2008, pág. 156).

Em Madri, quase a metade dos moradores são estrangeiros ou tem descendência estrangeira (Colectivo IOÉ, 2008, pág. 1). Outra característica destas cidades é o percentual de imigração ilegal, que também é alto.

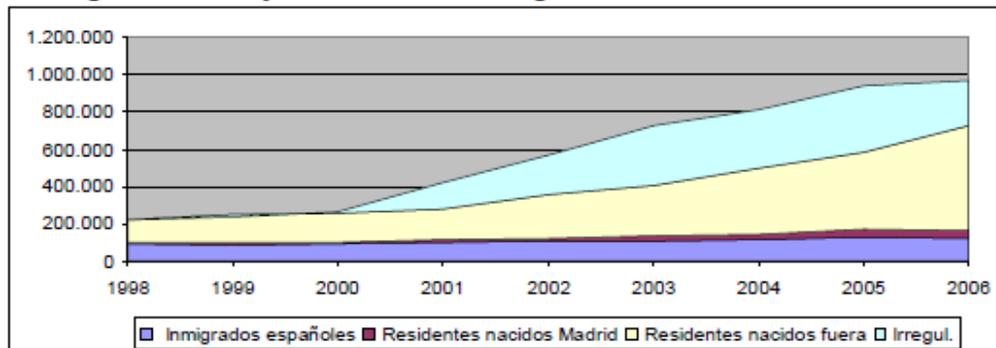
Em um breve período de quase uma década (1998-2007), a Espanha tornou-se um país como a França e a Alemanha, tradicionais em imigração. Mas grande parte desses novos fluxos incorpora-se de forma irregular. Característica que atingiu a cidade de Madri (Colectivo IOÉ, 2008, pág. 4), por exemplo, como é demonstrado no mapa:

Gráfico 1
Inmigrados, extranjeros, residentes e irregulares, España 1998-2007



Fonte: INE, Padrão de habitantes, 2008

Gráfico 2
Inmigrados, extranjeros, residentes e irregulares, C. Madrid, 1998-2006



Fonte: INE, Padrão de habitantes, 2008

O contingente irregular teve um grande aumento nas últimas décadas, muito devido à dificuldade para obter, mesmo estando empregado, a documentação necessária e de ultrapassar as fronteiras Jurídicas restritivas da União Europeia, e, conseqüentemente, da Espanha. Afinal, de acordo com IOÈ:

Si los flujos de inmigración tienen que ver una vez con las desigualdades internacionales o las crisis de los países de origen, y otras veces con la expansión económica y del empleo en España, y la C. de Madrid, sin embargo el altísimo índice de irregularidad responde a la política migratoria que ha establecido dificultades insuperables para la documentación de los nuevos inmigrados (IOÈ, 2008, pág. 4).

Isso se verifica na porcentagem de ilegais em 2004, que era de 46,6% do total de estrangeiros. Com as ações do partido socialista espanhol (PSOE) para a regularização desse contingente ilegal, esta

realidade se modificou para 20% dos estrangeiros (Colectivo Ioé, 2008,pág. 3). Segundo Carvalho:

Em publicação datada de julho de 2006 estimava-se que os estrangeiros em situação ilegal na Espanha totalizavam 1.101.409, pelo cruzamento do número de imigrantes do Instituto Nacional de Estatísticas com os que possuíam cartão de residente, publicado pelo Ministério do Trabalho e Assunto Sociais. Mas há estimativas que variam desde o número de 1,6 milhões até 700 mil. Este fato ocorreu pela modificação da Lei dos Direitos e Liberdades dos Estrangeiros na Espanha e sua Integração Nacional, de novembro de 2003, que obrigou os estrangeiros que não fazem parte da comunidade espanhola sem autorização de residência permanente a renovarem sua inscrição a cada dois anos. O processo de regularização começou em fevereiro de 2005 e teve como requisito o fato do imigrante ser regularizado desde antes de agosto de 2004. Isso levou à regularização massiva e ao aumento de mais de 600.000 pessoas nas estatísticas durante o ano de 2005 (Carvalho, 2008, versão *on line*).

13% são os estrangeiros ilegais fora da União Europeia, ou seja, os verdadeiros “*sin papeles*” que são suscetíveis à expulsão e só podem trabalhar no mercado irregular. Esse índice, quando excluídos os detentores de nacionalidade Europeia, fica “sensivelmente menor (660.000), mas bastante significativo, 13% dos estrangeiros” (Colectivo IOÉ, 2008 pág. 3).

Pode-se dizer que nessa porcentagem há três tipos de imigrantes: O primeiro, que mais frequente são os imigrantes que entram no país com uma permissão de 90 dias e que, após caducar o período legal, continuam no país sem a prorrogação do prazo ou sem um pedido de permissão de permanência. O segundo tipo são os imigrantes que entram no país de forma regular e obtêm uma permissão válida, mas não a renovam. O terceiro tipo, e menos frequente, são os imigrantes que desde a entrada no país já estão de forma irregular.

Há também os “*border stops*”, que são os que tentam atravessar a fronteira mas não conseguem entrar ou permanecer no país. Embora a imigração irregular tenha se infiltrado no país mais por deficiência dos controles internos do que por controles fronteiriços inadequados, tendo em vista que a Espanha e a União Europeia tem dado mais atenção ao reforço de controle de fronteiras e a aos mecanismos para interceptar cruzamentos de fronteira, é importante ressaltar que as tentativas de entrada no país foram significativas (Arango,2004, pág. 28). Entre janeiro e junho de 2005, 7.716 imigrantes clandestinos foram identificados nos postos fronteiriços espanhóis. As rejeições de imigrantes nas fronteiras foram particularmente altas no porto de Algeciras, no estreito de Gibraltar, onde triplicaram de 742 para 2217, de 2004 para 2005 (Ministério do Interior , 2005). Cifras que diminuíram no ano de 2010, devido à crise econômica de 2008.

3.1.1 O impacto da crise econômica de 2008 no fluxo imigratório

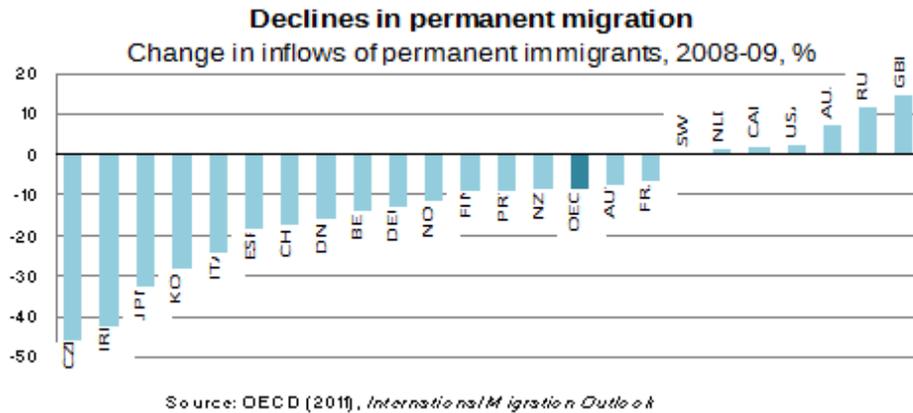
Segundo Castles (2009), os efeitos das crises econômicas sobre a migração são complexos e difíceis de prever: a crise de 1930 levou a um declínio da migração econômica internacional; em contrapartida, a Crise Asiática (1997) levou muitos países a elaborarem políticas de preferência ao trabalho nacional, mas os empregadores descobriram que os nacionais não queriam trabalhar, até mesmo em período de recessão, em empregos de baixa qualificação. Assim, os empregadores exigiram do governo o fim da política de preferência. Apesar das variações de efeitos, essas duas crises são parecidas, ambas atingiram o comportamento imigratório, mas foram passageiras, assim como a crise de 2008.

Em 2010, a cifra de imigrantes irregulares vindos por meio de embarcações foi de 3.632, decréscimo alto, tendo como parâmetro o ano de 2001, que teve 18.517 imigrantes tentando ultrapassar as fronteiras espanholas. Segundo comunicado do Ministério do Interior, a análise dos intentos por zonas geográficas é especialmente significativa no caso das Canárias, onde:

La reducción fue de un 91,3% (196 en 2010 frente a los 2.246 de 2009) y del 99,4% desde 2006, cuando llegaron 31.678. Es la cifra de llegadas a Canarias más baja desde 1997. Igualmente, el número de inmigrantes llegados a la Península y Baleares en 2010 también descendió un 31,8% respecto a 2009. Mientras en 2009 llegaron 5.039, en 2010 esta cifra se redujo hasta los 3.436. Esta reducción se sitúa en el 56,3% respecto al año 2006 cuando llegaron 7.502 (Espanha, Ministerio do Interior, 2011).

As Entradas de imigrantes irregulares em Ceuta y Melilla no ano de 2010 registraram 1.567 casos. Enquanto que entre 2001 e 2005 foi registrado um aumento de 4.964 para 5.566. Estas entradas foram produzidas por imigrantes que tentam entrar no país a nado ou ocultos em meios de transporte.

Após 35 anos de contínuo crescimento das taxas de imigração, em 2010 houve nova transformação. Devido à crise financeira de 2008, houve um aumento da taxa emigratória (OCDE, 2010), que era de 0,99 por mil habitantes entre 2003 e 2009, para 2,73 em 2010 por mil habitantes (Índex Mundi, 2011) e decréscimo da taxa de imigração, como segue no gráfico de 2008-2009 sobre a imigração:



Fonte: OCDE, 2011

Em 2008 as cifras emigratórias ainda eram superadas pelo número de pessoas imigradas, mesmo em decréscimo (Colectivo IOÉ, pág. 2, 2008). Contudo, dados mais recentes, até janeiro de 2011, indicam que a taxa de emigração subiu para 3,88 por mil habitantes (Índex Mundi, 2011) e a taxa de imigração ficou menor que a de saída¹⁵ (OCDE, 2011).

O relatório da OCDE indica que, apesar da emigração nos países asiáticos integrantes da OCDE e da maior parte da Europa (com destaque para República Checa, Irlanda, Itália, Espanha e Suíça), após uma década de crescimento imigratório contínuo, o efeito decrescente é transitório, não descaracterizando o perfil imigratório desses países apesar da crise dos “*subprimes*” (OCDE, 2011).

Crises são transitórias, em contrapartida, a demanda europeia por imigração é de longo prazo: Os países precisarão de mão de obra suplementar para a manutenção do crescimento econômico e da prosperidade (OCDE, 2011) e o fosso econômico entre norte e sul permanece (Colectivo IOÉ, 2008, pág. 3). Inclusive, é exposto no relatório que se esperava uma baixa imigratória maior que os 7% que afetaram os países integrantes da OCDE (OCDE, 2011). Segundo Garrido, Busto e Comet:

El retraso de la recuperación económica está imponiendo un coste insostenible para una apreciable proporción de la población residente en España procedente del exterior de la UE-15. La consecuencia inmediata es el incremento de las salidas de España, de tal modo La dinámica laboral de los inmigrantes en el cambio de fase del ciclo económico que los saldos migratorios exteriores se han reducido, hasta casi compensar totalmente las entradas anuales de más de 400.000 nuevos residentes que se han seguido produciendo durante 2009 y 2010. El futuro de la permanencia de los inmigrantes en el mercado de trabajo español vendrá determinado por la duración de la crisis y por la capacidad de la que dispongan para afrontarla en función de sus apoyos

¹⁵ O relatório da FRONEX de 2011 indica que junto à imigração regular diminuiu a imigração irregular: O número de casos de permanência ilegal diminuiu globalmente em 15% em 2009 de 412.125 para 348.666. Apesar disso, a FRONTEX indica que houve aumento no número de detecções de documentos falsos em 20% no ano de 2009 (de 7872 a 9439). A Espanha foi o Estado-Membro em que o maior número de casos de uso de documentos falsos foi relatado em 2009 (Frontex, 2011).

familiares y públicos (Garrido, Busto e Comet , 2010, pág. 219).

Assim, o alto fluxo imigratório na Espanha continua em pauta no mundo acadêmico e no meio político espanhol. Os dados demonstrados nesse subcapítulo sobre as características do fluxo imigratório espanhol são de suma relevância à explicação, em sua causa e efeito dos impactos e consequências nas áreas econômica, social e política a serem dissertados nos próximos subcapítulos.

3.2 A IMIGRAÇÃO E A ECONOMIA ESPANHOLA

O aumento da imigração na Espanha coincide com o crescimento econômico espanhol, crescimento que também fora sentido por outros países do sul da Europa, como Itália e Portugal. Em 1975 inicia-se um novo ciclo na Espanha, caracterizado pela reconversão da estrutura produtiva da Espanha e a penetração massiva de empresas transnacionais. Em 1986, o país obtém acesso às comunidades Europeias, oferecendo maiores oportunidades aos imigrantes pela natureza e evolução específica do mercado: “informalidade, dualidade, flexibilidade, terceirização e o dinamismo da empreitada de menor escala” (King, 2003, pág. 15).

Outras características auxiliaram a entrada dos imigrantes: Estímulo ao turismo, que beneficiava os chamados “*residential tourists*”; os poucos empecilhos à entrada imigratória (ao contrário dos seus vizinhos do norte que já haviam iniciado uma política de restrição desde a década de 70); a democratização iniciado em 1975, o histórico colonialista espanhol, que chamou a atenção da população ex-colonizada para a ex-metrópole e a proximidade com o continente africano, o que tornou a Espanha uma porta de entrada para imigrantes africanos, em especial vindos do Magrebe (Valiente, 2004, pág. 232).

O que mais se evidencia dos motivos para imigração na Espanha são os fatores econômicos. Em paralelo com o aumento da imigração, houve um crescimento impressionante do emprego. Entre 1994 e 2007, a Espanha (juntamente com a Irlanda) registrou a maior taxa de crescimento do emprego na Europa e o número de pessoas empregadas aumentou de 12 para 20 milhões.

A maioria dos novos empregos foram absorvidos pelos setores de baixa qualificação, como a construção e os serviços gerais, onde a presença de trabalhadores imigrantes não qualificados é alta (Comissão Europeia, 2007). Segundo Bernardi et al (2011, pág. 154), houve uma expansão na parte superior (grau universitário) e inferior (construção e setor de consumo) da escala ocupacional. Naquele período, os setores que exigiam maior qualificação educacional foram preenchidos pelos nacionais,

sobrando, assim, uma abundância de oportunidades em empregos não qualificados na parte inferior da estrutura ocupacional.

A nova fase econômica fez com que a Espanha passasse a não ser mero território de passagem, beneficiando os imigrantes econômicos. Pois com uma educação de qualidade e melhores oportunidades, os espanhóis deixaram lacunas no mercado de trabalho: serviços domésticos, agricultura, construção, setor industrial, turismo e *buffets, venda informal* (Ripoll, 2008, pág. 30). Lacunas preenchidas por imigrantes que passaram a ser a mão de obra barata no país (Valiente, 2004, pág. 232), aumentando a população ativa, auxiliando no crescimento financeiro de empresas, movimentando a economia informal e fomentando o desenvolvimento da Espanha (D'anol e Martinez, 2009, pág. 287).

Entretanto, há consenso entre diversos pesquisadores que na Espanha os imigrantes têm dificuldade de mobilidade ocupacional, e, além disso, o capital humano dos imigrantes pode tornar-se desvalorizado no país de acolhimento. Essas situações podem ser atribuídas aos seguintes motivos: A qualificação formal do país de origem pode conferir competência menor, ou diferente grau, no país de acolhimento, o processo para reconhecimento de diploma estrangeiro é longo, devido a impedimentos burocráticos, a falta de fluência no idioma pode representar uma significativa desvantagem para o reconhecimento de habilidades e competências adquiridas no país de origem (Bernardi, F., Garrido, L. E Miyar, M. pág. 4 2011), obstaculizando o acesso a melhores ocupações e salários (Medina, Busto e Comet, 2010, pág. 203). Arango (2004, pág. 41) também atribui a esses aspectos a dificuldade de acesso a melhores postos, mas complementa mencionado a discriminação como mais um dos fatores.

Esses problemas mencionados poderiam ser resolvidos, em grande parte, com o acúmulo de tempo no mercado laboral do país receptor (Medina, Busto e Comet, 2010, pág. 203). Os imigrantes poderiam buscar qualificação local ou esperar o reconhecimento do grau estrangeiro, obter domínio do idioma, procurar conhecer redes étnicas pré existentes influentes em algum setor produtivo, que possam facilitar o acesso a profissões qualificadas, mas a economia espanhola é predominantemente inclinada para setores que exigem baixa qualificação.

Em proporção a esse setor, a demanda do mercado que exige alta qualificação é baixa. Por outro lado, em consequência da imigração na Espanha ser um fenômeno novo, ainda não há como confiar em redes étnicas pré-existentes que possam auxiliar os novos imigrantes, situação complicada ainda mais pelo alto número imigrantes irregulares (Bernardi et al, 2011, pág. 151).

Apesar da persistente desvantagem dos imigrantes para ter acesso a profissões qualificadas,

cabe precaução quando o assunto é risco de desemprego. Evidências apontam que os imigrantes não estão em desvantagem aos nativos em relação ao risco de desemprego (Bernardi, F., Garrido, L.; Miyar, M.; 2011 pág. 184). Se comparadas as nacionalidades, todavia, verificaremos que os africanos são mais vulneráveis ao desemprego que os outros imigrantes. As principais variáveis que explicam esse fenômeno são a baixa escolaridade e a recente entrada desse fluxo no país (Bernardi et al, 2011).

Entretanto, a crise econômica de 2008 estabeleceu novos cenários para a imigração na Espanha. Apesar dos efeitos da crise serem similares a de outros países, ela criou mais desemprego na Espanha do que em outros países desenvolvidos (Meina, Herearte, Vecéns, 2010, pág. 37). Atualmente, a economia espanhola se encontra em uma situação onde a oferta de trabalho é superior à demanda (Meina, herearte e Vecéns, 2010, pág.39).

Segundo dados da Eurostat, até junho de 2011 a taxa de desemprego era de 21%, com uma população abaixo da linha de pobreza de 19,8% (Index Mundi, 2011). O Produto Interno Bruto per capita encontra-se em U\$29,500 (Index Mundi 2010). Decréscimo em relação aos anos anteriores: U\$29,800 em 2009, U\$31,200 em 2008 (Index Mundi). O produto Interno Bruto Espanhol em 2010 era de U\$1.376 trilhões, em 2009 de U\$1.379 trilhões e em 2008 de U\$1.432 trilhões. Dados que identificam as consequências da crise econômica.

O setor da construção foi duramente atingido, apenas entre 2008-2009 mais de 800.000 postos de trabalho foram perdidos, fato que atingiu os imigrantes ligados a esse setor e tantos outros sem formação. Os mais qualificados, em maioria espanhóis, tiveram maior proteção ao desemprego. Assim, houve, segundo os autores, uma clara distinção em relação à empregabilidade entre espanhóis e estrangeiros. Esta situação não exclui a significativa taxa de estrangeiros irregulares na Espanha (Meina *et al*, 2010, pág. 41).

Isso se dá porque, mesmo que o mercado de trabalho seja fortemente regulado, o ímpeto de emigrar não será diretamente afetado pela oferta de trabalho, pois existe uma relação adicional que é a barganha por salários. Esses migrantes têm sua decisão influenciada pela regulamentação social do mercado de trabalho (segurança empregadícia) e a possibilidade de barganhar seus salários nas diversas instâncias do mercado, e essas duas variáveis não estão diretamente relacionadas (Bazillier; Moullan, 2010, pág. 17).

A relação entre a barganha por salário e regulação do mercado de trabalho está estreitamente relacionada ao mercado de capital, um dos atores que temem e procuram influenciar as políticas migratórias na Europa. Com a alta mobilidade de capital, o efeitos da imigração sobre os salários são

atenuados; eles não podem, portanto, oferecer uma explicação melhor para as políticas restritivas atuais. O que poderia explicar essas políticas é a ameaça aos salários dos espanhóis e mesmo que os custos fiscais envolvidos sejam menores do que a percepção pública, isso continua a moldar as atitudes dos nacionais que são direcionadas aos imigrantes (Hatton *et al*, 2006, pág. 18).

O Panorama que incentivou a imigração econômica regular também trouxe fluxos migratórios econômicos irregulares, uma consequência das dificuldades para entrar no continente europeu e das falhas na política migratória do país (Arango, 2004, pág. 54). Parece ser evidente que uma das principais prioridades de uma política de imigração é a redução do contingente migratório irregular (Arango, 2004, pág. 8), já que esse não paga impostos diretos e não contribui para a previdência social, assim como as empresas que empregam imigrantes irregulares (Arango, 2004, pág. 28). Combatê-la, entretanto, depende de diminuir a demanda do mercado por mão de obra de imigrante irregular.

Pouco se conseguirá tentando impedir apenas o fluxo irregular de entrar no país (Arango, 2004, pág. 8). Há empresas que se beneficiam da vulnerabilidade dos imigrantes irregulares: não arcam com horas extras de trabalho, pagam baixos salários, oferecem condições mínimas de trabalho - assim como os empregos de baixa qualificação estão para os imigrantes regulares os sub-empregos estão para os imigrantes irregulares. A fragilidade de cunho administrativo do irregular torna as empresas que se beneficiam dela mais competitivas que os concorrentes (Arango, 2004, pág. 34).

Há também postos de trabalho problemáticos, que tem como trabalhadores, em sua maioria, mão de obra irregular. Os serviços domésticos e a indústria do sexo se tornam postos de trabalho problemáticos, pois há uma maior dificuldade em controlar estes mercados, afinal, neste caso, não estamos falando de empresas registradas. A maior parte das famílias espanholas que dispõem de serviço irregular doméstico (ocupados por mulheres imigrantes) se beneficiam da dificuldade do trabalho ser descoberto e elas não pagam custos extra salariais.

A indústria do sexo, por outro lado, com altas taxas de imigrantes irregulares, é um mercado difícil de controlar: a prostituição é um trabalho que já existe na clandestinidade, ela não é reconhecida no país (Arango, 2008, pág. 35). Isso comprova que a grande dificuldade no controle das atividades que demandam imigração irregular, na realidade, não provém somente de uma política migratória insatisfatória, mas sim da falta de uma cooperação interministerial, ou seja, do mal funcionamento de um conjunto de políticas gerais.

A maioria das normas relativas às atividades econômicas e da efetivação destas leis são de departamentos que não se responsabilizam de forma direta pela temática migratória e, assim, não são

responsáveis pela elaboração de políticas imigratórias. Segundo Arango, é necessário um conjunto de políticas que una esses departamentos para melhor controle da imigração ilegal (Arango, 2008, pág. 35).

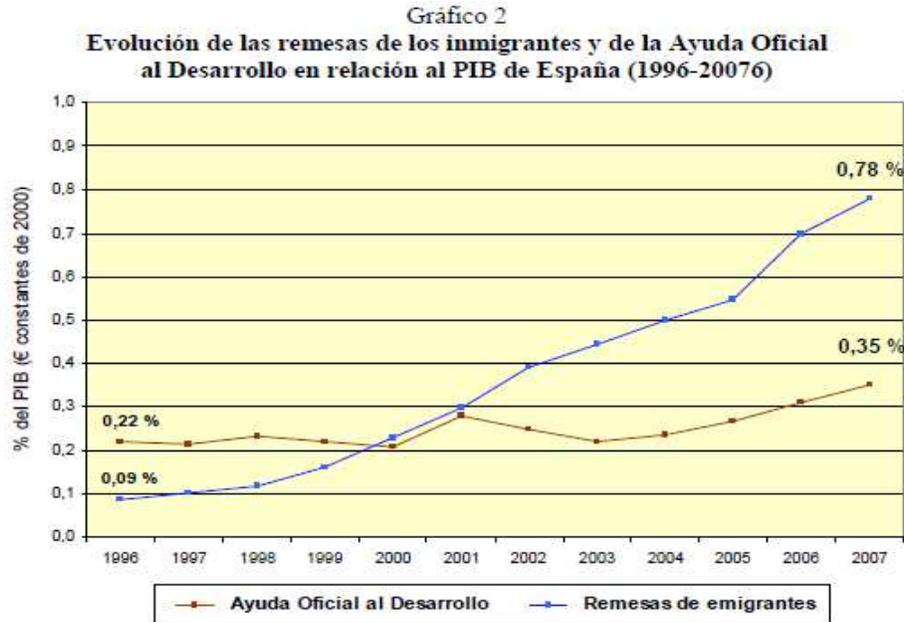
Cabe considerar, todavia, que há dualidade na entrada irregular. Se por um lado causa desconforto na Espanha, por outro causa benefícios. 30% do crescimento do PIB (entre 1995 e 2005) e 50% dos empregos deveram-se aos imigrantes (Entre 2000 e 2005), incluindo os irregulares. Portanto, o novo aspecto econômico espanhol, em fins da década de 80, incentivou a imigração devido à distância econômica entre o Norte e o Sul, incrementada por políticas neoliberais e o crescimento da dívida externa (colectivo Ioé, 2008, pág. 3), assim como o contingente irregular, que teve importante colaboração no crescimento econômico do país (Colectivo Ioé, 2008, pág. 3).

As remessas, um dos benefícios da imigração, evidenciam o nexo entre migrações e desenvolvimento. Segundo Tolentino, o fluxo de remessas financeiras tem tido um crescimento contínuo e difere-se “de outros fluxos externos de financiamento pela estabilidade, previsibilidade e por beneficiar diretamente as famílias. Em cenário de crise, é o fluxo que menos diminui” (Tolentino, 2009, pág. 2).

Dessa forma, o setor financeiro (bancos, poupanças, empresas de transferência de dinheiro, etc) tem direcionado produtos e campanhas publicitárias aos clientes mais recentes do setor: os imigrantes (regulares ou não). Isso tem gerado uma nova economia étnica que emprega imigrantes e nativos, o que representa uma expressão líquida de produção e emprego na Espanha.

Em 2007, na Espanha, o montante de remessas foi de 8.130 milhões (0,8% do PIB espanhol). Em 2006 toda a ajuda oficial ao desenvolvimento do governo espanhol representou menos da metade das remessas registradas pelo banco da Espanha (Colectivo Ioé, pág. 4, 2008).

Segundo gráfico elaborado pela OIM (2008), observamos o crescimento das remessas na Espanha:



IOM, Evolução de remessas na Espanha, 2008.

No contexto mundial, estima-se que as remessas registradas alcançaram a cifra de US\$ 318 bilhões em 2007, desses, US\$ 240 bilhões foram enviados para países em desenvolvimento (possivelmente os números foram maiores, tendo em vista os fluxos informais per se e os não registrados por meio de canais formais). Naquele mesmo ano as remessas somaram mais que a ajuda oficial dos governos de países desenvolvidos e mais que o investimento estrangeiro direto em economias em desenvolvimento (Fajnkylber; López, 2007, pág. 1 e 2).

É importante salientar que as remessas não tiram as famílias do país de origem da pobreza, as mantém em condições melhores dentro de um país pobre ou em desenvolvimento: auxiliam no pagamento de contas para subsistência, na educação, nas condições de moradia. Não mudam a estrutura econômica que as cercam no Estado em que vivem (ONU, 2011).

A Espanha também se beneficia da imigração ilegal porque, graças à expansão do mercado de trabalho, os imigrantes se tornaram os arquitetos fundamentais do crescimento da economia Espanhola, do enriquecimento das companhias de seguros, do aumento da baixa taxa de natalidade e a gradual, mas contínua, transformação da sociedade Espanhola (Tedesco, 2010, pág. 3).

Como podemos observar, assim, o fluxo imigratório gerou impactos na economia da Espanha e nos países de origem desses contingentes. Esse fenômeno cria, por sua vez, consequências na esfera

social e política do país espanhol.

3.3 A ESPANHA: OS IMIGRANTES E O CONTEXTO SOCIAL E POLÍTICO

Seguindo a teoria de Inglehart (1997), a economia de um país, o estado de bem-estar e o nível de segurança econômica acabam determinando certos padrões no comportamento de uma geração na sociedade. Seguindo esse raciocínio, após analisarmos os impactos econômicos do recente fluxo imigratório na Espanha e um breve panorama da situação econômica atual espanhola, iremos verificar o quanto a Espanha integra seus imigrantes na sociedade e na esfera política. E, em breve histórico, se o discurso de rechaço aos imigrantes pelos partidos da direita tem tido apoio na sociedade espanhola e se tem surtido efeitos concretos à restrição de entrada imigratória.

Embora a crise econômica instaurada em 2008 tenha tido efeitos na opinião dos espanhóis sobre a concorrência dos estrangeiros no mercado de trabalho: receio de perder emprego para imigrantes ou desejo dos postos subalterno novamente livres para os nativos (Eurobarometro, 2011, pág. 23 e 29). Como observamos anteriormente, grande parte dos imigrantes não são concorrentes dos espanhóis no mercado de trabalho (Bernardi, F., Garrido, L. E Miyar, M. Pág. 151, 2011). Mesmo em período de crise os nativos tiveram um menor risco de desemprego se comparados aos estrangeiros (Medina, Herearte e Vecéns, 2010, pág. 2). Contudo, supostos impactos diretos negativos à população nativa podem ser sentidos em sistemas de serviços públicos como os de saúde, educação e segurança. Afinal, parte da cidadania espanhola atribui à imigração a degradação dos serviços públicos do País (Colectivo Ioé, 2008, pág. 4), o que gera certo grau de desconforto na sociedade diante dos estrangeiros (Colectivo IOÉ, 2008, caderno). Até o ano de 2009 eram reservados aos imigrantes ilegais assistência irrestrita à saúde e à educação pública, além de acesso a algumas prestações sociais, situação que alimentava atitudes xenófobas (Arango, pág. 28, 2004).

Contudo, dados indicam que há alguns benefícios com a imigração regular nos setores públicos: os estrangeiros residentes em 2005, ano da regularização massiva de imigrantes (Karaboytcheva, 2006, pág. 13), contribuíram com 6,6% no orçamento público (23,4 milhões), gerando uma economia de 20% aos cofres públicos. O saldo favorável de fundos públicos (4.784.000 €), em 2005, representou 50% do superávit registrado para todos os setores públicos (Colectivo IOÉ, 2008, pág. 3 e 4). Outra característica importante dessa população, inclusive a irregular, é a baixa procura por assistência médica (primária, especializada ou hospitalar), eles procuram com mais assiduidade as emergências.

Parte desta ocorrência é a falta de conhecimento do sistema sanitário espanhol (Regidor *et al*, 2008). Fatos que fazem com que os gastos com os estrangeiros nestas áreas não sejam elevados e a contribuição do imigrante, que conseguiu permanecer no Estado de forma regular, traga certos benefícios à economia espanhola.

O desconforto da população diante dos sistemas públicos e a crença de que os imigrantes prejudicaram o sistema de saúde (barômetro CIS, 2009, pág.14), na realidade, é propiciado devido aos serviços públicos não terem aumentado o ritmo de incorporação dos novos beneficiários, dois milhões de contribuintes em 2007 (Colectivo IOÈ, pág 4, 2008). Nesse sentido, Navarro e Artola (2009) sustentam que *“debemos recalcar que em algunas áreas de intervención el problema no son los inmigrantes, sino la debilidad de los recursos disponibles”* (Navarro e Artola, 2009, pág. 26).

Contudo, não são apenas o receios da perda de emprego e da sobrecarga do Estado social que fazem o imigrante gerar ansiedade na população autóctone (Freire, 2009, pág. 276). Outro impacto negativo que seria plausível atribuir à imigração é a relação do aumento da violência ao contingente imigratório (Colectivo IOÉ, 2008, pág. 6), afinal, insegurança é um tema importante para os espanhóis. Está em terceiro lugar entre os problemas a serem resolvidos, depois do desemprego e das drogas (Barômetro CIS, 2011, pág. 4).

Embora o barômetro CIS revele que para os espanhóis a imigração não é um dos principais problemas que os afetam (está em décimo nono lugar), a maioria dos espanhóis pensa que há um número excessivo de imigrantes¹⁶ e o aspecto negativo que destacam disso é que junto ao fluxo imigratório aparece mais delinquência e insegurança (Barômetro CIS, 2009, pág. 9), percepção que faz os espanhóis desconfiarem dos imigrantes (Aviles, 2003, pág. 2).

Dados indicam que “os delitos por habitantes na Espanha caíram 22,7% entre 2002 e 2006, anos em que a imigração cresceu 86,5%” (Coletivo IOÉ, pág. 2008). É necessário ter cuidado ao analisar as cifras de estrangeiros detidos expostas pela polícia. Segundo o Colectivo Ioé (2008, pág. 7) elas geram confusão, pois nessas cifras estão incluídos os imigrantes que não apresentaram documentação. Esses realizaram uma falta administrativa, não são delinquentes (46% dos detidos em 2005). Além disso, há confusão entre estrangeiros de passagem e os imigrantes. 40% dos acusados por delitos são estrangeiros de passagem que, em maioria, colaboram com o tráfico de drogas.

¹⁶ De acordo com D' ancona e Martinez: “Un cambio de ciclo económico, caracterizado por una drástica caída de las ofertas de empleo, seguido por una contracción de los flujos migratorios y cierto retorno de inmigrantes a sus países de origen. Sin embargo, la percepción valorativa de la presencia inmigratoria se mantiene en parecidos niveles a los de 2008 (con un 46% de encuestados autóctonos que consideran “excesivo” el número de inmigrantes en España). Además, la identificación del “inmigrante” sigue marcada por el componente de visibilidad, más que por su presencia real” (pág. 355, 2010).

A delinquência organizada transnacional, segundo Aviles, é impulsionada pelos mesmos fatores que impulsionam a globalização. Para o pesquisador, as possibilidades de lucro aumentam quando bens e serviços atingem novos mercados. O mesmo ocorre com as atividades delitivas quando se expandem além fronteiras. Esse é um problema a ser gerenciado por todos os países (Aviles, 2003 pág. 6). Portanto, deve-se distinguir crime organizado de outros crimes praticados pelo imigrantes residentes no país.

Essa distorção entre opinião pública e a realidade dos impactos imigratórios, que é comprovada estatisticamente, advém, em certa medida, da aceitabilidade de parte da população, a maioria com insegurança econômica e com baixo nível de estudo, por informações alarmistas de alguns meios de comunicação e de uma parcela da classe política (Colectivo IOÉ, 2008, pág. 6). Situação que pode ocasionar, alerta Aviles (2003, pág.7), a perigosas reações xenófobas, afinal, a insegurança é uma percepção subjetiva.

Segundo D'ancona e Avilez (2009, pág. 305-306), os meios de comunicação tem o poder de instigar atitudes racistas (intencionalmente ou não), ao apontar esteriótipos das minorias étnicas. A temática imigratória é exibida com destaque aos problemas de legalidade, insegurança e às dificuldades de integração responsabilizando as diferenças culturais (como no caso dos muçulmanos).

Estudos sobre a mídia mostram que os veículos midiáticos sabem como pensam seu público sobre determinadas situações. Um veículo pode, assim, fazer com que padrões de comportamento e linhas de pensamento tenham apelo e influência política em um determinado público. A migração, nesse sentido, é uma área política governada, em grande parte, pelos meios de comunicação, especialmente no contexto político eleitoral¹⁷ (Gleiss, 2008).

A influência midiática redundando em um aspecto significativo do processo integrativo do imigrante à sociedade. Sempre existirão aspectos da imigração que são percebidos negativamente por segmentos da sociedade, mas isto não implica que aquela seja um problema. Entretanto, a tendência de relacionar imigrantes com acontecimentos negativos corre o risco de converter-se em uma profecia que se cumpre em si mesma, ou seja, o fato de vê-la como um problema pode torná-la como tal ao fomentar a intolerância e prejudicar a integração do imigrante na sociedade. Evitar a geração de estereótipos é tarefa praticamente impossível, mas é possível não potencializá-los com informações não equivocadas, divulgando os aspectos positivos da imigração (Arango, 2004, pág. 48).

¹⁷ Essa realidade, do papel da mídia na formação da imagem coletiva sobre a imigração, tem sido exposta em vários estudos: Wilson y Gutiérrez, 1985; Calvo Buezas, 1993; Valles, Cea e Izquierdo, 1999; Valentino, 1999; Van Dijk, 1987, 2003, 2007; Cea D'Ancona, 2005, 2007, 2009b; Igartua *et al*, 2004, 2005; Muñiz *et al.*, 2008 (apud D'ancona, 2005)

Alguns programas políticos também têm suas responsabilidades na produção ou afirmação da imagem do imigrante (Colectivo IOÉ, 2008, pág. 6) ao culpá-los pelo mal funcionamento dos serviços públicos, da insegurança ou do desemprego. Discurso muito usado por partidos de extrema direita na Europa, que, devagar, mas de forma crescente, vem criando adeptos (Tostes, 2009).

O discurso radical da direita tem surgido em diversos países europeus, mesmo em países que não têm tradição de suporte radicalista. Em todas as eleições nacionais, desde o surgimento destes partidos até 2008, foi comprovado que na Europa ocidental (em países como Espanha, Irlanda, Portugal, Alemanha, Áustria, Dinamarca, Holanda, Itália, Luxemburgo, Bélgica, Finlândia, Reino Unido e Suécia) houve crescimento na média de votos. Os partidos da nova extrema direita, nos anos oitenta, tiveram uma média de 1,36% de votos, em 2008, 7% (Tostes, 2009, pág 2).

Tosttes (2009) demonstra em sua pesquisa que a atitude intolerante e os consequentes votos não cresceram mais em países com estatísticas de má distribuição de renda, alto desemprego e criminalidade quando comparados. Um contingente imigratório expressivo fez certa diferença, mas não muita. Isso demonstra o aspecto subjetivo da insegurança. Segundo Tostes:

Há mais crimes de ódio (tipicamente crimes de intolerância ao imigrante) nos países em que há aumento de suporte à nova ideologia de extrema-direita. Indicadores relevantes são mesmo os que se referem atitude dos eleitores frente à União Europeia (Tostes, 2009, pág. 2).

Na Espanha, o partido que tem obtido sucesso na população espanhola e voltou a ter crescimento de votos nas últimas eleições (2011) é o PP (Partido Popular), considerado partido de centro direita. A Aliança Nacional, partido de extrema direita criado em 2006, não obteve resultado expressivo, 1,82% dos votos (Ministerio del Interior, 2011).

O PP, *Alianza Popular* até 1989, é um partido de longa data na Espanha. Entre 1982 e 1996 foi a principal força oposicionista do partido socialista PSOE. Após, ascendeu ao poder em 1996 até 2004.

De 1996 a 2000, o partido dirigiu uma coalizão de governo com o lema “privatizações e redução de despesas sociais”, caracterizando-se, assim, como um partido de vertente liberal. A partir de 2000, o PP apresentou-se mais conservador. Nesse período, teve o apoio de eleitores que encaixavam-se na perspectiva da direita democrata cristã e dos entusiastas do franquismo.

Em 2004, voltou ao cenário oposicionista do PSOE e protagonizou tensões internas no partido entre os que desejavam um partido tradicional liberal com os que desejavam uma linha mais dura e conservadora. Mariano Rajoy, presidente do Partido Popular, buscou o equilíbrio entre as duas vertentes do partido, contudo, ideias como apoiar a igreja católica contra o casamento homossexual e

reativar a ideologia franquista de uma unidade nacional foram alguns dos desejos externalizados por representantes do partido.

As campanhas eleitorais de alguns filiados do Partido Popular demonstram a presença do ideário conservador e do rechaço ao imigrante. Apostam no fomento ao medo e em soluções rígidas aos problemas imigratórios que dizem existir a fim de obterem bons resultados nas urnas. Algumas dessas situações podem ser observadas na campanha realizada por candidatos do PP na Catalunha (eleições regionais, realizadas em novembro de 2010, antes das eleições gerais para municípios e regiões do restante do país em 12 de maio de 2011) e em declarações posteriores às eleições, como segue:

1- Alicia Sanchez-Camacho, candidata a *Generalitat* de Catalunha, lança jogo¹⁸ na internet. Idealizado pela juventude catalã do partido, a candidata atira bobinhas do céu de Barcelona com o objetivo de eliminar, entre outras situações, os imigrantes ilegais. Diante das críticas de defensores dos direitos humanos, o jogo foi retirado do site (Público.es, 2010). Em propaganda de televisão, a temática imigratória permanece durante 15 dias transmitindo um vídeo que supõe uma regularização de um milhão de imigrantes ilegais por José Zapatero - PSOE, então primeiro ministro. Em reação à suposta notícia, o personagem principal do vídeo menciona: *"Solo nos falta más papeles para todos y problemas para todos"* (El País, 2010).

2- Alberto fernandez, candidato em Tortosa (Catalunha), distorce estudos científicos e diz, em rádio (Cadeia Ser-Ebre), que muitos imigrantes, ao chegarem na Espanha, estão infectados por tuberculose, sarampo ou outras doenças já erradicadas no país (El País, 2011).

Discursos contrários aos partidos do governo costumam surtir efeitos em períodos econômico-sociais turbulentos, as trocas de poder entre o PP e o PSOE comprovam isso. Em maio de 2011, durante as eleições regionais e municipais, o Partido Popular adquiriu uma margem de vantagem de 10% sobre o partido socialista PSOE. Ano em que o país passava pelas consequências da crise de 2008 e obteve um dos piores índices sociais e econômicos da União Europeia. Em 1996, quando o PP ascendeu ao poder, a Espanha também sofria as consequências de uma crise financeira internacional, a de 1993. Além disso, haviam escândalos de corrupção e de terrorismo de Estado.

Mais do que discurso, há ações concretas realizadas pelo PP. Enquanto estava no poder (1996-2004), uma das principais atitudes restritivas à imigração foi a lei 8/2000, que reformulava a lei para o estrangeiro anterior. A lei anterior (4/2000) era considerada pelo governo permissiva e fora dos parâmetros securitários adotados pela União Europeia, a substituição da normativa objetivou-se a

¹⁸ Para visualização, acessar: <http://www.youtube.com/watch?v=Y1DiddFeX-A>

diminuir os fluxos imigratórios, expulsar os irregulares e dificultar a regularização dos imigrantes.

Todavia, a política espanhola para a imigração não se resume somente a essas ações restritivas do PP. Tanto no governo do Partido Popular quanto no governo do Partido Socialista houveram políticas de integração e normativas que resguardavam o direito do imigrante à dignidade, em maior ou menor grau. Havia também outras iniciativas rígidas à entrada de imigrantes. No próximo capítulo será analisada a política imigratória da Espanha em cada governo desde 1982, com a finalidade de verificar se as políticas restritivas, que antes de 1985 não eram institucionalizadas e não tinham perfil restritivo, em parte devido ao perfil emigratório espanhol, surtiram efeito de contenção ao contingente imigratório ilegal.

Cap. 4

AS POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS DA ESPANHA E SEUS EFEITOS NA CONTENÇÃO DOS FLUXOS IRREGULARES DE IMIGRANTES

4.1 LEGISLAÇÃO E A POLÍTICA IMIGRATÓRIA DA ESPANHA

Após analisar em dois níveis, interno (Estados, partidos políticos, economia, sociedade, fluxo imigratório) e externo (Direitos Humanos, normativas da União Europeia), os aspectos que influem em maior ou menor grau na construção de uma política imigratória, objetiva-se, nesse subcapítulo, verificar a consequente legislação e as políticas direcionadas ao migrante na Espanha. E, também, seus respectivos resultados na busca do imigrante por entrar clandestinamente no país e na contensão, por parte do Estado, desses fluxos irregulares. A análise será dividida em três momentos: de 1982 a 1996, de 1996 a 2004 e de 2004 a 2011.

4.1.1 O período PSOE (1982 à 1996)

O primeiro momento de leis sancionadas à imigração é de 1982 a 1996, período de governo do PSOE. Em 1985, o tratamento com a imigração passa ser institucionalizado com a *Ley de Extranjeria* (Lei orgânica 7/1985). Antes disso, as normativas para o estrangeiro eram dispersas, uma delas era: *Real decreto de Extranjería* de 1852, decreto de 4 de outubro de 1935, decreto 522/1974 de 14 de fevereiro, Lei 118/69 - *Igualdad de Derechos Sociales de los Trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipinas* de 30 de dezembro, e lei 58/1980 - *Régimen Laboral y de Seguridad Social de Trabajadores Residentes Guineanos en España* de 15 de noviembre (Mazkieran, 2004). A constituição espanhola de 1978 exibia a seguinte mensagem vaga:

Estrangeiros em Espanha gozarão dos direitos e liberdades aqui estendidos, de acordo com os termos estabelecidos por tratados internacionais e da lei, com a qualificação de que os estrangeiros não têm os mesmos direitos dos espanhóis para voto e para servir como oficiais eleitos (Espanha, 1978, arts. 13 e 23).

Segundo Izquierdo (1996, pág. 142), essa inexistência de especificidade jurídica criava um vazio legal para o imigrante, pois ele não tinha a consciência de sua ilegalidade e a ansiedade que isso gera. Com a Lei Orgânica 7/1985 passou a existir a categoria dos imigrantes legais, o que deu origem à categoria dos ilegais (Jabardo, 1995, pág. 86 - 87).

Uma curiosidade terminológica revela o peso desproporcional da imigração do Terceiro Mundo no discurso Público. O termo oficial para todos os residentes estrangeiros, independentemente do tempo de permanência, é “*extranjero*”. Inexiste uma categoria oficial de “imigrante”, provavelmente porque, como veremos adiante, até 1996 não havia praticamente nenhum estatuto legal permanente para residentes estrangeiros (Izquierdo, 1996, pág. 44).

A primeira versão da *Lei de Extranjeria* demonstrava a iniciativa da Espanha de harmonizar as suas normativas com as preocupações da então Comunidade Europeia, e, assim, demarcar fronteiras jurídicas à migração Euromediterrânea. Em junho de 1985 a Espanha aderiu à Comunidade Europeia e, logo depois, assinou o Acordo de Schengen com mais cinco países (Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Holanda). Assim, a Lei Orgânica 7/85 entrou em vigor no dia primeiro de julho de 1985.

A *Lei de Extranjeria*, portanto, tinha como objetivo principal proteger as fronteiras Espanholas. Isso se observa claramente no período de 1985 a 1996, pois a Espanha segue as articulações para a gestão de fronteiras no âmbito europeu e a vinculação da política externa europeia à política de imigração. Essa foi definida somente em 2002 com a conclusão número 33 do *Consejo Europeo de Servilla*: nele exigiu-se a aplicação da cooperação bilateral para o controle dos fluxos de emigração nos países de origem e de trânsito, mas, também, proteger os nacionais no mercado de trabalho com a introdução do princípio de preferência nacional, o qual era pela primeira vez normatizado (Mazkarian, 2004):

Para la concesión y renovación del permiso de trabajo, se apreciarán las siguientes circunstancias: La existencia de trabajadores españoles en paro en la actividad que se proponga desempeñar el solicitante. La insuficiencia o escasez de mano de obra española en la actividad o profesión y zona geográfica en que se pretenda trabajar. El régimen de reciprocidad en el país de origen del extranjero (art. 18, 1985).

A Lei regulava e sancionava as questões que envolviam os imigrantes. Enquanto o Preâmbulo da legislação demonstrava o nobre propósito de “*reconocer a los extranjeros la máxima cota de derechos y libertades*” e “*favorecer la integración de los extranjeros en la sociedad española*” (Espanha, 1985, versão *on line*), o texto possuía um conteúdo com poucas medidas de caráter político e social (Gil, 2001) e caracterizava-se por normas repressivas (Mariel, 1994, pág. 131). Segundo Edelman (1977, pág. 33), é comum haver contradição entre retórica política e a realidade de sua ação. Isso é demonstrado na *Lei de Extranjeria*: o contraste entre o preâmbulo e o texto das normativas demonstrava a retórica política, que induz à sensação de bem-estar e resolução de conflito de um lado, e a realidade a que se destina de um outro (Edelman, 1977, pág. 38).

Contudo, a natureza policial dada ao fenômeno migratório e a restrição aos direitos dos estrangeiros (Mazkarian, 2004) fizeram que, posteriormente, em 1987, artigos da legislação fossem revistos graças a um recurso de inconstitucionalidade realizado por organizações sociais (Gil, 2001). Dos quatro artigos referentes ao direito de reunião, internamento, associação e impossibilidade de suspensão das resoluções administrativas, três foram julgados inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional em 11 de maio de 1987. A possibilidade de internamento manteve-se pelo período de quarenta dias (Mazkarian, 2004).

Apesar de trabalhadores não comunitários manifestarem o desejo de permanecer definitivamente na Espanha (Izquierdo, 1994, pág. 126) e o país estar se transformando em um Estado receptor de imigrantes, a imigração nos anos 1980 não representava uma temática primordial para o Estado espanhol, assim, a legislação de 1985 vislumbrou o processo migratório como temporário e demonstrava preocupação com o controle dos imigrantes já instalados no país (Leite, 2009). Em consequência da postura da Espanha frente à imigração, a situação jurídica de legalidade do imigrante obteve natureza temporária junto à instabilidade dos processos de regularização.

Foi estabelecido um processo pontual de regularização de imigrantes residentes que estavam isentos da obrigação de obter permissão de trabalho e dos imigrantes que necessitavam da permissão para trabalhar, mas nunca a tiveram (Gil, 2001). Instaurou-se, a partir de então, a permissão de trabalho e residência em um único documento (Mazkarian, 2004). Aqueles que chegavam no país e desejavam permanecer por mais de noventa dias deveriam obter a permissão de trabalho e residência, como segue:

4. Solo se consideraran extranjeros residentes las personas amparadas por un permiso de residencia (art. 13). 1. Los extranjeros mayores de dieciséis años que deseen fijar residencia en España para ejercer en ella cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia o ajena, habrán de obtener, simultáneamente con el permiso de residencia, que expide el Ministerio del Interior, el permiso de trabajo, cuyo otorgamiento corresponderá al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y que tendrá una duración máxima de cinco años (art. 15) (Espanha, 1985).

O resultado foi um grande contingente de imigrantes que se tornou irregular (Sagarra & Areste 1995, pág 165). A dificuldade implementada pela lei para conseguir a legalidade gerou diversas fraudes a fim de burlar as normativas espanholas. Além disso, seis motivos para a expulsão foram normatizados na Lei Organica 7/1985, alguns eram irresolutos, como: “*c. Estar implicados en actividades contrarias al orden público*”, “*f. ejercer la mendicidad*”. Outros, de controle: “*e. Incurrir en demora u ocultación dolosa o falsedad grave en la obligación de poner en conocimiento del Ministerio del Interior las*

circunstancias relativas a su situación, de acuerdo con e artículo 14¹⁹ (Espanha, 1985, art. 26). É instaurada, dessa forma, a expulsão como medida preponderante a penalizar a residência ilegal e a entrada no território sem a documentação necessária, medida que prevaleceu ao longo das políticas espanholas.

Em contrapartida às restrições impostas ao imigrante, a *Ley de Extranjeria* beneficiou alguns grupos de imigrantes. Estrangeiros de Portugal, Filipinas, América Latina, Guiné Equatorial e judeus sefarditas não eram obrigados a apresentar visto e receberam preferência na obtenção de permissão de residência e trabalho. Assim como os imigrantes advindos do Marrocos, Tunísia e Argélia receberam a isenção da obrigação de obter um visto (Espanha, 1985, art. 23). O privilégio dado aos magrebinos, peruanos e dominicanos foi revogado em 1991, o que produziu em extenso número de ilegais, ano em que a Espanha aderiu à Convenção de Schengen. Mas, em 1992, a Espanha regulariza, através de um acordo com o Marrocos, os ilegais marroquinos residentes no território espanhol, atitude tomada em razão das políticas pesqueiras e de agricultura que eram negociadas no âmbito da União Europeia (Mazkieran, 2004).

Também em 1991, como efeito de mobilizações sociais, o governo elaborou um relatório para o Congresso dos Deputados sobre as condições dos estrangeiros na Espanha. Dessa forma, o parlamento aprovou uma proposição em 1991, apresentada pelo Grupo Socialista com apoio do Grupo Vasco, CIU e Grupo Mixto, que tinha diversas medidas com o objetivo de controlar os fluxos imigratórios, integrar os imigrantes na sociedade e auxiliar os países com maiores índices de imigração. Delineavam-se, pela primeira vez em um documento, traços da atuação espanhola à política imigratória (Mazkieran, 2004), que, segundo Gil (2001) era mais voluntarista do que real.

Na proposição havia também o objetivo de realizar uma nova regularização de imigrantes a fim de completar o processo de regularização de 1985. A diferença da regularização de 1991 foi a realização de uma campanha informativa mais ampla, fato que motivou 135.393 imigrantes a se apresentarem ao programa, desses, foram aceitos 128.068 (Karaboytchev, 2006, pág. 12). Segundo Karaboytchev (2006, pág. 12), 56,9% das solicitações eram de africanos, das quais 44% eram para marroquinos. A América Latina representou 24,7% das solicitações e a Ásia 11,47%.

Em 1991, entre os requisitos para regularizar-se estava ter permanecido no país até quinze de

¹⁹ Artigo 14: “Los extranjeros con permiso de residencia vendrán obligados a poner en conocimiento del ministerio del interior los cambios de nacionalidad y de domicilio, así como, cuando proceda, las alteraciones de su situación laboral. Asimismo, y siempre que fueren requeridos por las autoridades competentes, deberán comunicar a estas las modificaciones de todas las circunstancias determinantes de su situación, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes” (Espanha, 1985).

maio de 1991, estar em fase de elaboração de contrato de trabalho ou ter um projeto de trabalho autônomo (Mazkieran, 2004). 84% das decisões favoráveis à regularização tinham essas características (Karaboytchev, 2006, pág.12). Contudo, haviam outros requisitos:

quellos que pudieran demostrar que habían estado en España antes del 24/07/85, los familiares de estos que tenían derecho de reunificación familiar y los inmigrantes legales que se encontraban en España en 24/07/85 pero que en el año 1991 se encontraban de nuevo en situación irregular. Además, podían legalizarse los extranjeros trabajadores que pudieran acreditar una actividad lucrativa continuada, los que hubieran obtenido un permiso de trabajo después de 24/07/85 y pudieran demostrar una presencia estable en España a partir de esta fecha (Karaboytchev, 2006, pág.12).

O estatuto era válido por um ano, independente da duração do contrato ou da oferta de trabalho utilizado para a solicitação de regularização. A renovação foi possível, mas era dependente das condições já descritas.

A proposição acolheu um número expressivo de irregulares, mas pouco eficiente para o fluxo imigratório espanhol e para as bolsas de trabalhadores irregulares que se formavam na Espanha devido à demanda do mercado espanhol, e à baixa efetividade na integração e regularização dos que chegavam no território espanhol porque não conseguiam obter as documentações necessárias à regularização ou tinham ordens de expulsão pendentes (Gil, 2001). A Descentralização política e discricção administrativa agravavam as dificuldades. Um fato que caracteriza a lei de imigração espanhola é a ambiguidade frequente dos conceitos empregados em seu texto, o que resulta em interpretações muito diferentes em cada província e região. Foi o que aconteceu com a regularização de 1991, que deu origem a uma verdadeira Torre de Babel entre funcionários públicos e candidatos (Kingolo, 1994, pág. 157).

Em 1994, aproximadamente 75 mil imigrantes retornaram à situação de irregularidade (Mazkieran, 2004). Dessa forma, em conclusão aos resultados dos processos de regularização na Espanha, Izquierdo (1996, pág. 149) expõe a frustração que um programa de regularização causa ao manter grande parcela de imigrantes na ilegalidade ou ao devolver à parcela significativa de imigrantes o status de irregularidade. Arango (2005) alerta que apesar das anistias serem foco de discussões sobre sua eficácia nas políticas imigratórias, muitos governos (como Estados Unidos, Canadá, Bélgica, França, Itália, Espanha, Grécia e Portugal), continuam utilizando-a como parte de um esforço para controlar e reduzir a imigração irregular; os resultados obtidos têm variados graus de sucesso. Para ele, um programa de regularização como o de 1991, que obteve resultados ínfimos, não vale muito (1996, pág. 149). Todavia, o ponto primeiro da proposição de 1991 serviu de base para autorizações de

trabalhadores estrangeiros em 1994.

Condigno à ineficácia das iniciativas anteriores à imigração, em 1994 é aprovado o Plano para Integração Social dos Imigrantes, quando é criado o Observatório Permanente da Imigração e o Fórum para Integração dos imigrantes. Adicionalmente, transferiram-se as competências à imigração do Ministério do Trabalho ao Ministério de Assuntos Sociais.²⁰

As metas estabelecidas no plano foram: "eliminar todos os tipos de discriminação injustificada", "promover a coexistência pacífica e atitudes tolerantes", "garantir uma situação jurídica e a estabilidade social aos imigrantes de modo a acabar com a marginalização", "combater as barreiras à integração", "erradicar todos os sinais de exploração" e "mobilizar toda a sociedade para combater o racismo e a xenofobia" (*Ministerio de Asuntos Sociales*, 1995, pág. 9 -10).

Naquele mesmo ano, ocorreu um procedimento de regularização especial, por razões de reagrupamento familiar. Embora o objetivo oficial fosse unificar as famílias, muitos imigrantes não autorizados com membros da família legalmente situados na Espanha, aproveitaram a oportunidade para legalizar sua situação (Arango, 2003).

Já em fevereiro de 1996, quase no fim do mandato socialista (abril de 1996), houveram novas mudanças no panorama político imigratório com o argumento que:

Los cambios que se han producido en nuestro país en relación al fenómeno migratorio desde 1986 hasta la fecha, destacando el incremento de la población extranjera residente en España. 2. Los compromisos internacionales suscritos por nuestro país, que obligan a adaptar nuestro ordenamiento jurídico a lo dispuesto en estas normas de carácter internacional, especialmente respecto del Tratado de la Unión Europea, las disposiciones aprobadas en desarrollo del mismo (admisión de trabajadores Extranjeros, reagrupación familiar, etc.), y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.3. La necesaria adecuación del Reglamento de ejecución a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en aspectos tales como la simplificación de trámites en los procedimientos, los efectos de la falta de resolución expresa en cada procedimiento, la no exigencia de documentos que obran en poder de la Administración, los principios del procedimiento sancionador, etc.4. La necesidad de adaptar el Reglamento a la nueva organización administrativa con competencia en materia de Extranjeros, que ha ido apareciendo desde 1986 hasta la fecha.5. El objetivo de mejorar la estabilidad y seguridad jurídica de los trabajadores Extranjeros, como requisitos esenciales para su integración, de acuerdo con las orientaciones del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes. (Espanha, 1996, *on line*)

Com o Real Decreto 155/1996, portanto, houveram reformulações no Procedimento Administrativo da Ley de Extranjeria, dificultando as obtenções de permissão de trabalho e de

²⁰ Segundo Mazkarian (2004), a direção geral de Migração dependente deste Ministério é o antigo Instituto Espanhol de Emigração, nome dado anteriormente devido ao problema que se pronunciava até pouco tempo.

residência. Construiu-se um ciclo vicioso aos que chegavam no país: para se conseguir um contrato de trabalho precisava-se de permissão de trabalho e para conseguir a permissão de trabalho precisava-se de um contrato de trabalho (Gil, 2001). Verificava-se, assim, a implementação de uma política imigratória que já partia do pressuposto que o imigrante era ilegal (Gil, 2001).

Contudo, é um regulamento extenso que supera a *Ley 7/85*: Fornece mais segurança jurídica ao imigrante e percebe a imigração como um fenômeno estrutural. Um conjunto de Direitos subjetivos foi exposto na legislação, que incluíam acesso à educação, igualdade, aconselhamento jurídico e a um intérprete para a comunicação com autoridades. Assim como introduziu normativas provenientes da União Europeia que regulam o regresso de imigrantes nas fronteiras (art. 123) e os vistos de trânsito (art. 21) (Mazkarian, 2004).

Outra mudança notável foi que, antes de 1996, o período para a obtenção da permissão de residência permanente era de dez anos, com as modificações na *Ley de Extranjeria*, a permissão de residência permanente foi incorporada na *Ley de Extranjeria* e o período reduzido para seis anos. Cabe ressaltar que a permissão de residência permanente tem duração indefinida devendo ser renovada a cada cinco anos.

Eram necessários, para este benefício, seis anos de trabalho contínuo e a obtenção da permissão de residência (Espanha, 1996, art. 53), o que atingiu poucos imigrantes devido à dificuldade desta população de encontrar um emprego estável. As exceções eram:

- a) Beneficiarios de una pensión de jubilación, en su modalidad contributiva, incluida dentro de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social.
- b) Beneficiarios de una pensión de invalidez permanente absoluta o gran invalidez, en su modalidad contributiva, incluida dentro de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social o de prestaciones análogas a las anteriores obtenidas en España y consistentes en una renta vitalicia, no capitalizable, suficiente para su sostenimiento.
- c) Que hayan nacido en España y al llegar a la mayoría de edad acrediten haber residido de forma legal y continuada durante, al menos, tres años en España.
- d) Que hayan sido españoles de origen.
- e) Que al llegar a la mayoría de edad hayan estado bajo la tutela de España durante seis años.
- f) Apátridas y refugiados a quienes se les haya reconocido tal estatuto.
- g) Que sean titulares de un permiso de trabajo extraordinario na entidad pública española durante al menos los tres años consecutivos inmediatamente anteriores.
- h) Indocumentados a que se refiere el art. 63 de este Reglamento, que acrediten residir legalmente y de forma continuada en España (Espanha , 1996, art. 52).

O Decreto de 1996 também trouxe uma nova regularização de imigrantes. A terceira regularização do primeiro momento de governo do PSOE (1985 à 1996) não teve a mesma magnitude da regularização realizada em 1991.

Paralelo aos programas de regularização realizados em 1985, 1991 e 1996 no governo do PSOE, em 1993 se deu início ao sistema de quotas anuais a trabalhadores estrangeiros para a entrada no país. A política de quotas tem permanecido até hoje como um meio de corresponder às exigências de curto e longo prazo do mercado interno espanhol. Entretanto, antes da reforma de 2002 do governo PP, o sistema vigente de quotas tornou-se uma esperança para os imigrantes à obtenção do status legal. Muitos pedidos vieram de irregulares já instalados na Espanha. Em 1993 foram fornecidas aos estrangeiros 20.600 vagas para setores no mercado com insuficiente mão de obra, dessas, apenas 5.220 foram preenchidas. Os empregadores faziam seus pedidos quarenta dias antes do início das atividades empregatícias e haviam barreiras administrativas para setores da economia conhecidos por sua informalidade e imprevisibilidade, embora fossem os que mais demandavam mão de obra estrangeira (Casey 1997, pág. 27). Apesar disso, o programa iniciou um processo de entrada e regularização, mesmo com suas deficiências, de residentes na Espanha.

Apesar da iniciativa de quotas, da criação do Observatório Permanente da Imigração e do Fórum para Integração dos imigrantes e a mudança da *Ley de Extranjeria* em 1996. Conclui-se que os resultados das medidas restritivas alicerçadas nas políticas migratórias expostas nos primeiros momentos da *Ley de Extranjeria* (1985-1996) não foram positivos ao Estado espanhol, o fluxo de imigração aumentou conjuntamente com fluxo ilegal devido a dificuldades de regularização. Segundo Gil (2001), esse período demonstrou a incapacidade da Espanha em regular os fluxos de imigração e de regularizar os imigrantes ilegais. A preferência em cuidar dos imigrantes já residentes a vislumbrar os fluxos migratórios, produziu efeito oposto ao esperado pelas autoridades espanholas: irregularidade crescente a cada ano.

4.1.2 O Período PP

O período que vai de 1996 a 2004, é marcado por quatro Leis e um programa que vale ser destacado: Lei 4/2000, Lei 8/2000, Lei 11/2000, Lei 14/2000 e Programa Grego. Essas iniciativas foram tomadas durante o governo do PP, que ganhou as eleições de 1996 por maioria simples. José Maria Aznar foi investido como presidente de governo com mais da maioria absoluta dos votos, teve o apoio dos partidos CIU, com dezesseis cadeiras, PNV com cinco e Coligação Canárias com quatro. No ano 2000 o Partido Popular ganha novamente as eleições gerais, com José Maria Aznar a frente do governo, dessa vez com maioria absoluta.

Naquele cenário, A Lei 4/2000 aparece como uma evolução nas ações do Estado espanhol para com a imigração, pois demonstrou a transição de uma política que centrava-se nos fluxos imigratórios para uma que visualizava o contexto imigratório de forma mais ampla, visando a integração do imigrante na sociedade (pela primeira vez a integração foi regulada por legislação), com medidas políticas e administrativas para regulamentar a imigração vislumbrada como um fenômeno permanente.

Nessa nova percepção de política à imigração, os irregulares também tiveram seus direitos reconhecidos na legislação: direito a assistência jurídica gratuita, direito à saúde pública, desde que registrados no município de residência (medida que poderia controlar o número de irregulares), direito à educação pública de todos os menores. Haviam outras medidas que respeitavam o imigrante ilegal ou buscavam a sua regularização: direito à fundamentação explícita do Estado quando obtiver um visto negado, reagrupamento familiar para regularizados que podem manter a família, processo de regularização permanente para os irregulares que estivessem há anos registrados no município e que pudessem se sustentar, falta de documentação (infração grave) sendo sancionada com multa e direito expresso de greve, reunião, sindicato, associação²¹, manifestação. Exclusivo aos regularizados, a principal mudança foi o visto de residência permanente, sem necessidade de renovação, para imigrantes com a concessão por mais de cinco anos (Navarro e Rodriguez, 2000).

Essas novas medidas foram consequência das ações de 1994 e 1996, quando se deu um mapeamento de um novo sentido à migração devido à criação do Fórum para a Integração Social e da reforma do Regulamento da lei, respectivamente. A reforma da Lei 4/2000, no dia 11 de janeiro (em continuidade a ações anteriores), realizou, assim, concessões de direitos sociais econômicos e políticos aos imigrantes (alguns a imigrantes irregulares), além de utilizar-se de mecanismos administrativos para a promoção da estabilidade legal (Lopez, 2003, pág. 138 - 139).

O processo de regularização que surgiu em 1998, por exemplo, realizou-se efetivamente em 2000 e 2001 com a Lei 4/2000, pois ela abriu um processo de regularização que começou em 21 de março de 2000 e terminou em julho do mesmo ano. O processo foi dirigido a todos estrangeiros que podiam demonstrar que estavam trabalhando e vivendo na Espanha desde 1 de junho de 1999, sem limitação geográfica e atividade econômica. Os motivos pelos quais os imigrantes se apresentaram foram claramente econômicos. Houveram 246.086 solicitações com 146.781 aprovadas (Karaboytchev, 2006, pág. 12 - 13).

²¹ Os direitos de reunião, manifestação e associação são reconhecidos a todas as pessoas no art. 20 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no artigo 21 e 22 do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, assim como no acordo Europeu dos Direitos Humanos.

Assim, segundo Gil (2001), a lei atualizou e modernizou a política de imigração espanhola ao revogar a lei de 1985. Entretanto, foi resultado de um complicado processo de elaboração e negociação de interesses e objetivos em que participaram ONG's de auxílio a imigrantes, sindicatos, organizações sociais que, nas palavras de Gil (2001):

se consiguió terminar pocos meses antes de las elecciones generales una Ley de consenso, apoyada favorablemente por todos los partidos políticos. Pero a última hora, y cuando esta Ley estaba siendo tramitada para su aprobación final, el partido en el gobierno, el PP, se descolgó de manera sorprendente, e inició una campaña contra este proyecto de Ley para evitar su aprobación final, cosa que finalmente no consiguió, ya que todos los grupos políticos del Congreso, salvo el propio gobierno, votaron a favor de la misma (2001, versão online).

A lei foi aprovada por maioria parlamentar, exceto o PP, que governava em minoria, não apoiou a medida. O Partido Popular alegou que as concessões que ampliavam os direitos e prestações sociais garantidas aos imigrantes na Lei 4/2000 (Criado, 2003 pág. 197) poderiam ocasionar um efeito chamada (discursos repetitivo realizado pelo Ministro Oreja, então ministro do interior) e, posteriormente, a entrada massiva de imigrantes, além de não cumprir com as medidas restritivas dos Acordos de Schengen.

Além disso, O PP agravava a realidade no discurso. Afirmava que havia uma exigência europeia, através dos acordos de Tampere, que *obrigava* harmonizar a legislação espanhola com as prerrogativas europeias. Argumento falso porque, segundo Gil (2001), não existe uma normativa comum e única que *obrigue* os países da comunidade europeia a uma normatização comum à política imigratória. Insinuava, também, que os maus resultados do Estado espanhol diante da imigração foram produzidos através da Lei 4/2000. Contudo, o presidente do governo já tinha anunciado seu compromisso pessoal de reformular a lei, em caráter de urgência, antes da mesma entrar em vigor (Gil, 2001) e os resultados da lei não poderiam ser medidos com poucos meses em vigor. Segundo Gil:

Toda la maquinaria política del Gobierno se ha puesto en marcha para acelerar esta reforma, en oposición al resto de los partidos políticos y del conjunto de organizaciones sociales, partiendo de un proyecto de Ley escasamente garantista hacia los inmigrantes y dudosamente constitucional en muchos de sus aspectos, siendo todo ello justificado por el Gobierno con argumentos tan sorprendentes como engañosos (2001, versão on line).

Iniciava-se, dessa forma, uma campanha que destacava a urgência de reformulações na lei em vigor, que seriam realizadas caso o PP ganhasse as eleições gerais de março do mesmo ano. Além do PP, a opinião pública demonstrava-se relutante com o processo imigratório que a Espanha passava e, conseqüentemente, as concessões dadas a eles. Assim, a lei foi amplamente criticada por sua suposta

permissividade e por não apresentar-se alinhada às restrições imigratórias da União Europeia (Sala Lopez, 2003, pág. 138 e 139).

Após as eleições de Março de 2000, desta vez com maioria parlamentar, o PP reformulou a *Ley de Extranjeria* 4/2000, que estava a poucos meses em vigor. O que comprova, segundo Gil (2003), a insegurança e a imprevisibilidade no que concerne ao estado de regularidade, o de irregularidade, assim como no que diz respeito aos direitos sancionados pelo Estado aos imigrantes. Assim, sob o nome Lei 8/2000, cujas alterações entraram em vigor no início de 2001 (Ortega, 2003), houve uma reformulação substancial da lei 4/2000 em que os estrangeiros foram realocados a um problema de política de imigração e de controle.

A Lei 8/2000 tinha muitos pressupostos contidos em 1985 à imigração. Por isso, a reforma da *Ley de extranjeria* foi considerada uma contrarreforma e um retrocesso às evoluções que vinham sendo adquiridas nos 15 anos de legislação ao imigrante. De acordo com Gil: “*un retraso histórico en materia de inmigración, modificándose una Ley a la que nunca se la dejó demostrar su validez*” (2001, versão online).

No mesmo ano, a política de contingentes anuais iniciada no período que sucedeu o governo do PP passou a estabelecer a obrigatoriedade de contratar no país de origem do estrangeiro. Isso fez com que fosse extinta a oportunidade a imigrantes que viviam com status de irregularidade de conseguirem permissão de trabalho e residência através da política de contingentes (Mazkieran, 2004).

Por outro lado, Ortega (2003) vê no contexto de alinhamento às políticas comuns europeias à imigração e asilo uma *ley de extranjeria* que se esforça para ser uma política de controle, mas também acesso. Acesso, pois foram mantidos artigos que garantiam integração aos regularizados e controle pois limitava a imigração não autorizada. Assim, houve aumento da vigilância no sul da Espanha²² (Sistema Integrado de Vigilância Exterior-SIVE) para deter embarcações clandestinas.

Nesse cenário, foi criado o Conselho Superior de Política de Imigração, a fim de coordenar as ações das administrações públicas relacionadas à integração dos imigrantes. Esse conselho unia as administrações locais e comunidades autônomas (composto por 10 “*vocales*” no Conselho) à administração central (17 “*vocales*” no Conselho).

A lei 8/2000 abriu caminho à assinatura de acordos bilaterais com os principais países que

²² Após os ataques do 11 de setembro de 2001, a Espanha se alinha com os Estados Unidos na “guerra contra o terror”. Esse alinhamento cumpria dois objetivos: combater o terrorismo nacional representado pelo ETA e o terrorismo internacional combatendo grupos radicais do islã, e, um segundo objetivo de exercer um controle mais efetivo sobre as fronteiras, evitando, assim, a penetração de grupos radicais externos dentro da Espanha. Leia-se, um objetivo maior de controlar a imigração.

originam os fluxos imigratórios na Espanha - Equador, Colômbia, Marrocos, República Dominicana, Nigéria, Polónia, Romênia e Nigéria. Com exceção do acordo com a Nigéria, os acordos negociavam o acesso à entrada no território e ao mercado de trabalho espanhol. De acordo com Arango:

Estes acordos regulam as oportunidades de trabalho e, como tal, preveem a comunicação de ofertas de emprego, a avaliação dos profissionais, requisitos de viagem e recepção. Eles também trabalham para melhorar os direitos dos migrantes laborais e sociais e as condições de trabalho dos trabalhadores imigrantes. Além disso, as disposições de acordos especiais para os trabalhadores sazonais e as medidas para facilitar seu retorno a seus países de origem (2003, versão online).

Outra importância da lei 8/2000 foi o Programa Greco, lançado em 2001 com vigência até 2004. A Lei foi ferramenta para a elaboração do *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España*, comandado pelo departamento de Imigração em um esforço para integrar os imigrantes que contribuem para o crescimento econômico da Espanha. Intencionava-se coordenar a imigração como um fenômeno desejável para a Espanha e regular os fluxos imigratórios para garantir a convivência pacífica com a sociedade espanhola. Nesse sentido, a lei 8/2000 e o Plano Greco reconhecem a necessidade da integração e que isso só seria alcançado através da elaboração e aplicação de medidas políticas em nível local (Ortega, 2003):

La LO 8/00 realizó una especie de revisión de la anterior, que fue desarrollada en el Real Decreto 142/01. El 16 de febrero de 2001, el Gobierno aprobó este decreto que estuvo en durante tres meses según el cual se establecía la revisión a partir del 5 de marzo del mismo año para las solicitudes de los extranjeros que cumplían con todos los requisitos exigidos pero que no pudieron acreditar que se encontraban en España antes de 1 de junio de 1999. En este proceso adicional se resolvieron favorablemente 61.365 solicitudes. Se puede añadir que a consecuencia del accidente en Lorca en 20 en enero de 2001 y según un programa propuesto por el Gobierno, 25.000 ecuatorianos irregulares volvieron a su país para conseguir desde allí un precontrato y visado de trabajo de los cuales más de la mitad no consiguieron volver. A continuación de este proceso de regularización, se planteó el fortalecimiento del control fronterizo y el aumento del contingente previsto para el año siguiente. Es habitual que las críticas acompañen a todo proceso de regularización, y una de ellas en el proceso de 2000 fue el no cierre de fronteras (Karaboytchev, 2006, pág. 12 e 13).

Ao revés do esforço espanhol citado por Arango (2003) em lidar com a integração e com a coordenação do fluxo imigratório (orientado por negociação com países de emigração), algumas mudanças de caráter restritivo desenhavam-se nas medidas da lei orgânica 8/2000, em vigor no dia 23 de janeiro de 2001. Além disso, a legislação chamava a atenção por conter algumas normativas contrárias à constituição espanhola e a normativas internacionais. Críticas foram inevitáveis, uma delas foi na reformulação do texto *“Igualdad con los españoles e interpretación de las normas”* para

“Derechos de los extranjeros e interpretación de las normas”.

Segundo Martinez (2004, pág. 127), o termo “todos” era usado para não distinguir os seres humanos em irregulares, regulares e nativos a direitos que são universais. Os Direitos de greve, sindicato, associação, manifestação e reunião, garantidos na lei 4/2000, passaram a ser exclusivos a imigrantes regularizados (lei organica 8/2000, art 7, 8 e 11). Esses direitos, porém, são considerados de todas as pessoas, como é referido no Título I da Constituição da Espanha e em textos internacionais (Declaração de Direitos Humanos, Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, Acordo Europeu de Direitos Humanos). Em relação ao direito de participação pública, Lopez (2004, pág. 202) menciona a redação do art. 6.2 da lei 8/2000, que restringe o desenvolvimento de mecanismos democráticos no círculo municipal à participação dos imigrantes ao direito de serem ouvidos apenas em temáticas que os afetem. Antes, a lei possibilitava ao imigrante intervir em temáticas que os interessavam. Ainda, na lei 8/2000 é suspenso o mecanismo de regularização automática e a exigência de argumentação ao negar o visto.

Devido a alguns artigos apresentarem-se inconstitucionais, governos de comunidades autônomas (País Basco, Andaluzia, Extremadura, Castilla-La Mancha) e o parlamento de Navarra, o governo do principado de Astúria e o grupo parlamentar do PSOE interpuseram no Tribunal Constitucional recursos de inconstitucionalidade. Entidades não governamentais defensoras dos direitos humanos e dos imigrantes também agiram. Mais de 750 entidades agiram na mesma linha (Gil, 2002, pág. 81). No dia 20 de março de 2003, o Tribunal Supremo proferiu a sentença que confirmava a irregularidade de 13 seções da lei. A sentença atingiu normativas que regulamentavam a livre circulação, o reagrupamento familiar, a isenção de vistos, os imigrantes irregulares, a permissão de trabalho, a expulsão, o internamento e a repatriação: abusos da relação entre Estado e estrangeiro regulamentados na Lei 8/2000 foram revistos.

Algumas modificações merecem destaque: No artigo 38 da lei era exposto que o Ministério do Interior poderia conceber autorização de permanência ao imigrante irregular, mas esse poderia ter o direito de livre circulação restringido. O Supremo tribunal sentenciou que apenas haveria restrição à livre circulação em casos de estado de sítio, estado de exceção ou em casos excepcionais de segurança pública. O texto do artigo 84 tinha como um dos pressupostos para a negação de permissão de trabalho a falta de concorrência do órgão que solicitou a permissão e procedimentos inadequados. O Supremo Tribunal rechaçou estas duas possibilidades. O artigo 41.5 normatizava que os imigrantes que obtiveram a permissão de residência através da reunificação familiar só poderiam usufruir desse direito

com seus familiares se obtivessem sua própria permissão de residência. O Supremo tribunal anulou esta regra, pois a considerava abusiva ao exigir uma segunda permissão de residência ao imigrante, e, conseqüentemente, anular o direito de reunificação familiar, exposto na lei 8/2000. O artigo 49 fazia uma exceção ao oferecer permissão de residência para estrangeiros, cônjuges ou estrangeiro cônjuge de espanhol que vivessem na Espanha em um período de um ano ou mais. O Tribunal Supremo julgou esta normativa sem fundamento legal ao exigir que a convivência se realize por um ano na Espanha, obrigando o estrangeiro a permanecer no decorrer desse período de forma irregular.

A lei organica 11/2003 “*de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*” (Espanha , 2003, pág. 1) de 29 de setembro do ano de 2003, modifica a lei orgânica 10/1995 do Código Penal e transforma-se em mais um instrumento para reformular a lei 4/2000 (assim como fez a lei 8/2000). A lei 11/2003 foi uma iniciativa decorrente da sentença do Supremo Tribunal. Após dois meses do resultado dos recursos de inconstitucionalidade, o governo, ao invés de modificar os artigos impugnados, elabora uma nova legislação. Nela são acrescentadas as reformulações sentenciadas pelo Supremo Tribunal, mas também novas normativas que afetaram a expulsão e a pena de prisão, como segue :

IV 2003 En concreto, se establece que, en el caso de extranjeros que, además de no ser residentes legalmente en España, cometan un delito castigado con pena de prisión inferior a seis años, la regla general sea la sustitución de la pena por la expulsión. .. Igualmente, esta ley orgánica, al modificar el artículo 57.7 de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, trata de hacer frente a los problemas que se derivan de los supuestos en que los extranjeros se encuentran sujetos a uno o varios procesos penales. La solución que se adopta consiste en prever que cuando un extranjero se encuentre procesado o inculcado en un procedimiento judicial por delito o falta castigado con una pena privativa de libertad inferior a seis años, si existe orden de expulsión debidamente dictada, se autorice judicialmente la expulsión.

Além disso, o período do PP (1996-2004) termina com mais uma reformulação na legislação para o estrangeiro, através da lei 14/2003, em novembro de 2003. A lei modifica a “*ley de extranjería*” em vésperas das eleições municipais, quando a temática imigratória retorna à agenda política do país. Diferente da lei 8/2000, a nova reforma foi acordada pelo PSOE, apenas o parlamento Vasco recorreu ao Tribunal Constitucional (Mazquiarian, 2004).

A lei entrou em vigor no dia 23 de dezembro de 2003 com os seguintes objetivos: Simplificar os tramites administrativos e o regime jurídico dos estrangeiros; determinar os tipos de vistos e seus efeitos para favorecer a imigração legal; reforçar a luta contra a imigração ilegal e o tráfico ilegal de pessoas e simplificar os procedimentos para a devolução de imigrantes ilegais. Assim, “*En este*

sentido, igualmente se potencia la colaboración con las compañías de transportes en orden a territorio español” (Espanha, 2003, I). E, por último, incorporar as disposições que foram aprovados no âmbito da União Europeia sobre a aplicabilidade das taxas que correspondem à expedição de vistos, sanções a transportadores e reconhecimento das resoluções de expulsão para impedir a entrada de irregulares em outros Estados da União Europeia.

De acordo com Mazquiaran (2004), as mudanças mais importantes foram:

1 - A extinção da possibilidade de se obter um representante no país de origem do imigrante para a realização do processo de autorização de residência e de trabalho. A nova medida forçou os imigrantes que já tinham iniciado o processo para a obtenção das autorizações a voltarem para seus países e começarem desde o início o processo de regularização, o que poderia levar até um ano. As pessoas que não puderam retornar ao país de origem tornaram-se automaticamente irregulares.

2 - O alargamento do acesso para processamento de documentos, a obrigatoriedade do comparecimento do imigrante em diferentes procedimentos e, para quem não tem autorização de residência permanente, a necessidade de renovar a cada dois anos a inscrição do “Padrón”.

Segundo Mazquiaran: *“Una de las disposiciones adicionales de esta ley establecía la necesidad de promulgar un nuevo Reglamento de extranjería”* (2004, pág. 40). O governo PP elaborou diversas versões para a concretização de mais uma normativa para os estrangeiros. Mas já muito próximo das eleições, o partido que acaba assumindo essa responsabilidade foi o PSOE ao se tornar governo em 30 de dezembro de 2004 (Mazquiaran, 2004).

O período PP (1996-2004), assim, conclui com o mesmo resultado do governo anterior: insucesso em barrar a imigração ilegal no território espanhol. A diferença é que nos anos noventa há um aumento do fluxo imigratório, e, no ano 2000, a imigração torna-se um fenômeno massivo (Medina, Busto e Comet, 2010, pág. 202). Apesar do governo PP seguir tratando a imigração como um fenômeno temporário, o governo PP - em relação ao governo anterior - demonstrou mais traços de preocupação em defender-se dos que chegavam e em restringir os direitos dos imigrantes já instalados no país. Segundo Arango:

Uma alta porcentagem dos imigrantes não tem intenção de regressar a seus país de origem. Entretanto segue-se tratando a imigração como se fosse um fenômeno transitório. Isto faz com que se preste muito mais atenção aos que chegam não nos que permanecem. Desta ótica derivam inconvenientes e ineficácia (2004, pág.6).

Como observamos, o período PP teve uma sucessão de reformas e formulações de normativas; resultado do esforço incessante do governo pelo controle da imigração, e, por outro lado, da luta de

organizações interessadas na proteção dos direitos do estrangeiro e da constitucionalidade na letra da lei. Cenário que demonstrou a dificuldade do Estado em lidar com os contingentes imigratórios.

Desde 1985, ainda no período PSOE, a imigração internacional mudou muito na Espanha. Era o assunto que predominava em foros especializados, e, depois de alguns anos, passou a ser assunto na mídia, na agenda eleitoral dos partidos e na agenda política do país. Isso devido à importância que vinha tomando e seus respectivos impactos nas esferas política, econômica e social. Contudo, apesar das mudanças no contexto imigratório, as políticas imigratórias planejadas em legislações predominaram no seguinte parâmetro: maior ênfase em securitização do que na política imigratória propriamente dita.

Em paralelo às evoluções de integração do imigrante e de seus direitos, houveram regressos (como a lei 8/2000, ao substituir a lei anterior) e continuidades. Essas, destacadas por Mazquiaran:

Desde la primera norma del año 85 hasta ahora se ha unido el trabajo y la residencia en una simbiosis muchas veces kafkaiana en el conocido dicho de “sin papeles no hay trabajo y sin trabajo no hay papeles”. En estos veinte años, ningún partido en el poder ha planteado siquiera la posibilidad de modificar este sistema. Al contrario, si comparamos la legislación del año 85 y la actual observamos el aumento gradual en la dificultad para obtener un permiso de residencia y trabajo. Otra característica común a las diferentes normas es la referente al apartado sancionador. Todas ellas mantienen y refuerzan en su caso la sanción de expulsión del país. Es llamativo que figuras criticadas en su día como de dudosa constitucionalidad tales como la detención de hasta cuarenta días en los centros de internamiento se hayan mantenido en todas las normas (Mazquiaran, 2004).

Entretanto, após 15 anos da ley de extranjería sem modificações, em três anos do período PP houveram três modificações. Segundo Mazquiaran isso se deve a diferentes questões:

Uno de ellos es el fracaso de la ley para controlar el fenómeno migratorio cuando el aumento de personas extranjeras hace más palpable la falta de planificación de una política global. Otro tema a tener en cuenta es la judicialización de la extranjería, lo cual hace que en muchas ocasiones se modifiquen las leyes a golpe de sentencia (Mazquiaran, 2004).

Além da ineficácia jurídica, observa-se a ineficácia dos controles de fronteira. Com a vigilância na fronteira Sul, a partir do Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) em 2000, foi impedida, com a detenção de embarcações advindas do Estreito do Gilbratar, a entrada de imigrantes irregulares naquela área. Mesmo assim, meios alternativos de acesso foram usados para ultrapassar as dificuldades impostas pela Espanha: a rede de tráfico usou da situação aumentando a passagem para a travessia irregular através de vias alternativas, como, por exemplo, o acesso à Espanha pelas Ilhas Canárias (Fernandez, 2003).

Deve-se ponderar que muitas das medidas sancionadas restritivas à imigração advém da política europeia (devolução em fronteira, controle de transportadoras etc.), principalmente no diz respeito a muitas medidas tomadas em 1985. Contudo, há outras políticas que apenas se justificam através da cultura política de um país, cultura não exclusiva da Espanha, que, ao defrontar-se com uma imigração massiva acaba tomando medidas de emergência e de repressão (Mazkiaran, 2004).

Na prática, traduziu-se em vislumbrar a imigração como meros números que geram consequências positivas e negativas ao país, não como um movimento internacional de pessoas gerado pela disparidade econômica entre países. Visão que, se colocada em prática, demandaria mais tempo das autoridades a buscarem soluções concretas (muitas das quais resultariam em políticas de longo prazo), programas eficientes de auxílio econômico e social a países em desenvolvimento, políticas de integração que prezassem pela seriedade com as regularizações e os direitos humanos no período transcrito.

No que concerne às questões econômicas e à imigração na Espanha no período de 1996 a 2004, cabe ressaltar que a crise Asiática que atingiu a Espanha é um evento que, por motivos econômicos, gera impactos na imigração, seja ela regular ou irregular. Contudo, segundo Castles (2009), a crise que vigorou de 1997 a 1999 teve efeitos negativos na economia espanhola, mas modestos. Houve aumento do desemprego: em 1997 atingiu 2.631,7 milhões de pessoas (INE, 1997). Mas isso não causou o impacto necessário para os espanhóis assumirem postos já assumidos por imigrantes. A consequência da crise, assim, não foi a diminuição potencial da imigração, que continuou a ter característica ascendente, conforme visto anteriormente. Entretanto, muitas das atitudes do governo espanhol, assim como de outros governos europeus, no período da crise, podem ser justificadas pela turbulência econômica:

Vários governos introduziram políticas de preferência de trabalho nacional e procuraram expulsar os imigrantes - em especial os trabalhadores indocumentados. Em alguns casos, os migrantes foram bode expiatório para o desemprego e outros males sociais - como as epidemias e criminalidade. Em qualquer caso, a interrupção para o crescimento econômico na Ásia foi apenas de curta duração - a partir de 1999 a migração cresceu novamente e atingiu as alturas (Castles, 2009).

4.1.3 O Retorno do PSOE

O terceiro momento a ser analisado sob a gestão do PSOE, de 2004 até 2009, não é menos turbulento. O ataque terrorista de 11 de março de 2004, na estação de trem de Madri, teve grande

impacto político na Espanha (Bezunartea, López e Tedesco, 2009), cujo resultado mais visível foi a ascensão do partido socialista, que até então era oposição. A crise econômica de 2008, ao contrário de 1997, gerou efeitos graves na economia espanhola: teve consequências expressivas no fluxo migratório e nas políticas adotadas para o imigrante. Esses dois acontecimentos serão um dos principais panos de fundo em destaque no presente trabalho, para abordagem das políticas e das leis adotadas no período de governo do PSOE e para discussão sobre a mais recente reformulação na legislação para o imigrante na Espanha, realizada em 2011.

O atentado de 11 de março de 2004, ocorrido a três dias das eleições presidenciais, despertou na sociedade a necessidade de questionar as atitudes que vinham sendo tomadas no meio internacional pelo governo do PP. No dia 12 de Março, milhões de pessoas marcharam pelas ruas da Espanha condenando os ataques, que foi, segundo grande parte da sociedade espanhola, gerado devido à participação da Espanha na invasão do Iraque.

A desaprovação dos espanhóis à participação Espanhola na guerra já era sentida antes dos ataques de 11 de março. Bauman (2004) lembra quando José Maria Aznar convocou seus eleitores e demais países europeus para uma manifestação em favor da guerra contra o Iraque, enquanto, posteriormente, foi realizada uma manifestação, no dia 15 de fevereiro de 2003, que levou seis milhões de Espanhóis e outros europeus às ruas, em sinal de reprovação à mesma guerra (Bauman, 2004).

Por conseguinte, 90% dos espanhóis rejeitaram a aliança do governo aos países unidos à guerra contra o terror (basicamente EUA e Reino Unido), formalizada em 16 de março de 2003, cuja estratégia, interesses econômicos e políticos, delineava-se genuinamente norte-americana, e o país mais fraco economicamente da união era a Espanha. Para a maioria dos Espanhóis, assim como grande parte da população ocidental, responder aos ataques terroristas com semelhante atitude alimentaria a prática do ódio e do extermínio e a união aos Estados Unidos traria maior visibilidade da Espanha para grupos terroristas internacionais. Para mais, generalizava a opinião de que uma guerra contra as liberdades civis não poderia surtir efeitos para o fim do terrorismo.

A guerra contra o terror e o posterior ataque terrorista em Madrid, cuja responsabilidade foi admitida pelo grupo *Al Qaeda*, deixou os Espanhóis amedrontados e com sentimento de vulnerabilidade perante uma guerra em que os rivais apresentavam-se e estruturavam-se em um sistema organizacional inédito e indecifrável, pois a divisão celular das organizações e a falta de caracterização do inimigo impediam sua identificação e previsibilidade de seus movimentos. Segundo dados das pesquisas do BRIE, realizadas entre maio de 2004 e fevereiro de 2005, em geral, a opinião pública

espanhola sobre o 11 de março não é coerente com a percepção social das causas do terrorismo internacional. O terrorismo internacional, quando considerado genericamente, é visto pela opinião pública como principal consequência do fanatismo e do ódio pelo ocidente, enquanto especificamente os atentados de 11 de março de 2004 são julgados como efeito político do alinhamento da Espanha com os Estados Unidos na invasão e ocupação do Iraque.

Após o apoio dado por Aznar à guerra contra o Iraque, o PSOE compreendeu a profundidade de tal atitude para a sociedade espanhola e, ao fortalecer a oposição ao partido do PP, foi fácil voltar a ter expressão política na Espanha²³. Após os atentados de 11 de março e perto das Eleições, sob a candidatura de José Luis Rodriguez Zapatero, o PSOE viu-se com a possibilidade de retornar ao governo após oito anos.

O partido investiu no comprometimento do retorno das tropas enviadas ao Iraque (a não ser que a ONU assumisse a direção da intervenção no Iraque). E, também, apresenta medidas progressistas à melhoria das condições sociais da população espanhola²⁴ (proposta política que não excluía a temática imigratória que estava em destaque no projeto político do PSOE). Dessa forma, em 14 de março de 2004, o partido socialista, junto a um discurso progressista e menos autoritário, ganha as eleições por maioria absoluta. Fato curioso é que as pesquisas eleitorais que precederam o episódio de Madri, apontavam a vitória do PP, não do PSOE.

O PSOE torna-se uma esperança ao Espanhóis que desejavam superar o tempo de *stress* e o autoritarismo de Aznár. Ademais à política externa espanhola, os espanhóis repudiaram a postura do PP em tentar forjar os autores terroristas logo após os atentados. O objetivo do governo era minimizar as consequências eleitorais de um possível elo, por parte do eleitorado, entre o 11 de março e a invasão do Iraque. A manipulação governamental das informações diligenciava ligar o terrorismo basco às 191 mortes e às mais de 1.700 pessoas feridas: A polícia encontrou nos destroços do atentado uma fita cassete com versos do Corão e, o então Ministro do Interior, ao saber disso, manteve a tese de que o atentado foi realizado pelo ETA; a ministra das relações exteriores, Ana Palacio Vallelersundi, deu

²³ Até a abertura da guerra do Iraque, o PSOE liderava uma oposição fraca no Parlamento com pouca relação com as mobilizações sociais que surgiam contra as medidas do PP (greve geral em junho de 2002 controlada pela Comissões de Trabalhadores - CCOO e União Geral dos Trabalhadores - UGT; mobilização social em protesto a mancha de óleo após o naufrágio do Petroleiro “Prestige” a largo da costa Galiza). A forte oposição da sociedade espanhola à ameaça de uma segunda guerra do golfo gerou a possibilidade do PSOE fortalecer sua oposição ao governo PP. Todavia, o caráter massivo e desestruturado do movimento contra a guerra não oportunizava chances concretas de estruturá-la.

²⁴ O PSOE também se comprometeu a mudar a política direcionada ao ETA com o objetivo de passar uma nova imagem da Espanha à organização: um país mais democrático e que compreende as necessidades do país Basco. Zapatero cultivava um discurso, em campanha eleitoral, que partia da premissa que, enquanto houvesse o imperialismo como norteadores do sistema político e econômico mundial e a repressão através da pobreza, uma das consequências, em sua pior face, seria o terrorismo. A política ao ETA não se manteve por muito tempo com estas estruturas.

instruções para que os representantes diplomáticos do governo de Madrid mantivessem a versão da origem dos atentados na ETA; em todos os serviços de informação europeus circulava a tese de que radicais islâmicos eram os autores do atentado, enquanto a TVE noticiava que os serviços de informações espanhóis tinham 99% de certeza que era do ETA; a TVE também ignorou milhares de manifestantes que espontaneamente se concentraram junto às sedes do Partido Popular (PP) em várias cidades de Espanha.

Findadas as eleições, o atentado de Madrid e a investigação de seus autores continuou a mobilizar a arena política. A sentença do tribunal, proferida em 31 de março de 2007, afirmou que os ataques foram executados por jovens imigrantes do Marrocos pertencentes ao Grupo Islâmico Combatente Marroquino (MICG), cujas ações são inspiradas na Al-Qaeda. O MICG, o mais representativo movimento *Salafista jihad* na Espanha, é composto por células que individualmente decidem seus objetivos. Foi dentro desta estrutura que os ataques de 11 de março foram perpetrados.

O atentado do dia 11 de março e o resultado da sentença produziu consequências na percepção dos espanhóis sobre o maior contingente nacional de imigrantes na Espanha: os marroquinos. A palavra muçulmano passou a ser usada como identificação pejorativa e distorcida sobreposta à palavra imigrante, afinal, o atentado mudou aspectos da percepção dos espanhóis sobre o terrorismo Islâmico, que se tornou muito mais real e ameaçador. É possível mencionar, assim, uma nova etapa da realidade muçulmana na Espanha (Bezunartea, López e Tedesco, 2009).

A distorção da identidade marroquina entre nacionalidade, religião e cultura tornou-se mais comum na sociedade espanhola, o que gerou mais preconceito e insegurança na sociedade. A pesquisa da BRIE, realizada dois meses após os ataques de 11 de março de 2004 e em fevereiro de 2005, demonstra que seis em cada dez espanhóis percebem o terrorismo internacional ligado mais a fatores ideológicos ou culturais do que a variáveis socioeconômicas ou políticas (BRIE, 2005). É importante esclarecer, nesse contexto, que apesar dos espanhóis terem argumentos específicos para justificar o mal-estar que sentem em relação aos marroquinos, o mesmo ocorre com outros grupos de imigrantes, principalmente com Latino Americanos, maioria na Espanha, que também não são apreciados pela sociedade.

A essência do mal-estar crescente do povo espanhol em coexistir com culturas exógenas pode ser associada ao fato da Espanha ter se tornado um país de trabalho e residência para um grande número de imigrantes, não por questões proeminentemente religiosas. O receio aos muçulmanos é mais devido aos atentados e à sensação recente de invasão populacional do que exclusivamente ao islamismo

propriamente dito. Inclusive, há quase consenso entre especialistas de que os grupos existentes na Espanha não tem relação e raízes com comunidades religiosas.

Diversos estudiosos apontam que um dos meios que o Estado pode utilizar para minimizar e prevenir possíveis conflitos sociais e políticos, inclusive ações terroristas, são as medidas direcionadas à integração do imigrante na sociedade. Premissa em voga no debate acadêmico e no discurso do PSOE, exposto em 2004.

Sabe-se que o terrorismo internacional na Espanha apresenta-se com menos potencialidade do que em outras regiões, o ETA é uma organização mais propícia a causar fatalidades na Espanha. Entretanto, os cenários nas relações políticas e sociais são passíveis a mudanças e inversões, nesse caso, com a união de uma incipiente integração a um contexto de crise econômica que poderá potencializar os efeitos. Se o sentimento de pertencimento à sociedade não é construído entre os jovens muçulmanos, e junto a isso desenvolve-se uma geração socialmente desajustada, eles podem se tornar vulneráveis às exposições radicais divulgadas no “*virtual Islan*”. Essa série de efeitos ocorre mais em um âmbito de crise financeira ligada à economia de ciclos e processos que envolvem o desmantelamento do Estado social (Bezunartea, López e Tedesco, 2009).

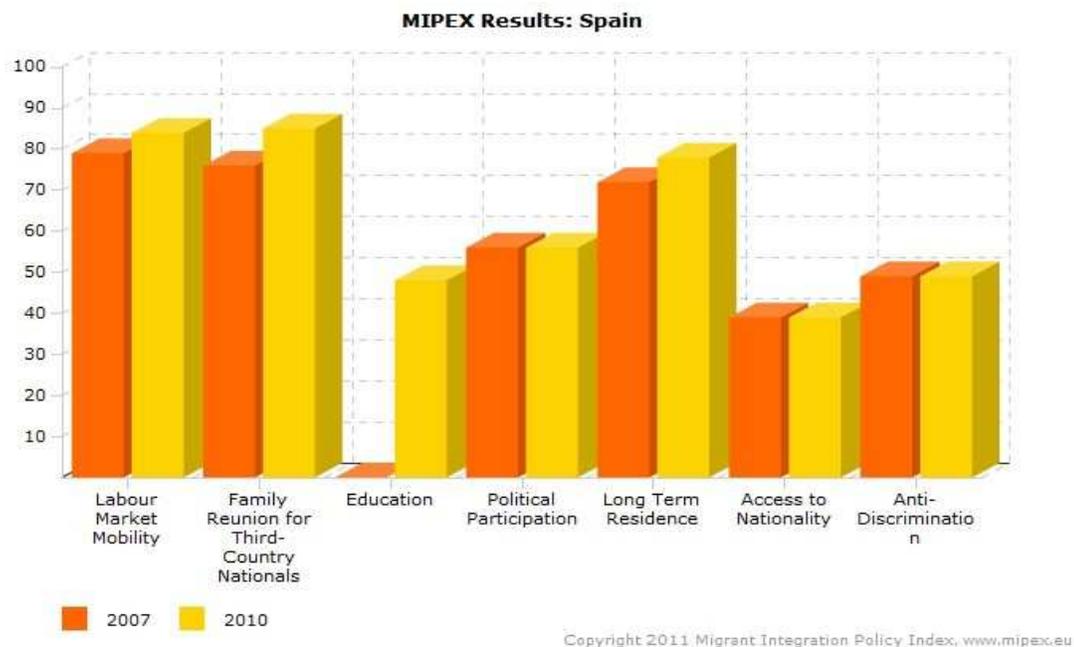
Segundo Fukuyama (2006), políticas ativas de integração devem ser implementadas para que a sociedade seja capaz de distinguir claramente entre o fenômeno terrorista e a identidade muçulmana. Assim, a Espanha poderia prevenir o radicalismo da segunda e terceira geração de imigrantes. Atualmente, identificam-se duas linhas diferenciadas de ação política para a proteção da inserção do terrorista na sociedade. Uma delas envolve a intervenção da polícia, tanto a nível nacional quanto internacional, para lutar contra as redes terroristas. A outra intensifica a ação nos processos de integração a gerar sentimento de pertencimento para com a sociedade. Essa é a mais complexa e exige maior atenção da Espanha, pois os grupos político-religiosos radicais operam fora das mesquitas e dos locais de culto. Em grande parte estão na Espanha com funções logísticas para recrutar indivíduos dispostos a lutar no Oriente Médio e captar recursos financeiros (Bezunartea, López e Tedesco, 2009, pág. 153).

O controle da imigração irregular, como se tem observado nas políticas de imigração na Espanha de 1985 à 2004, demonstraram até então ineficácia. No entanto, o Estado tem o poder de escolher se deseja ser um país que elabora políticas eficazes de integração ao imigrante, dando a devida atenção aos ilegais, ou deixando-os na marginalidade.

As políticas de integração, que se destacaram no período de governo do PSOE, de 2004 a 2009,

foram as seguintes: O processo de regularização de 2005; o Real Decreto 1262/2007, que estabelece formalmente o Conselho de Promoção da Igualdade e Não Discriminação; a universalização da educação pública, em janeiro de 2009 e as concessões de trabalho, reunificação familiar, entre outras dadas ao imigrantes na *Ley de Extranjeria* de dezembro de 2009. De acordo com o MIPEX²⁵ (2011), as políticas que visaram a integração foram fundamentais para a Espanha encontrar-se atualmente em oitavo lugar entre 31 países que melhor integram o imigrante. Ao passar à frente da França, Reino Unido, Itália, Alemanha, Dinamarca, Estados Unidos, entre outros, a MIPEX revela o esforço espanhol realizado no governo Zapatero à integração do imigrante através de políticas econômicas e familiares.

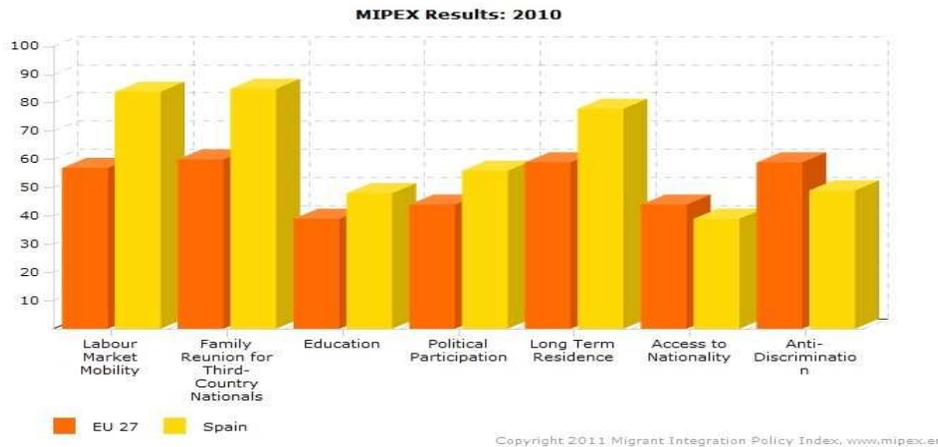
A conclusão da MIPEX sobre a evolução da Espanha, entre 2007 e 2010, na área de integração, principalmente no que se refere à educação, pode ser vista claramente no gráfico comparativo:



Fonte: MIPEX, 2010

²⁵A MIPEX é um programa liderado pela British Council e o Migration Policy Group que visa avaliar as políticas de integração mediante 148 medidores em 31 países (da Europa e da América do Norte) e colaborar na realização de melhores políticas de integração. A avaliação das políticas realizadas pelo governo de determinado país tem o objetivo de revelar se todos os residentes gozam de direitos, oportunidades e responsabilidades comuns. A MIPEX tem o apoio de 37 organizações (nacionais, não governamentais, fundações, universidades) e escritórios da British Council distribuídos em 31 países da Europa, Canadá e Estados Unidos (Huddleston e Niessen, 2011, pág. 6).

Da mesma forma, podemos vislumbrar a diferença da Espanha diante de outros países da União Europeia, como segue:



Fonte: MIPEX, 2010

Apesar das evoluções na área de integração na Espanha, é importante aprofundar o que concerne cada uma das políticas de integração em destaque realizadas no período PSOE e os acontecimentos decorrentes destas. E, também, as carências políticas em algumas áreas, a MIPEX (2011) divulga em sua pesquisa o déficit do governo espanhol na realização de políticas antidiscriminação e nas políticas de cidadania aos imigrantes recém chegados.

Sabe-se que o período do governo do PSOE destacou-se por ter uma das políticas imigratórias mais progressistas da União Europeia (Tedesco, 2010, pág.1), o que refletiu no âmbito externo. Em 2005, no Conselho Informal de Hampton Court, foi a Espanha que ressaltou a necessidade de uma resposta europeia ao numeroso fluxo imigratório através da proteção de suas fronteiras junto à promoção da imigração legal, à luta comum dos Estados-Membros à imigração ilegal e à cooperação com os países de trânsito e origem (Barbé e Mestres, 2008, pág. 4). Mas com a crise econômica houve restrição à entrada de novos imigrantes e legislações punitivas à irregularidade imigratória.

Barbé e Mestres (2008, pág.4), identificam a política imigratória espanhola de 2004 a 2008 em três níveis: 1 - coordenação entre os estados para o processo de regularização, luta contra a demanda do trabalho irregular, controle das fronteiras (FRONTEX); 2 - cooperação no âmbito da União Europeia com países de emigração, destaque para a Conferência Ministerial sobre Migração e Desenvolvimento Euro-Africano (Rabat, 2006), Conferência Euro-Mediterrânica sobre Migrações (Algarve, Novembro de 2007) e II Cimeira UE-África (Lisboa, Dezembro de 2007); 3 - Posição de

liderança no desenvolvimento do Pacto Europeu sobre a Imigração e Asilo (2008).

O governo PSOE iniciou o seu governo transferindo a temática imigratória do Ministério do Interior para o Ministério do Trabalho e Social. Essa medida caracterizou-se como um distanciamento das políticas imigratórias de Aznar e também como uma forma de desassociar a imigração como um problema de “(in)segurança”, distinguindo o controle de fluxos imigratórios das políticas de integração (Pinyol, 2008, pág. 1-2). Nessa mesma linha, em 2005, o governo PSOE inicia um processo de regularização de grande magnitude com a desaprovação do PP: cerca de 600.00 mil imigrantes (equatorianos - 20%, romenos - 17%, marroquinos - 13%, colombianos - 8%, bolivianos – 7%) foram anistiados, como segue:

Total de Solicitações	691.655
Resoluções Favoráveis	577.049
Resoluções Denegatórias	61.060
Não admitidas	18.727
Arquivadas	34.379
Em trâmite	440

(Fonte: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración,2007)²⁶.

A regularização foi uma solução pragmática para aumentar a arrecadação do sistema previdenciário espanhol, e teve, após 15 anos e quatro programas de regularização, requisitos claros e bem definidos :

Os critérios do programa de regularização são destinadas a incentivar uma parcela significativa da economia subterrânea para incorporar ao mercado formal de trabalho, garantindo, assim, igual concorrência entre agentes econômicos, aumentando as contribuições para os cofres públicos e limitando a exploração e abusos dos trabalhadores. Como resultado, apenas os trabalhadores são elegíveis para a regularização, e empresas, em vez de os próprios imigrantes, são responsáveis por aplicações de arquivamento (exceto no caso dos trabalhadores domésticos empregados em mais de uma casa) (Arango, 2005, pág. 2).

No entanto, o programa foi alvo de diversas críticas do partido de oposição espanhol e de países pertencentes à União Europeia. No contexto externo, a União Europeia criticou a atitude espanhola de realizar unilateralmente (embora não seja obrigatório o contrário) um programa que possibilita impactos no Espaço Schengen. A desaprovação à política de regularização espanhola ficou clara no Conselho de Tampere, em 2006, a Espanha recebeu críticas de Nicolas Sarkozy e de Wolfgang

²⁶ Índices indicativos até maio de 2011.

Schäuble, então Ministros do Interior da França e da Alemanha, respectivamente.

Sarkozy disse que a regularização não é a solução para a contenção dos fluxos irregulares de imigrantes, ao contrário, medidas como esta podem ocasionar aumento de irregulares não só na Espanha, devido à esperança de regularização, como também em outros países da União Europeia. Argumentação errônea na perspectiva de Ferrero, pois:

Los inmigrantes que hubieran conseguido regularizar su situación en España, es de suponer que no se trasladarían a otro país europeo en el que, de nuevo se encontrarían en situación irregular y, por otro lado, porque el país con el mayor crecimiento económico en estos momentos en Europa es España y esto lo convierte, por tanto, en el país que más oportunidades laborales ofrece a la mano de obra extranjera - al menos la de baja cualificación (Ferrero, 2008, pág. 21).

Wolfgang acusou a Espanha de solicitar auxílio econômico do Banco Europeu para aumento de controle de suas fronteiras externas, mas não solicitou a opinião de seus colegas europeus ao começar um processo de regularização

A tensão entre alguns países europeus e a Espanha no Conselho de Tampere incentivou a coordenação de informações entre os Estados-Membros no que diz respeito à imigração. Devido às insistências da Alemanha e da Holanda, a presidência Luxemburguesa propôs que as decisões nacionais de cunho imigratório que afetassem outros países, a partir de então, deveriam ser comunicadas previamente aos Estados-Membros (proposta aprovada em outubro de 2006 pelo Conselho Europeu). Ironicamente, após aprovação do projeto, a Holanda e a Alemanha (uns dos mais críticos à regularização espanhola) tiveram que pedir permissão para a prática de seus processos de regularização (Ferrero, 2008, pág.21).

Outra medida em consequência do Conselho de Tampere, foi que o argumento do governo espanhol de que o efeito chamada advém da demanda no mercado de trabalho europeu por imigrantes ilegais, resultou em uma Comunicação da União Europeia, no final de 2007, afirmando a necessidade de combater a demanda de empresas por imigração irregular nos Estados Membros.

Em relação aos esforços da Espanha para a atenção da União Europeia, não somente nas fronteiras do leste, mas também nas fronteiras ao sul do Espaço Shengen começou a ter destaque a partir do episódio da tentativa de ultrapassagem das cercas de Ceuta e Melilla por imigrantes, em maioria da África sub-saariana (Pinyol, 2008, pág. 1-2). A política de fronteira para o PSOE era importante assim como a integração dos imigrantes residentes. O governo dificultava a entrada em massa de imigrantes que detinham perfis educacionais e econômicos não interessantes ao Estado espanhol, situação agravada na crise financeira.

A MIPEX (2011) alerta em sua pesquisa para o fato da Espanha ter um dos piores caminhos ao acesso à nacionalidade para os recém-chegados: dez anos de residência (4 a 6 anos em outros países de imigração) e após duas gerações para a concessão da naturalização ao nascer (após uma geração em Portugal, Alemanha, Grécia, entre outros).

A regularização sob vias comuns do Estado, Arango, em 2004, já havia alertado sobre suas problemáticas: escassez de recursos humanos e financeiros para o alto incremento do número de imigrantes, ampla burocracia nos procedimentos para a obtenção da documentação necessária, problemas de organização nas diversas instituições (Ministério do Interior, Ministério do Trabalho, Ministérios de Assuntos Exteriores) envolvidas nos procedimentos de permissão e autorização para entrada na Espanha, falta de comunicação entre imigrante e funcionário público, que, em muitas ocasiões não falam o mesmo idioma.

Complicados procedimentos e diversas etapas à solicitação de permissão de entrada, moradia e trabalho atrasam a incorporação do imigrante na sociedade e na economia espanhola, o que gera custos para os imigrantes, para o Estado e para economia. Problema espanhol em que a burocracia é vista na própria estrutura elaborada para a atenção ao imigrante, afinal, os três Ministérios têm departamentos relacionados à imigração, esses departamentos são divididos em serviços centrais e periféricos e são distribuídos em diferentes níveis hierárquicos.

Cada departamento tem seus próprios critérios para a contratação de funcionários públicos, havendo, assim, desproporcionalidade na formação educacional e no conhecimento sobre o imigrante no corpo de funcionários dedicados à imigração. A falta de recursos humanos e financeiros para o processo de regularização, por sua vez, provoca diferenças intra - regionais no tratamento com o imigrante e nas decisões adotadas à regularização, assim como a probabilidade de introdução de razões subjetivas para o processo decisório. A falta de critério linguístico na contratação dos funcionários resulta em mal entendidos e insuficiência de informação dada ao imigrante (Arango, pág. 28, 2004).

A MIPEX (2011) também revela que a Espanha está um pouco menos preparada para a luta contra a discriminação do que a precária média europeia em que todos os países apresentaram fracas políticas de igualdade. A Espanha apresenta organismos débeis para a promoção da igualdade e uma legislação antidiscriminação que protege as vítimas de preconceito racial, étnico e religioso, não do preconceito de nacionalidade.

Em 2004, o PSOE destacou que políticas de promoção à antidiscriminação e à igualdade de tratamento para todas etnias seriam uma das prioridades do governo que se iniciava. Após três anos, o

governo lançou o Conselho para Promoção da Igualdade e Não Discriminação em 2007, através do Real Decreto 1262/2007, cuja atividade iniciou-se em setembro de 2009.

Dois anos parece pouco tempo para fazer uma leitura da eficácia de um Conselho que tende a combater a discriminação, comportamento que, ao existir, cria raízes em uma geração. Todavia, pode-se destacar algumas características do Conselho: organismo não independente, escassa autoridade para ajudar as vítimas de discriminação, limitando-se ao assessoramento e à investigação, o que prejudica a efetividade da legislação antidiscriminação e os compromissos do governo em melhorar os níveis de igualdade (Huddleston e Niessen, 2011, pág. 36).

Em 2010, o governo reduziu em torno de 200 a 130 milhões de euros destinados ao Fundo de Apoio ao Acolhimento e Integração de Imigrantes e de apoio educativo dado às Comunidades Autônomas. Ainda assim, o Fundo de Integração de 2007-2010, que emana do Plano Estratégico para a Cidadania e Integração (2007-2010), recebeu 200 milhões de euros. 11% deste fundo destina-se ao trabalho com foco em questões econômicas relacionadas com a diversidade (Huddleston e Niessen, 2011, pág.28). Em matéria de cooperação para o desenvolvimento de países emigrantes, o governo Zapatero orgulha-se em ter aumentado substancialmente a quantidade e a qualidade da ajuda oficial ao desenvolvimento. O aumento do auxílio é considerável em relação à gestão do PP, conquanto o aumento quantitativo de 4 milhões de Euros em 2007 deve-se aos subsídios da Igreja Católica (5 milhões de euros) e às remessas financeiras dos imigrantes aos seus países (mais de 8 milhões de Euros). As melhorias qualitativas devem-se às contribuições não-financeiras a instituições internacionais do sistema das Nações Unidas, aos subsídios oferecidos para algumas ONGs e assim por diante, enquanto os processos de integração de empresas privadas na gestão dos fundos de cooperação – alianças "público-privado" são reforçadas.

Cabe ressaltar que em 2008 o processo de integração do imigrante “foi freado de maneira abrupta” (tedesco, 2010, pág.1). A crise alterou profundamente o cenário econômico, social e político espanhol à imigração: o mercado não mais supriu a mão de obra dos imigrantes regulares e irregulares e a população espanhola passou a sentir maior desconforto com a presença dos imigrantes. Junto a esses fatores, em 2008 teve eleições gerais com a vitória do PSOE que reformulou o discurso político e passou a gerir a imigração sob novo prisma. Tedesco ressalta que:

A partir de la crisis financiera, el proceso de integración de los inmigrantes en España se ha frenado de manera abrupta. Hasta entonces, los inmigrantes eran considerados como uno de los principales protagonistas del crecimiento económico. Mientras en febrero de 2007, el Consejo de Ministros del gobierno español aprobaba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, com un presupuesto de más de dos

mil millones de euros para gestionar los flujos migratorios y los procesos de integración, en septiembre de 2008 el mismo gobierno proponía un Plan de Retorno Voluntario (Tedesco, pág. 4, 2010).

Diante do crescimento econômico e a necessidade de mão de obra estrangeira, o governo socialista apelava para um discurso que enaltecia a importância dos imigrantes na economia e buscava abrandar reações austeras ao contingente imigratório que chegava ao país. Com a crise econômica, o discurso do PSOE aos imigrantes traduziu-se no agradecimento pela contribuição demográfica e econômica passada e no convite a se retirarem do país.

Dessa forma, em 2008, ano de eleições gerais na Espanha, uma das primeiras medidas adotadas pelo governo ao contingente imigratório foi a adoção do Plano de Retorno Voluntário, que não obteve sucesso, e a assinatura da Diretiva de Retorno e do Pacto sobre Asilo e Imigração formuladas no âmbito da União Europeia.

O Plano de Retorno estabeleceu que o governo se comprometeria a pagar seguro desemprego e a recolocação no mercado de trabalho no país de origem. A comunidade marroquina, principalmente os que residiam por mais de dez anos no país, reagiu mal ao programa - o considerando uma iniciativa de rechaço ao imigrante (Tedesco, 2010, pág. 4). O plano de retorno voluntário resultou ineficaz porque a maioria dos imigrantes desempregados não contemplaram um futuro melhor nos países de origem (Huddleston e Niessen, 2011, pág. 28).

A adesão das políticas restritivas realizadas em 2008 no âmbito da União Europeia foi um meio eficiente para limitar os fluxos imigratórios, reduzir algumas vantagens adquiridas dos latino-americanos e não gerar maior pacto negativo nas relações com os países de emigração à Espanha. A nova política espanhola passou a ser justificada pelas limitações da União Europeia e pela crise econômica (Tedesco, 2010, pág. 4).

Em nível interno, o Barômetro CIS de outubro de 2009 revela que os espanhóis acham as leis para o estrangeiro demasiadamente tolerantes (41.9% da população) e muito tolerantes (31.6 % da população) (CIS, 2009). Conquanto as dificuldades já existentes à regularidade, supridas por soluções de curto prazo, como as regularizações em massa, tornaram-se mais contundentes e formalizadas com a Lei Orgânica 2/2009²⁷. Por outro lado, a reforma oferece meios à integração dos estrangeiros legalizados na Espanha. O objetivo da reforma foi assegurar a restrição à entrada do fluxo imigratório

²⁷ A Lei Orgânica 2 /2009 de 22 de dezembro de 2009 altera a Lei Orgânica 4/2000. A intenção é incorporar o Juízo do Tribunal Constitucional 236/2007, pelo qual declara inconstitucionais várias disposições da lei (preceitos introduzidos pela reforma da Lei Orgânica 8/2000) e adaptar as regras para diversas diretivas comunitárias. A reforma foi aprovada em 26 de novembro de 2009 com 180 votos a favor (PSOE, CIU e DC), 163 (PP, PNV) contra três abstenções.

já descendente, contribuir para a saída de imigrantes não mais necessários à economia e regulamentar a inclusão do imigrante residente regularizado e empregado. As principais reformulações foram:

1- Normativas restritivas: O Pagamento das taxas para tramitação da solicitação de permissão de trabalho e residência era realizado no final do processo, o pagamento de cada solicitação passou a ser no ato da solicitação (art. 44 e 45); restringe os cuidados da saúde pública, endurece as condições para acesso à justiça gratuita, impedimento ao acesso à educação para imigrantes irregulares maiores de 18 anos; complica as possibilidades de reagrupamento familiar - com o objetivo de conter o fluxo de pessoas em idade ativa, o reagrupamento familiar é limitado para ascendentes (pais e avós), que só podem entrar no país se tiverem mais de 65 anos e se o imigrante que os solicitou obtém cinco anos de residência legal; aplica maiores sanções para a residência ilegal (Manzaneto e Gonzales, 2009, pág.7). Há aumento do período da detenção ao imigrante e o alinhamento com as diretivas europeias no que diz respeito aos motivos para a detenção administrativa - as instalações para a detenção foram alvo de críticas, especialmente em novembro de 2010, quando detentos iniciaram uma greve de fome em protesto ao tratamento degradante (Villa, 2010).

2- Normativas de integração: oferecem permissão de residência facilitada em casos de mulheres vítimas de violência de gênero e de tráfico; facilita a mudança de ocupação e território declarados na autorização inicial de trabalho, simplifica os trâmites burocráticos; libera os imigrantes irregulares para associação, reunião, educação e formação profissional. A educação sobre Cidadania e Direitos Humanos torna-se matéria obrigatória para todos os alunos em janeiro de 2009.

A legislação²⁸ com 264 artigos que entrou em vigor em 30 de abril de 2011, modificou a *ley de extranjeria* e gerou polêmica, especialmente devido a normativas que visam punir com multa infrações que envolvem a irregularidade. Não apenas o empregador que contrata mão de obra irregular será punido (R\$ 130 mil e R\$ 230 mil e custos da deportação do trabalhador), as pessoas que convidarem, através de carta-convite (documento que permite uma temporada de até três meses), estrangeiros que resolvam permanecer no país irregularmente serão penalizadas com multa de R\$ 23 mil. O Auxílio a imigrantes irregulares também gera punições: oferecer abrigo, comida e trabalho pode custar a quantia de até R\$ 230 mil.

Outra medida de impacto foi a renovação das licenças de residência e trabalho que incluirão um relatório contendo um parecer dos governos locais sobre o “esforço de integração” do imigrante. O

²⁸ Depois de dois anos de debates no parlamento, alguns capítulos, como os casos de menores estrangeiros que entram desacompanhados e as prostitutas vítimas de exploração ainda não estão decididos.

estrangeiro também será sabatinado pela polícia, deverá responder questões sobre normas constitucionais, União Europeia, democracia, direitos humanos, igualdade de gênero e, mesmo sem ter antecedentes penais, pode ter a renovação negada, se a conclusão policial for desfavorável. Caso as licenças não forem renovadas, a sentença é a expulsão imediata.

Essas medidas provocaram críticas das embaixadas dos países de emigração. A embaixada do Equador (país com o maior contingente de imigrantes latino-americanos na Espanha) divulgou uma nota de repulsa à nova lei: “não é justo que se trate os imigrantes de maneira utilitarista”. O governo equatoriano acha que a lei “promove um retorno forçado, condenando os imigrantes à ilegalidade ou à expulsão”. Segundo a declaração da secretaria de Estado de Imigração e Emigração, Ana Terrón (em apresentação do projeto do novo regulamento para estrangeiros em Madrid), o objetivo da nova lei é “dar respostas ágeis e eficazes aos desafios atuais” e “procurar vincular a imigração ao mercado de trabalho e ordenar os fluxos” (Terrón, 2011, vídeo *on line*).

O período PSOE, de 2004 até 2011, obteve os seguintes resultados: a continuidade do crescimento da imigração irregular e, a partir de 2008, uma considerável baixa devido à crise financeira, a qual resultou em 20% de desemprego. Cenário que assolou principalmente os imigrantes econômicos. A economia que antes tinha atraído um número extraordinário de estrangeiros, a partir de 2008 passou a ser repulsiva ao mesmo público. Percebe-se, assim, como nos períodos anteriores, a incapacidade das políticas restritivas espanholas de conter a entrada de irregulares no país.

No aspecto da política de integração do imigrante regularizado, o resultado foi adverso às políticas de contenção ao contínuo interesse de imigrantes em trabalhar na Espanha, de forma regular ou não. Tendo como principal opositor o Partido Popular, o governo encarou a força de trabalho imigratória como fonte de riquezas ao país, o que resultou na regularização massiva de 2005, criticada pelos Estados Membros da União Europeia. A inclusão de direitos civis, políticos e sociais para os imigrantes residentes na Espanha fez com que a Espanha se tornasse o oitavo país que mais os integra na sociedade minimizando as possibilidades de conflitos sociais. Todavia, pelo fato do governo perceber o imigrante como um trabalhador, ferramenta para o desenvolvimento, quando esse não se encaixa na demanda do mercado de forma pragmática, é convidado a se retirar.

Em época de crise, o fluxo imigratório regular, inclusive, tornou-se peça de quebra cabeça que são rechaçadas e quando selecionadas pelo Estado devem se encaixar perfeitamente no mercado que a Espanha atualmente tem a oferecer. Política característica da União Europeia desde os Acordos de Shengen.

Vê-se uma evolução da europeização como ferramenta dos interesses nacionais. A europeização da política imigratória foi delineada em 1985 com a primeira legislação direcionada ao imigrante. Mais tarde, no período do governo do PP (1996) apresentou-se mais contundente, e, entre 2008 e 2011 estruturou-se. No governo PSOE analisado entre 2004 e 2011, diferente de outros períodos, houve a regressão dos números da irregularidade graças a fatores econômicos, não a políticas restritivas.

Diante da pesquisa dos três períodos de governo, são percebidas algumas semelhanças nas políticas imigratórias dos partidos opositores, PP e PSOE, ao lidarem com a temática imigratória e os mesmos resultados no que tange a imigração irregular. No próximo subcapítulo iremos analisar esses aspectos.

4.2 DOIS PARTIDOS E SEIS REFORMAS DE LEI: A MESMA IRREGULARIDADE

O cenário político espanhol é representado por dois partidos políticos que divergem no discurso político e nas medidas a serem priorizadas para a resolução dos problemas do país. Quando a temática é a imigratória, as diferenças tornam-se evidentes no que diz respeito à primazia dada no programa político e à integração do imigrante na sociedade. Porém, quando a política imigratória passa a ser elaborada no cenário real, para além do discurso, algumas características do partido socialista e do partido conservador convergem. Circunstâncias econômicas e de cultura política interna, assim como as políticas da União Europeia, são fatores de influência a uma padronização de algumas atitudes políticas nacionais para a imigração.

Após longa descrição no subcapítulo anterior sobre as políticas adotadas à imigração nos três períodos decorrentes do PSOE e PP, verifica-se que, apesar das diferenças entre os dois partidos, pode-se dar um monismo característico às políticas da Espanha desde 1985: respeito às prerrogativas do Acordo de Shengen, proteção do mercado de trabalho para os nacionais e restrição aos imigrantes desinteressantes ao mercado espanhol.

A imigração tornou-se um desafio democrático para a Espanha e, em geral, para outros países europeus de imigração. Há novos (em outros países mais antigos) perfis de pessoas que entram no mercado de trabalho, no sistema tributário e no sistema de ensino e tornam a ter acesso a direitos e obrigações nessas diferentes áreas. Todavia, o discurso político que trata sobre a imigração é dirigido ao eleitorado que é envolto em uma cultura política. Isso exclui os beneficiários diretos do debate público e da participação na tomada de decisões – o imigrante não tem direito ao voto na Espanha. O

discurso dos partidos e as decisões tomadas no âmbito da imigração demonstram a prioridade dada à preocupação com as reações das medidas tomadas no círculo da sociedade espanhola.

Os partidos políticos começaram a formular as suas abordagens à política de imigração quando o país se tornou de imigração e a temática passou a ser uma ferramenta de jogo político na angariação de votos (Zapata-Barrero *et al*, 2002; Agrela, 2002). Enquanto que o PSOE (Partido Social Democrata) e o PP (conservadores) concordavam com a importância da imigração à economia que crescia, eles discordavam sobre a melhor forma de gerir os fluxos migratórios, controlar as fronteiras e sobre as políticas de integração. Isso se verificava em um debate político de confronto, como segue:

1) Na integração, esforço bidirecional (Estado – Imigrante) para o PSOE e unidirecional para o PP:

[...] los procesos de adaptación e interacciones de la convivencia intercultural son planteamientos esenciales para afianzar una imagen comprometida con la diversidad y la convivencia - Bandrés Moliné, Conselheiro de Economía, Fazenda e Emprego , PSOE (DSCA 61, 2004, pág. 1272).

[...] las personas inmigrantes tienen que responder, como cualquier otro ciudadano, con el respeto al marco constitucional, al marco de convivencia que nos hemos dado, puesto que de eso se trata de convivir todos - Sanz Jerónimo, PP (DSCC-L, 2004, pág. 20).

2) No esforço estatal à entrada de imigrantes, prioritário para o PSOE e secundário para o PP:

[...]debemos entenderlo como prioridad, aceptarlo como responsabilidad y ejercer el liderazgo que nos corresponde en esta materia como administración pública. – Naranjo, Conselheira de Governo, PSOE (DSPA, 2006, 84: 5561). Estamos ante un fenómeno que es muy reciente en su actual magnitud... en un estudio de hace solo unos meses, [se refleja que] todavía hay más españoles en el extranjero que extranjeros en España - Valdeón , Conselheira para Família, PP (DSCC-L 20, 2004, pág. 1118).

3) No reconhecimento de direitos fundamentais, todos os imigrantes para o PSOE e somente para os legalizados

[...] tenir clar que el Govern treballarà per eliminar els retrocessos en les llibertats, els drets humans, socials, culturals o polítics... aspirem a una societat amb drets iguals per a tothom que visqui aquí, perquè tenim clar que sense drets iguals no és possible una societat cohesionada ni molt menys un projecte comú. - Simó i Castelló, Conselheira de Bem Estar e Família,PSOE (DSPC 186, 2005: 4).

Yo creo que el primer proceso de integración fundamental es que no exista ninguna diferencia entre lo que es un español y un extranjero, que tengan los mismos derechos y libertades los extranjeros residentes y los españoles... evidentemente, los irregulares no tienen las mismas, o no están recogidas por ley, circunstancias que un inmigrante regular. Whyte Pérez, Planejamento, PP (DSCA 95, 2001: 1692).

A politização da imigração no ano 2000 coincide com três fatos tendo como causa o aumento expressivo imigratório: Primeiro, a aprovação por consenso da lei 4/2000 com o governo, segundo; a vitória do Partido Popular por maioria absoluta nas eleições desse ano; terceiro, substituição da lei anterior pela 8/2000 o que resultou ao Governo conflitos com a esquerda, grupos sociais e com o Tribunal Constitucional, que aboliu medidas que não reconheciam os direitos civis dos imigrantes irregulares

As atitudes negativas em relação à imigração tornaram-se mais populares durante a vigência do último governo conservador, que ligava a imigração com a criminalidade e frequentemente falando sobre "o efeito de atração". Na atual gestão socialista, ao contrário, observações positivas sobre a participação dos imigrantes no desenvolvimento econômico espanhol, bem como na sociedade espanhola, se tornaram mais frequentes, embora tenham diminuído de maneira drástica no momento da crise econômica de 2008.

Para Schmidt, o discurso político "consiste em um conjunto de ideias políticas e valores e um processo interativo de construção política e comunicação" (2001, 249-250). Assim, o conceito de discurso abrange duas dimensões distintas: uma, no mundo das ideias, onde "discurso executa tanto uma função cognitiva, através da elaboração da lógica e da necessidade de um programa político, e uma função normativa, demonstrando a adequação do programa através do apelo aos valores [...] e da identidade "(ibid), e uma dimensão interativa, onde o "discurso também realiza duas funções: de coordenação, fornecendo uma linguagem comum através da qual grupos chave de políticas podem chegar a um acordo para a construção de um programa político e comunicativo, servindo como meio para convencer o público (ibid).

O discurso pode ser um dos fatores envolvidos na mudança de política", tanto no que diz respeito ao seu conteúdo [...] e para o processo interativo através do qual permite a existência de elites políticas para coordenar a construção do programa de política e comunicá-la ao público em geral (ibid).

O nível do discurso descreve a tentativa de setores da política e da mídia em mobilizar o público, o eleitorado. Nos sistemas democráticos, o sistema político compreende o conjunto de partidos preocupados com a mobilização competitiva de apoio eleitoral através de recolhimento e seleção das demandas sociais para a ação estatal (Poggi, 1990, pág. 138). A mobilização política envolve o apoio da mídia para gerar programas políticos rivais e a concorrência política para elaborar questões e soluções de uma forma particular.

De acordo com Gusfield (1998 pág. 3) e Hilgartner e Bosk (1988) a seleção e a construção das

questões a serem politizadas devem ser de interesse da sociedade. O enquadramento do discurso deve fornecer uma narrativa em que as informações se encaixem de maneira plausível aos fenômenos sociais em questão. Contudo, há diversas formas de definir o tipo de enquadramento que será dado a uma questão consistente à politização junto às informações disponíveis. Quando as informações sobre um assunto estão sujeitas a falhas consideráveis no conhecimento geral da população, ocorrem distorções da realidade em favor de uma ação política. As questões da imigração são um exemplo disso. A Securitização, por exemplo, denota um modo particular de enquadramento das questões de migração ao retratar o imigrante como uma ameaça existencial (distorção da realidade), o que justificaria um tipo particular de ação pública.

Assim, na prática, não há como culpar somente as ideologias ou preferências partidárias à formulação de políticas restritivas. Quando no poder ou na oposição, o PP e o PSOE direcionam as suas políticas e discursos de acordo com os interesses da sociedade espanhola ou usam-se do discurso ao embate político para rechaçar o partido opositor e conquistar a opinião pública. Isso leva a crer que a manutenção das políticas restritivas devem-se, em grande parte, ao desejo dos espanhóis em mantê-las. Outra influência à manutenção de pontos convergentes entre os governos que deve ser analisada é a Política da União Europeia: percebe-se uma evolução da europeização na política nacional espanhola para a imigração.

Bulmer e Radaelli (2004, pág. 4) conceituam a europeização como: processos de uma construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas políticos, estilos. Crenças e normas são primeiro definidas e consolidadas no processo político da UE e, em seguida, incorporadas na lógica interna do Estado Membro em discursos, estruturas políticas e políticas públicas.

Há duas explicações para a europeização, a teoria da interdependência e a teoria do Estado Central e Intergovernamental:

1) Teoria da Interdependência: Ponto de vista neo-funcional sobre a integração europeia em geral. Essa visão é enraizada nas teorias de Relações Internacionais de interdependência. O argumento é que devido a globalização, os Estados buscam soluções internacionais para problemas domésticos (Keohane e Nye, 1977). A diminuição da capacidade do Estado em controlar a imigração faz com que os Estados cooperem com a União Europeia (Faist 2000; Sassen, 1999; Soysal 1994). Ou seja, as políticas da União Europeia fornecem justificativas e auxílio para as políticas internas dos Estados. A cooperação também se dá afim de manter a ordem pública no espaço Shengen (Lavenex e Wallace

2005, pág. 460).

2) Teoria Estado-Central e Intergovernamental: Nessa perspectiva, é o Estado que de fato tem o poder de gerenciar a migração internacional e controlar o território nacional (Zolberg, 1999). Dois argumentos diferentes podem ser encontrados a partir dessa visão:

1- As pressões externas que advém da crescente migração internacional estabelece uma pré-condição para a cooperação. A União Europeia fornece a estrutura para os Estados membros cooperarem com o objetivo de reduzir as externalidades negativas e os custos de transação (Hix 2005 pág. 359-64);

2 - Ao invés de fatores exógenos, são as restrições das políticas domésticas que fazem os Estados cooperarem a nível supranacional. A opinião pública, partidos de extrema-direita, grupos étnicos e os tribunais constitucionais são apontados como fatores que levaram o Estado à perda de controle da agenda política de imigração (Castles e Kosack 1985; Freeman, 1995). O desenvolvimento de uma política comum de imigração com a União Europeia é explicado pela possibilidade facultada dos governos em deslocar políticas restritivas nacionais para políticas restritivas em nível europeu (Huysmans, 2000).

Especialistas argumentam que a União Europeia exerce grande impacto sobre as políticas de imigração nacional. Eiko Thielemann (2002, pág. 2), argumenta que a integração "europeia deve ser considerada como um catalisador crucial" para mudanças de longo alcance em sistemas nacionais de asilo, introduzidos durante a década de 1990. Outros veem elos inconsistentes entre as políticas europeias e as nacionais. Maarten Vink argumenta, em seu estudo sobre os Países Baixos, que muitos dos esforços proativos para trazer uma política europeia comum não implicam, necessariamente, na subsequente europeização da política doméstica" (2002, pág.13). Andrew Geddes (2003, pág. 196) mostra, em análise comparativa, que o impacto da União Europeia constituiu um fator marginal para explicar as reformas políticas nacionais de imigração durante os anos 1980 e 1990. Inclusive, a legislação da União Europeia não desenvolve uma harmonização política entre os países, pois as diferentes tendências nacionais conflitam com uma lei única, como ocorreu com a Diretiva de Retorno, em que um artigo era incongruente com outro.

No caso da Espanha, percebemos uma europeização da legislação nacional em caráter evolutivo, todavia, essa evolução é congruente com os interesses nacionais, sendo, inclusive, meio de manobra diplomática junto a países de emigração. As exigências da União Europeia à Espanha como, por exemplo, a preservação do espaço Schengen desde 1985, não gerou desconforto ao país, que, depois

de 15 anos, tornou-se de imigração. Como também a adoção das diretivas de 2008 contribuíram para o rechaço aos imigrantes sob a amálgama europeia. Percebe-se, assim, a existência de uma cooperação União Europeia – Espanha em uma via de mão dupla.

A permanência da restrição ao imigrante indesejado, o cuidado com as fronteiras, a preocupação de manter o mercado nacional para os nacionais, o esforço de estabelecer um canal de entrada legal em alguns momentos para suprir as falhas burocráticas e restritivas são de viés econômico, apesar de algumas dessas atitudes demonstrarem-se incongruentes com a realidade e as necessidades do país. Em matéria de atitudes restritivas pode-se comprová-las através dos índices de detenções e deportações: Em 2008, 26.032 imigrantes foram detidos e 53% destes foram expulsos do país. O número de imigrantes detidos diminuiu em 2009 para 16.590 (Ministerio de Justicia 2010, pág. 889) em função da diminuição do fluxo imigratório. O número de imigrantes deportados entre 2004 e 2007 foi de 370 mil imigrantes. Somente no ano de 2007, 55.938 pessoas foram deportadas, apesar do índice de imigrantes irregulares que chegam nas Ilhas Canárias ter caído 61%. Verifica-se um aumento em relação ao período do governo do PP de 43,4% (MIR, 2008), o que demonstra o impacto da crise dos *sub-primes*, que já estava começando a gerar consequências no setor econômico.

Percebe-se que nos países receptores de contingente imigratório existem determinantes estruturais que produzem uma resposta ineficaz à demanda imigratória. Mesmo as políticas de Estado usuais para controle não surtem efeitos determinantes na contenção da irregularidade. A restrição ao status regular não condizente com as oportunidades de trabalho no país faz com que o imigrante fique à margem da sociedade e, conseqüentemente, os benefícios dessa população ativa e produtiva, em um cenário de baixa natalidade, não sejam distribuídos igualmente entre empregadores, contribuintes e o Estado (Cornelius e Rosenblum 2004). Pastor, nesse sentido, acrescenta a importância de uma política persuasiva no âmbito da União Europeia para um programa político imigratório sólido e capaz de lidar com os desafios que a imigração traz à Espanha.

Las deficiencias que aquí se han expuesto difícilmente se van a corregir con el reglamento que se elaborará de la Ley de Extranjería. Habrá que esperar el nacimiento de una política eficaz de inmigración en el marco europeo que establezca mecanismos de acogida e integración, regulen activamente los flujos migratorios, abandonen concepciones rígidas y parciales de la gestión del fenómeno migratorio y aseguren a los extranjeros el régimen de garantías de los derechos fundamentales previsto constitucionalmente para todas las personas (Pastor, 2004 pág.138).

Enquanto crises econômicas, que são passageiras, tiverem mais impacto no fluxo irregular de imigrantes do que a política imigratória, tem-se a certeza, devido às demografias espanhola e europeia,

de que as pressões imigratórias continuarão a ser matéria de estudo para acadêmicos e objeto de politização para os partidos. Apesar das dificuldades físicas e jurídicas da União Europeia e, gradativamente, da Espanha à entrada de indesejados, os imigrantes econômicos permaneceram estimulados a uma nova vida nesse país, mesmo vislumbrando os riscos e benefícios da empreitada em território ríspido. Isso se deu até o impacto da crise dos *subprimes*. O expressivo e contínuo número de imigrantes ilegais oriundos do Magrebe, em especial do Marrocos, comprova este fato.

Capítulo 5

A PERSISTENTE IMIGRAÇÃO ECONÔMICA ILEGAL: OS MAGREBINOS

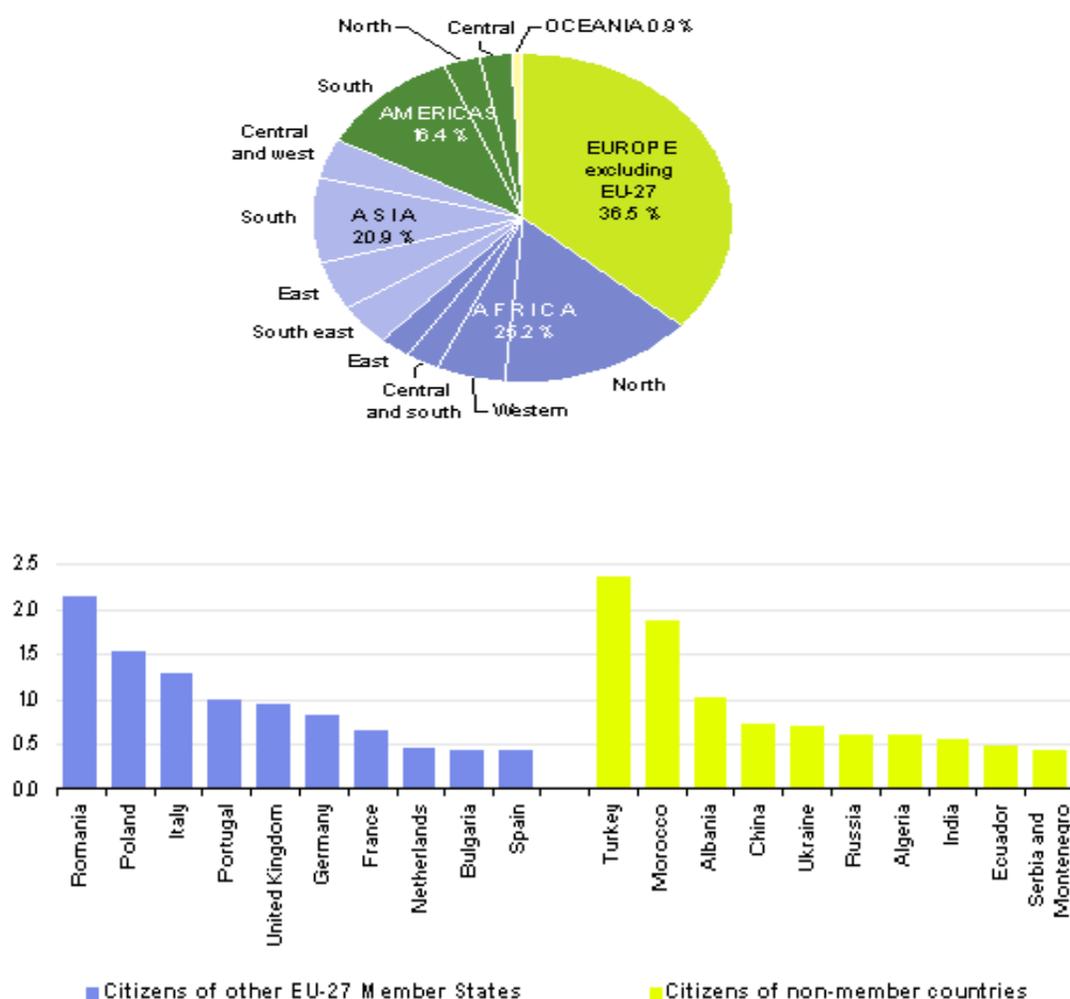
5.1 PRINCIPAIS MOTIVAÇÕES À MIGRAÇÃO INTERNACIONAL

Neste capítulo objetiva-se expor a constante migração magrebina para a Espanha, afim de demonstrar a falência das políticas migratórias restritivas do país receptor. Contudo, analisando os dados de emigração não se pode omitir que a análise da emigração Magrebina para a Espanha retrata dois importantes contextos da migração internacional: o econômico e o histórico.

Na esfera econômica observa-se o nexos entre desenvolvimento econômico e emigração. Pesquisas indicam que os principais países de emigração internacional em nível mundial não são os mais pobres, ao contrário, os emigrados advêm de países que estão em processo de desenvolvimento econômico e transformação social: México, Filipinas, China e Colômbia (Castles, 2007). Atualmente, grande parcela das emigrações internacionais caracterizam-se por uma mistura complexa e paradoxal de desenvolvimento e deficiências do mesmo (2005, pág. 57). De acordo com a Comissão Europeia (2002), a saída de contingente populacional de países em desenvolvimento ocorre porque:

A satisfação das oportunidades no país de origem pode ser ainda limitada, na medida em que o processo de ajustamento e as reformas não estão terminados, e o mercado de trabalho interno ainda não atingiu o seu pleno potencial. (CE, 2002, pág.11)

No âmbito da União Europeia a imigração de países em desenvolvimento é expressiva. Segundo a Eurostat (2010), a maior proporção de não nacionais (36,5%; 7,2 milhões de pessoas) advêm de países europeus, com destaque para Turquia, Albânia e Ucrânia. O continente Africano representa o segundo maior contingente (25,2%), desse, mais da metade vem do norte da África, especialmente Argélia e Marrocos. O terceiro contingente (20,9%) com maior porcentagem na União Europeia é a Ásia, muitos da Índia e da China, como segue:



Fonte: Eurostat, 2010.

Na Espanha, como já observado em capítulo anterior, os fluxos imigratórios são oriundos da América Latina e Norte da África.

É importante destacar que o ato de emigrar para outro país requer recursos financeiros ou acesso a redes sociais e capital social. Os custos para sair do território nacional não são acessíveis à maioria da população mundial, embora as viagens internacionais estejam mais baratas do que no passado. Assim, os mais pobres são uma parcela pequena da migração internacional²⁹, assim como as imigrações regionais e locais são mais abundantes. Bauman (1999) traduz essa realidade afirmando que a parcela

²⁹ Estima-se que em todo o mundo há cerca de 214 milhões de migrantes internacionais (ONU, 2008). Contrariamente à percepção generalizada nos países desenvolvidos, só cerca de 40% dos migrantes internacionais se movimentam no sentido Sul –Norte. Ou seja, a maioria migra entre países em desenvolvimento (ONU, 2010)

realmente pobre da população mundial está fadada a ficar em casa, o direito de ser móvel não é aplicado à miséria – A pobreza em si não é razão suficiente aos altos contingentes emigratórios internacionais (CE, 2006, pág. 57). A tendência emigratória dos países em processo de desenvolvimento pode ser explicada através do fenômeno *migration hump* (Hass, 2008, pág. 16) e complementada através da lógica teórica do *push-pull* (Lee, 1966; Castles 1997) e a teoria do mercado dual de trabalho (Jennissen, 2007).

O fenômeno *migration hump* consiste, basicamente, no argumento de que o país em processo inicial de desenvolvimento socioeconômico tende a elevar a capacidade e as aspirações das pessoas a emigrar, pois “nos países em desenvolvimento, empregos decentes não estão sendo criados rápido o suficiente para absorver o número crescente de pessoas que se juntam à força de trabalho a cada ano” (CE, 2005, pág. 157). Os indicadores sociais e econômicos começam a evoluir, em contrapartida, o mercado de trabalho interno e o IDH ainda não atingiu seu pleno desenvolvimento (com reformas políticas e econômicas em andamento).

De acordo com o Conselho Europeu (2006), a principal força motriz das pressões migratórias contemporâneas é a falta de trabalho decente e oportunidades no país de origem. Embora existam muitas motivações individuais para a decisão de emigrar, as pessoas motivam-se a buscar novas oportunidades de emprego, renda e qualidade de vida em países desenvolvidos:

A situação dos agricultores nos países em desenvolvimento é um importante fator internacional de migração. Muitos países industrializados tiveram uma "grande emigração" em 1950 e 1960, e movimentos semelhantes são hoje evidentes em muitos países, incluindo China, México e Turquia. Isto é, em parte, o resultado de, entre outros fatores, políticas públicas que muitas vezes refletem pacotes de ajustamento estrutural que levaram os países a "Modernizarem" a produção agrícola para se tornarem mais orientados para a exportação, e, conseqüentemente, minar a posição dos pequenos agricultores através da crescente liberalização do comércio (CE, 2006, pág. 56).

Há outros problemas estruturais que contribuíram para a emigração nos países em desenvolvimento: a importação de produtos baratos prejudicou setores da indústria doméstica e da produção agrícola, o que afetou diretamente diversos setores da economia, ocasionando a perda de posto de trabalho, pois a criação de empregos pelos Programas de Ajustamento Estrutural foi inferior ao desemprego. Assim, a consequência de perdas de emprego resultante de mudanças comerciais e estruturais parece ter aumentado o número de desempregados - Na ausência de oportunidades de trabalho a emigração torna-se uma alternativa para os que tem mínimas condições de realizar uma viagem internacional (CE, pág. 58, 2006).

Quando o processo de desenvolvimento começa satisfazer as necessidades econômicas e sociais

da população, há redução da emigração internacional. Esse cenário pode ser representado em um gráfico por um “U” invertido: em um processo de desenvolvimento socioeconômico a emigração vai aumentando até um determinado nível que começa a diminuir no momento em que o país começa a satisfazer os anseios da sociedade (Hass, pág. 17, 1996).

Nesse sentido, vê-se o papel da escolha individual à migração. Os imigrantes são seres racionais que fogem para regiões favoráveis, onde as suas necessidades de uma vida segura ou melhor podem ser atendidas (CE, 2006 pág. 158).

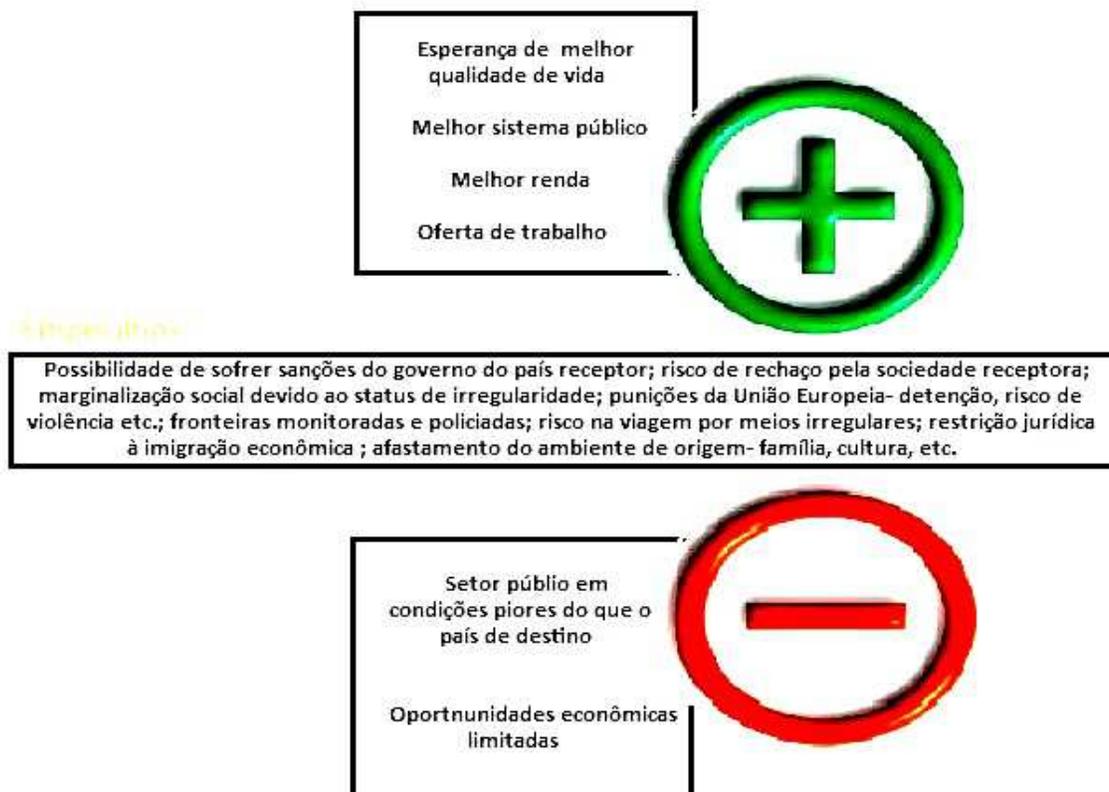
A teoria *Push- Pull*, elaborada antes do conceito de *migration hump*, com sua premissa de efeitos de expulsão e atração, é bem colocada na realidade de migração internacional e complementa o efeito de *migration hump*. Apesar da teoria *Push- Pull* apontar o subdesenvolvimento como um fator à emigração (de Ravenstein – 1889 , refinada por Lee em 1966) e na obra de Lee (1966) apresentar muitas condições de *push-pull* irreais à atualidade migratória internacional, a Teoria trouxe o princípio que há variáveis que empurram determinado grupo de pessoas e, em contrapartida, variáveis em outros países que as atraem. Os obstáculos (sociais, econômicos, físicos, etc) à imigração serão analisados pelos emigrantes de acordo com a relação custo-benefício. Assim, segundo a teoria de Lee (1966):

Tabela realizada pela autora (Lee, 1966)

Efeito Push – emigração (Lee, 1966)	Efeito Pull – imigração (Lee, 1966)
Fatores socioeconômico	Fatores socioeconômicos
Oferta insuficiente de emprego	muitas ofertas de emprego/setores informais da cidade (acesso fácil para os imigrantes ilegais)
Renda baixa, Condições ruins de habitação	Renda mais alta/ boa moradia, especialmente na relação familiar existente
Altos impostos e taxas/ Setor público precário	funcionamento do sistema de saúde/Segurança/boas oportunidades educacionais/ampla gama de serviços, oportunidades culturais e recreativas
Pobreza/ Distribuição desigual da riqueza	Programas de apoio econômico/independência econômica
Desastres Naturais	
Inundação	
Deslizamentos de terra	
Terremoto	
Erupções vulcânicas	
Escassez de Recursos Naturais	
Diminuição da fertilidade do solo,	
Diminuição da disponibilidade de "livre" recursos animais (caça, peixe, marisco)	
Diminuição da disponibilidade de Produtos Florestais (ervas medicinais, vime, bambu)	
Problemas Demográficos	Problemas Demográficos
Escassez de terras	Oferta de terra suficiente
Superpopulação	A mudança demográfica causou escassez de mão de obra /planejamento estruturado
Política	Política
acompanhamento sistemático	favoráveis leis de imigração
Guerra, instabilidade política	Possibilidade de imigração ilegal
Altos impostos	Reconhecimento dos imigrantes como um potencial de inovação
Expropriação	Segurança jurídica
	Paz

Ao analisar a Teoria Dual para a migração completamos as motivações básicas para a decisão de emigrar: Falta de oportunidades no país de origem, oferta de trabalho no país de destino. Como se observou na Espanha, e anteriormente em outros países europeus, há um nível de expansão econômica em que os nacionais não estão mais dispostos a trabalhar em baixas posições hierárquicas (mesmo que estivessem dispostos, a escassez de mão de obra em um setor poderia ser transferida a outro). A alternativa é recrutar imigrantes econômicos que vêm as oportunidades em setores econômicos secundários de baixo prestígio como a possibilidade de inserirem-se e se posicionarem-se no mercado estrangeiro. Além disso, a carência inicial de trabalho disponível no país receptor pode empurrar os salários para cima, fazendo com que a migração seja ainda mais atraente. A população imigrante torna-se, assim, importante para empresas e uma alternativa para grupos sociais de estrangeiros insatisfeitos com a realidade de seu país de origem (Jennissen, 2007) .

Ao serem analisadas as teorias acima descritas e a realidade migratória da União Europeia, mais precisamente da Espanha, verifica-se os pontos de expulsão (-) e atração (+) da migração de países em desenvolvimento para os desenvolvidos. E, também, os obstáculos a serem ponderados pelos potenciais emigrantes. Pode-se assim, resumidamente, formular o seguinte modelo:



Outra consideração a ser apontada no processo de migração internacional são as análises críticas sobre a sociedade contemporânea, Bauman (2008), por exemplo, retrata a enaltação do consumismo. Qualidade de vida, nesse aspecto, é possuir recursos financeiros e, conseqüentemente, ter a liberdade para comprar “prazeres fabricados”. Castells (1999) retrata a sociedade em rede, em que produtos, ideias e imagens circulam ao redor mundo. A cultura de consumo é virtualmente construída como um amplo processo de socialização mediante o sistema midiático onipresente, interligado e diversificado. Entretanto, a desigualdade econômica em âmbito macro e micro é uma realidade que produz, segundo Bauman (2008), “consumidores com defeitos” que sentem-se e são vistos como detentores, além da falta de prazer, da ausência da dignidade humana. Assim, o desejo de fazer parte do grupo pode gerar descontentamento e motivar a emigração. Segundo Tedesco:

Há uma ideologia das migrações internacionais que se alimenta e produz uma idéia de uma vida melhor sempre fora do país, de ascensão social, independente dos horizontes concretos das relações sociais que se apresentam. Imagens, imaginários, símbolos, rótulos e desejos vão sendo produzidos pelo mundo globalizado tanto no sentido de atração quanto de resistência à inserção. Isso se reflete nos fluxos, na tentativa de seleção dos mesmos. Não temos a menor dúvida que os fenômenos mercantis da globalização econômica financeira, tecnológica, midiática e turística estejam influenciando. As identidades e identificações que são produzidas no interior das sociedades hospedeiras se constroem ou reconstroem pelos autóctones e estrangeiros também a partir desses referenciais simbólicos (2007, pág.12).

O contexto histórico também é importante à migração internacional. Ao analisarmos a imigração na Espanha verificamos que maior parte dos imigrantes advém de países em desenvolvimento, assim como a correlação entre laços históricos e as proporções das origens nacionais dos imigrantes. Os latino-americanos representam o maior índice de imigrantes internacionais no país e os marroquinos (que têm o facilitador da proximidade geográfica com a Espanha e foi um ex-protetorado³⁰) por sua vez, estão em primeiro lugar quando analisada a nacionalidade dos imigrantes. Situação diversa a outros países do Magrebe, Argelinos e Tunisianos dão preferência a imigrar para França, ex-metrópole. Segundo Galeano: “agora, a viagem é feita ao contrário” (2008, pág.117). Entretanto, o fluxo imigratório magrebino, região em desenvolvimento socioeconômico, para a Espanha se manteve constante, apesar das diferenças culturais (idioma Francês e religião muçulmana) e das políticas restritivas. O que demonstra que barreiras políticas e, frisa-se neste momento, culturais não são impeditivos à imigração (Roth, 2007). Apesar do Marrocos, da Argélia e da Tunísia disporem de

³⁰ Algumas províncias marroquinas eram protetorado espanhol até 1956 : Al Hoceima , Chaouen, Nador, Tetouan, Larache, e partes de Kenitra , Taounate, Taza e Tiznit.

importantes recursos naturais, esses países não conseguem criar emprego suficiente, “exportando não apenas recursos naturais (nomeadamente energéticos) como também pessoas” (Leal, 2009, pág. 7).

Os países que compõem a região do Magrebe são assinantes da maior parte dos instrumentos internacionais relativos aos direitos do homem. O Marrocos, inclusive, é um dos poucos países no mundo a assinar a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias. Contudo, todos estes países emitiram reservas a esses instrumentos, no caso Marroquino, foi feita reserva à Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação à Mulher (CEDAW), mas esse foi o único, entre os magrebinos, a assinar tal convenção.

Com a descoberta de petróleo na região do Golfo Pérsico, durante a década de 1930, começaram os movimentos migratórios da região do Magrebe. Naquela época, a atividade no golfo pérsico demandava um grande contingente de mão de obra e oferecia benefícios e facilidades legais aos imigrantes. Esse movimento, contudo, só veio a ser intensificado a partir da década de 1970. Em 1990 eram contados cerca de 11 milhões de cidadãos magrebinos que residiam e trabalhavam em algum país do Golfo Pérsico (Unesco, 2004).

Naquela circunstância, o Conselho da União Econômica Árabe recomendou aos seus signatários que aderissem a medidas que visavam facilitar a mobilidade da mão de obra interestatal, garantindo aos trabalhadores todos os direitos fundamentais e condições de vida que lhes propiciassem uma atividade lucrativa que justificasse suas remoções de seus países de origem. Essas ações foram tomadas no âmbito da Organização Árabe do Trabalho, criada em 1965.

Na Europa, foram assinados acordos de associação migratória entre União Europeia e Marrocos, em 1995, e entre a UE e a Tunísia em 1996. Aqueles acordos faziam referência a condições de trabalho, não discriminação e legalidade dos imigrantes magrebinos naquele continente; afinal, já existia um contingente considerável de imigrantes irregulares, advindos do Magrebe, trabalhando em países europeus.

Tendo em vista a substancial predominância de Marroquinos na emigração Magrebina à Espanha, esse país será o foco principal dessa análise, enquanto que serão expostas algumas características da emigração Argelina, que tem a Espanha como país de segundo maior destino. A Tunísia receberá uma pequena atenção nesse trabalho, pois o movimento emigratório Tunisiano dirigido à Espanha é ainda bastante incipiente, inferior a 1% (Boubakri, 2010); razão pela qual serão traçados apenas alguns índices populacionais de seus nacionais.

5.2 MARROCOS

O fluxo de pessoas entre Marrocos e Espanha remonta o século VIII ao século XV, quando das conquistas árabes na Europa. Com a expulsão dos árabes do continente Europeu, houve um fluxo massivo de populações em direção ao Magrebe, incluído o Marrocos. Ainda no século XIX, houve mais um fluxo migratório espanhol em direção ao país, sendo ali criadas diversas comunidades espanholas.

Ainda antes de sua independência, o Marrocos já apresentava um refluxo migratório, com cerca de 500.000 habitantes migrando em direção à Espanha e França. Estes, contudo, eram, em esmagadora maioria, naturais de seus países que para lá retornavam. Já na década de 1960, começava um significativo fluxo emigratório Marroquino direcionado à Europa, a Espanha, por outro lado, ainda não oferecia muitos atrativos a esses emigrantes.

Nas décadas seguintes é que começa um grande movimento direcionado à Espanha, iniciando, na década de 1970, na Catalunha e nos países bascos. Esse movimento se estabelece, como rota principal, somente na década de 1990, em virtude da queda do atrativo das migrações dirigidas à França e Itália.

5.2.1 Características socioeconômicas da população Marroquina na Espanha

A década de 1980 representa o começo de uma parte marcante da emigração Marroquina à Espanha – a população feminina. Embora as mulheres tenham sido um movimento inicial significativo de emigração, com o passar do tempo verificou-se uma queda na proporção de mulheres imigrantes na Espanha, fato decorrente, principalmente, da falência dos meios de reagrupamento familiar implementados por Espanha e Marrocos. A tabela abaixo é representativa desse processo:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Efetivo	39.790	48.287	63.364	79.940	101.307	123.548	141.873	170.498
Porcentagem	35,8	36,3	36,6	34,2	32,9	32,6	33,7	33,3

Fonte: Instituto Nacional Espanhol de Estatística (INE), 2005.

Outra característica da imigração Marroquina é o rejuvenescimento da população imigrante. Percebe-se, no gráfico, que a grande maioria da população está na faixa entre 17 e 45 anos de idade, com especial participação da população economicamente ativa, entre 46 e 65 anos.

Idade dos imigrantes Marroquinos na Espanha em 2005							
Idade	-16	17-25	26-45	46-65	+65	ND	Total
Efetivo	48.571	69.915	212.733	39.708	17.298	1.622	389.847
Porcentagem	12,5	17,9	54,6	10,2	4,4	0,4	100

Fonte: Direção Geral da Polícia, direito de cópia do Instituto Nacional de Estatística (INE), 2005.

A comunidade marroquina, em 2005, era, em sua grande maioria, de solteiros (59% contra 39% de casados), índice igualmente significativo para a população feminina (62% de solteiras contra 26% de casadas), com um contingente de divorciados em 7% e de viúvas em 5%. O perfil típico das imigrantes marroquinas é de pessoas que não chegaram a constituir uma família ou que romperam uma relação conjugal, escolhendo a emigração para resolverem suas vidas (CARIM/AS, 2006).

5.2.2 Geografia e demografia

Há uma clara relação entre o desenvolvimento da empregabilidade e a ocupação marroquina na Espanha. As regiões da Catalunha, Madrid, Andalusia e Murcia são, respectivamente, os principais polos de residência de imigrantes vindos do Marrocos; são, também, as regiões mais dinâmicas naquele país. Fica evidente a ligação entre preferência de migração e as atividades econômicas desenvolvidas em cada região, sendo essas marcadas pela construção civil, agricultura e serviços. Não se pode ignorar, contudo, o aspecto histórico geográfico da ocupação, essencialmente mediterrânea, pelas razões explicadas, mas que só se confirmaram, tendo em vista a especificidade das localidades, pelos atrativos econômicos.

Dispersão de imigrantes Marroquinos sobre o território Espanhol. 2004		
Comunidade Autônoma/Província	Total	%
Catalunha	399.262	28,38
Madri	382.644	12,64
Andaluzia	210.030	14,75
Murcia	76.485	13,36
Com. Valência	205.802	9,07
Baleares	84.849	3,05
Castilha La Manche	42.927	3,04
Estremadura	18.388	2,59
Canárias	119.535	2,98
Aragão	41.943	2,2
Castilha-Leon	50.686	1,51
País Basco	31.302	1,14
Navarra	14.012	0,98
La Rioja	23.445	1,04
Galícia	40.286	0,53
Astúrias	14.363	0,2
Cantábria	13.117	0,1
Outras	5.952	2,35
Não Classificadas	1.925	0,01
Total	1.776.953	100

Fonte: MTAS - setembro de 2004 e anuário dos estrangeiros de 2003.

5.2.3. Políticas migratórias

No Marrocos existem diversas instituições, governamentais e não governamentais, que trabalham na temática migratória. Cabe a essas instituições trabalhar no tripé de atuação política migratória daquele país: Políticas Migratórias orientadas ao desenvolvimento das relações exteriores, promoção dos direitos dos emigrantes Marroquinos e a luta contra a migração clandestina.

Dentre as principais instituições incumbidas na tarefa de resguardar as políticas migratórias e a situação dos migrantes, podemos destacar: Ministério Delegado responsável pela comunidade Marroquina no exterior, Fundação Hassan II pelos Marroquinos residentes no exterior, Ministério dos Direitos Humanos e o Conselho consultivo dos Direitos Humanos, a Fundação Mohammed V, Ministérios do Trabalho, Justiça e do Ensino Superior. A política migratória Marroquina, atualmente, é gerenciada, principalmente, pelo Ministério Delegado responsável pela Comunidade Marroquina no Exterior.

O Ministério Delegado atua de duas formas: No Exterior, promover os direitos e atendimento das comunidades marroquinas, fomentar e organizar sua integração na sociedade de residência e intensificar os processos de cooperação com os países receptores. Internamente, o Ministério tem funções dirigidas à recepção de imigrantes no território Marroquino e promover o turismo em seu país. Suas atividades incluem a promoção de orientação pedagógica às crianças marroquinas que vivem fora em função do trabalho dos pais, orientações jurídicas aos cidadãos emigrantes, garantir os serviços sociais que são resguardados em tratados e fazer cumprir esses mesmos tratados.

Embora exista toda essa estrutura institucional no estrangeiro, ainda assim existem registros, já trabalhados neste trabalho, que apontam a falta de coerência dos países europeus receptores, no caso estudado, da Espanha. Muitos desses problemas se dão em função da migração irregular, que dificulta os trabalhos tanto do governo do Marrocos como das autoridades Europeias. As autoridades Marroquinas passaram a prestar maior atenção ao fenômeno migratório ilegal depois dos atentados terroristas em Casablanca, no dia 6 de maio de 2003, quando cinco ataques terroristas aconteceram naquela cidade, deixando 42 pessoas mortas, contados 11 terroristas suicidas e centenas de feridos. Entre as vítimas estavam sete estrangeiros (Statewatch, 2011).

Após o episódio de Casablanca, a política Marroquina frente às migrações ilegais foi severamente endurecida. Em 2002, os julgamentos referentes à migração clandestina somaram 2.304, sendo que 845 desses eram contra imigrantes estrangeiros no Marrocos (Ministère de La Justice Marocaine, 2003).

Vê-se que as restrições migratórias aos clandestinos passaram a ser um fenômeno global, no âmbito Magrebe - União Europeia, pois a pressão desse continente àquela região suscitou um constante diálogo entre as duas partes, confundindo, novamente, o tratamento migratório com políticas securitizadoras, feitas sob a justificação do terrorismo. Em função dessas prerrogativas, o Marrocos institucionalizou uma série de medidas visando o controle de suas fronteiras, desde comitês locais de fiscalização e estruturação ao reforço do policiamento fronteiro, à criação de um observatório, composto por membros de diversos ministérios, responsáveis pelo controle estatístico dos índices de emigração irregular. Em diálogo com a Espanha, essas instituições agregaram a responsabilidade pela luta à xenofobia expressa em folhetos eleitorais naquele país.

O escopo legal de atuação da política migratória Marroquina resultou na assinatura, com reservas, da convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes. Entretanto, a convenção já havia sido ratificada pelo país no ano de 1993 e continha a seguinte reserva:

O governo do Marrocos não se considera obrigado ao parágrafo 1 do artigo 92 desta Convenção, que dispõe que todas diferenças entre os demais Estados partes, concernentes à interpretação ou aplicação da presente Convenção, contendo o consentimento de todas as partes em conflito, serão submetidas à arbitragem. (Marrocos, 2011, versão *on line*)

5.2.4 Situação dos imigrantes

Ainda que existam parcerias entre o governo do Marrocos e da Espanha em matéria de migração clandestina, os emigrantes Marroquinos são constantemente rechaçados pelas autoridades hispânicas, uma visível afronta aos acordos assinados entre os dois países.

De acordo com o relatório de população estrangeira na Espanha, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística da Espanha, a população de imigrantes Marroquinos é a maior entre todos os imigrantes. Desses imigrantes, o controle de detenção de imigrantes ilegais, no estreito de Gibraltar, é demonstrado na tabela abaixo, de acordo com a região de detenção:

Imigrantes detidos no Estreito de Gibraltar em 2004			
	2004	2005	Varição
Ilhas Canárias	8.426	4.715	-3.711
Almeria	2.241	1.853	-388
Granada	2.745	2.678	-67
Málaga	686	748	62
Cádiz	1.295	1.375	80
Ceuta	268	224	-44
Melilla	8	188	180
Murcia	2	0	-2
Ibiza	4	0	-4
Total da zona do estreito	7.249	7.066	-183
Total Nacional	15.675	11.781	-3.894

Fonte: Secretaria de Estado à Imigração e Emigração, Espanha.

As detenções são o resultado do esforço conjunto entre os governos Espanhol e Marroquino, que conseguiram, dessa maneira, dismantelar 400 fileiras de tráfico de seres humanos e a interceptação de 26.000 tentativas de imigração clandestina, 17.000 delas de subsaarianos. Além disso, foram detidos 238 responsáveis por embarcações clandestinas que levavam essas pessoas do Marrocos à Espanha (CARIM-AS, 2006/9).

Tendo em vista a importância da temática migratória para a Espanha e a necessidade de

estabelecer um controle desse fenômeno, foram construídas as bases de uma política migratória para os marroquinos naquele país através da “*Ley de Estranjería*”.

No que concerne a regularização dos imigrantes, a comunidade Marroquina foi a primeira, entre os imigrantes, a usufruir dos benefícios legais de regularização de imigrantes irregulares. Isso se deu devido à sua participação majoritária no quadro de irregulares. Entretanto, no ano 2000, houve um índice de 45% de formulários de regularização não retornados pelos requerentes (CARIM/AS 2006/9). Na tabela abaixo é possível visualizar a porcentagem dos pedidos de regularização concedidos aos Marroquinos, clara maioria nos primeiros anos:

Operações de regularização de Marroquinos entre 1991-2005				
	Pedidos	Concessões	Marroquinos	% Con Marr
1991	128.127	110.067	49.089	44,6
1992	6.777	5.881	1.623	27,7
1993	6.000	5.220	663	12,7
1994	36.725	22.511	7.878	35
1995	37.206	19.953	8.387	42,1
1996	24.637	19.634	6.479	33
1997	67.174	24.585	9.281	37,6
1998	62.697	28.095	11.131	39,6
1999	97.707	39.879	13.212	33,1
2000	183.944	93.668	26.436	28,2
2005	691.000	572.000	64.477	11,3

Fonte: CARIM/AS

No final da década de 1990 foram expedidas uma série de leis controversas que versavam sobre a regularização de imigrantes e a situação desses na Espanha. Os Marroquinos foram especialmente atingidos por essas leis, tendo em vista que os dois países, Espanha e Marrocos, tinham acordos de readmissão e os imigrantes lá residentes foram vítimas de uma série de manifestações xenofóbicas que queriam lhes negar direitos fundamentais, seja o acesso à saúde como à educação. Não bastasse isso, foram colocadas medidas restritivas ao nível de agrupamento familiar e suspendida a concessão de certificados de alojamento.

Ainda em 2003, os dois governos entraram em acordo sobre a construção de postos de acolhimento para o repatriamento de menores desacompanhados. Este acordo previa o respeito aos direitos dos jovens e a adoção de medidas para o resgate do convívio social desses indivíduos. O texto versava sobre medidas de acompanhamento econômico e medidas sócio-educativas baseadas em um sistema de financiamento para os interessados. Essa perspectiva foi o pivô da relação vindoura entre os dois países em matéria de política migratória (CARIM/AS 2006/9, pág. 14).

Os fatores que motivaram essa “paixão” dos Marroquinos pela Espanha são diversos, sejam

fatores econômicos (disparidade de desenvolvimento e salários, oportunidades de trabalho coerentes com as necessidades dos imigrantes Marroquinos), seja a proximidade geográfica, e, também, de ordem psicológica (a imagem de um emigrante que, indo ao Marrocos, ostenta um poder de compra e status social superior aos que ali permaneceram).

Na Espanha, em 2005, a maioria esmagadora de 95% dos Marroquinos atuava em uma função assalariada, enquanto que apenas o resto disso era profissional independente. Das, as que são destinadas aos Marroquinos estão relacionadas, diretamente, à indisposição dos Espanhóis em assumir tais trabalhos, que são de baixa remuneração e qualificação técnica. Na tabela abaixo é possível verificar a distribuição de ofícios aos Marroquinos:

Trabalhadores Marroquinos na Espanha (Por Setor)		
	Total	%
Agricultura	2.120	1,78
Indústria	16.840	14,18
Construção Civil	27.695	23,31
Serviços	72.140	60,73
Total	118.795	100

Fonte: Anuario de Inmigracion, 2009.

Percebe-se que o setor de serviços é dominante, embora dez anos antes o cenário fosse diferente, com a agricultura sendo o setor dominante (36.8%) e o setor de serviços sendo ocupado por 35.6%. Crescimento notável foi verificado no setor da indústria (8% à época).

5.2.5 Situação Psicossocial do Imigrante

Mesmo que a imigração Marroquina seja a mais densa e mais antiga na Espanha, sua inserção na comunidade espanhola é bastante problemática, eles são os mais pobres e os mais marginalizados entre a população estrangeira na Espanha (Romero e Fernandez, 2004).

A situação é ainda pior aos imigrantes que vivem em situação irregular, os quais não possuem auxílio-desemprego, educação gratuita e auxílio residência (ASEP/IMSERSO, 2000). Situação diferente dos imigrantes regularizados, conforme visto em Izquierdo, 2008, pág.271, 100% das crianças em idade escolar a estavam frequentando, naquele mesmo ano.

Dentro do imaginário midiático, os Marroquinos representam o estereótipo característico do imigrante africano, chamados de “*Los moros*”, eles são os imigrantes mais rechaçados pelo povo Espanhol, tendo como causa provável não apenas a sua predominância quanto origem nacional, mas

também devido ser uma população que caracteriza-se por alto percentual de pessoas com baixa qualificação econômica.

Como tentativa de se inserirem na sociedade espanhola, os Marroquinos, junto com Argentinos, são os imigrantes que mais adquiriram a nacionalidade Espanhola desde 1985 (MTAS, 2004). Entretanto, a alteração de status jurídico não significa que exista uma maior aceitabilidade por parte do povo Espanhol, que continua a estereotipar o Marroquino como estrangeiro. Mesmo assim, os imigrantes que vieram de regiões Marroquinas que foram protetorado Espanhol conseguem se inserir melhor na sociedade Espanhola.

5.2.6 Manobras dos imigrantes marroquinos

Os Marroquinos que atentam adentrar o território Espanhol utilizam de diversos meios, e aqueles que entram de forma irregular são os que mais sofrem com a falta de segurança e insalubridade na travessia. Fenômeno denominado de “Pateras”, esses percursos não se restringem a um só trajeto, passam por diversos acessos, tendo como padrão a travessia noturna, partindo da costa Marroquina situada entre Tanger e o enclave Espanhol de Ceuta, adentrando a costa de Cádiz, pelo setor das Algesiras.

Para acessar o país Espanhol, os imigrantes podem percorrer, principalmente, o Estreito de Gibraltar, o enclave de Ceuta e Melilla e as ilhas Canárias. Defrontando-se com diversos mecanismos adotados pelo governo espanhol, os atravessadores do mediterrâneo alteram sistematicamente as rotas de passagem, tornando, por vezes, o caminho mais longo e utilizando de embarcações comerciais como forma de burlar a vigilância Estatal. Com o reforço dos meios de policiamento, também modernizam-se os meios de transporte e o grau de institucionalização das máfias que promovem a imigração ilegal de Marroquinos.

Atualmente, há um alto grau de mobilidade das embarcações irregulares, que conseguem burlar a vigilância da Guarda Civil Espanhola, utilizando-se de telefones móveis para obter atualização de rotas e pontos de encontro com os receptores localizados já na Espanha, isso tudo ainda durante o período de travessia.

Por outro lado, nem sempre a travessia se dá com meios exclusivos de transporte para emigrantes ou em barcos comerciais, alguns Marroquinos são levados à Espanha com a obtenção de documentos falsos, estando inseridos na população Espanhola que sai do Marrocos, ou com propósito

oficial de turismo.

Situação interessante acontece com os Marroquinos, que, em função de acordos entre o Marrocos e a Espanha, obtêm tratamento diferente daquele dispensado aos demais africanos. Eles, se pegos, são imediatamente enviados de volta ao Marrocos, enquanto que os demais ficam em centros de detenção, ocasionando problemas diplomáticos e entraves à política restritiva migratória Espanhola, em virtude, principalmente, da pressão de organizações não governamentais que fiscalizam a situação dos indivíduos detidos.

Outra rota de imigração, as Ilhas Canárias, começaram com um fluxo intenso em 1994, quando africanos *saharais* buscavam acesso a Forteventura e Lanzarote como refugiados políticos. Como abria-se uma nova rota de acesso à Espanha, começou um grande fluxo de “Pateras” àquela região.

A vigilância e as fugas das embarcações resultam comumente em perdas humanas significativas naquela região. No ano 2000 foram interceptadas 177 pateras, transportando um total de 2387 imigrantes africanos, entre eles Marroquinos e Saharais. Uma grande parte desse contingente acabou perecendo no meio do percurso, enquanto que a pequena parte que conseguiu chegar em terra foi imediatamente escoltada de volta para o norte da África. (Delmote, 2002).

Um problema ainda mais grave se apresenta quando são interceptados imigrantes mulheres grávidas ou menores de idade. A expulsão de mulheres grávidas é um procedimento quase impossível, enquanto que aos menores de idade, ficam pendentes garantias de retorno a seus familiares e a garantia de bom tratamento em seu país de origem.

Entretanto, para burlar os esquemas de segurança do governo Espanhol, são verificados inúmeros casos de corrupção das autoridades hispânicas responsáveis, além do envolvimento de setores do governo Marroquino, que facilitam a obtenção de documentos de viagem e outras formas de ajuda aos emigrantes ilegais. Não bastasse isso, a intensidade e forma de controle Marroquina sobre esses eventos transforma-se de acordo com a situação das relações entre os dois países³¹.

5.3 OS CASOS DE ARGÉLIA E TUNÍSIA

A Argélia e a Tunísia são dois países de intenso fluxo emigratório, porém, os dois têm uma presença marcante na França. Já na Espanha, suas comunidades são bastante reduzidas e não existe,

³¹ Os acordos de pesca, a importação de frutas e legumes Marroquinos, as reivindicações territoriais sobre Celta e Melilla, a delimitação dos Mares Territoriais entre Marrocos e as Ilhas Canárias constituem, com os problemas relacionados à imigração, os principais temas recorrentes de atrito entre a Espanha e o Marrocos (Delmote, Gilles. L'Espagne face au Laxisme Marocain, 2002. Pag. 7).

portanto, toda a instrumentação institucional de que dispõem os Marroquinos. Tendo isso em vista, a disponibilidade de informações sobre seus imigrantes torna-se menos detalhada, razão pela qual este trabalho concebe, aos dois países, um único subcapítulo, dividido sob a mesma lógica trabalhada no Marrocos, embora menos densa.

A história da migração Argelina tem como ponto de partida, em termos de alta intensidade, a década de 1960, quando houve uma onda de emigração para a França, interrompida na década de 1970. Naquela década o país interrompeu o processo majoritário tendo em vista o aquecimento de sua economia em função da exploração de petróleo e hidrocarbonetos. As três décadas posteriores foram uma experiência em que a emigração se restringiu às famílias que retornavam à França, pois já tinham familiares devidamente naturalizados ou em vias de naturalização. Além disso, trata-se de um período em que todos esforços legais de repatriação foram abandonados, como forma, novamente, de proteger o mercado de trabalho interno.

Com a chegada do novo século foi observada uma retomada do processo emigratório Argelino concomitantemente à sua liberalização econômica. A grande maioria desses emigrantes destinou-se, novamente, à França (75%+), enquanto que apenas cerca de 7% destinavam-se à Espanha (CARIM/AS, 2010). Embora esse número seja pouco expressivo em termos proporcionais, a Espanha é, ainda assim, o segundo país de destino do total de emigrantes Argelinos.

Desde o final da década de 1990, o número de Argelinos residindo na Espanha aumentou em 77%. Em termos absolutos, cerca de 5% da população Argelina reside fora do país, considerando que o perfil emigratório dessa população é de baixa qualificação. Um grande problema reside nesse novo processo, a emigração ilegal tem resultado em uma grande quantidade de fatalidades nas travessias do mar mediterrâneo, enquanto que a Argélia não consegue organizar um arcabouço legal coerente com o novo quadro emigratório.

5.3.1 Situação dos imigrantes

A imigração Argelina na Espanha se dá principalmente na região da Comunidade Valenciana. É possível perceber nos gráficos que existe uma predominância Masculina na população, majoritariamente na faixa etária dos 25 aos 44 anos de idade para ambos os sexos.

Dispersão de imigrantes Argelinos sobre o território Espanhol. 2009			
Comunidade Autônoma/Provincia	Total	Homens	Mulheres
Andaluzia	5.350	3.884	1.466
Aragão	4.966	3.482	1.484
Astúrias	449	286	163
Baleares	1.106	762	344
Canárias	632	410	222
Cantábria	293	193	100
Castilha-Leon	1.821	1.262	559
Castilha-La Mancha	1.919	1.390	529
Catalunha	8.257	5.735	2.522
Com Valenciana	17.706	12.421	5.285
Extremadura	244	157	87
Galícia	570	436	134
Madrid	1.923	1.272	651
Múrica	2.981	2.333	648
Navarro	2.888	2.081	807
País Basco	3.995	2.638	1.357
La Rioka	1.094	718	376
Ceuta	2	0	2
Melilla	5	3	2
Total	56.201	39.463	16.738

Fonte: CeiMigra, 2009.

População Argelina na Espanha em dia com a Seguridade Social. Divisão por sexo e idade. 2010.						
Sexo	Total	16-24	25-34	35-44	45-59	60+
Masculino	12.217	486	3.750	6.160	1.749	72
Feminio	1.828	233	640	691	250	14
Total	14.045	719	4.390	6.851	1.999	86

Fonte: Ministério do Trabalho e Imigração da Espanha, 2010.

Trabalhadores Argelinos na Espanha (Por Setor)		
	Total	%
Agricultura	132	1,81
Indústria	1.578	16,5
Construção Civil	1.227	21,3
Serviços	5.130	60,39
Total	8.067	100

Fonte: Ministério do Trabalho e Imigração da Espanha, 2010.

5.3.2 Políticas migratórias

Diferentemente de seus vizinhos norte-africanos, a Argélia demorou para conceber uma institucionalização de sua política migratória. Somente no ano de 2008 que o país passou a ter uma orientação jurídica clara com essa finalidade e foi somente no ano seguinte, concomitante à ratificação do Procolo de Palermo (Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime

Organizado Transnacional)³², que houve uma reformulação de seu código penal para enquadrar-se à nova realidade.

Dessa forma, a Argélia passou a adotar fortes sanções àqueles que contribuem com a migração irregular, além de reformular as terminologias e penalidades aplicadas a essa situação. A conduta Argelina sobre esse tema procura enaltecer a distinção entre migração em trânsito e migração efetiva, postura semelhante à conduta Marroquina. Como forma de se proteger e se enquadrar no direito internacional referente à emigração, o país passou a ser parte em uma série de acordos versando sobre a readmissão de irregulares.

O novo escopo de atuação legal Argelina prevê desde a penalização da migração ilegal à garantia de direitos para os imigrantes residindo em seu país, fundamentados, principalmente, em função da condição do imigrante e seus vínculos familiares com residentes no país. Por outro lado, o país não tem nenhuma legislação específica para refugiados.

O principal objetivo da nova política migratória Argelina é controlar a migração irregular, deixando para segundo plano os cuidados com os emigrantes que residem fora do país. Isso se deu em função de pressões feitas pela União Europeia em função da política securitária daquele continente e, também, de pressão da opinião pública sobre os recorrentes casos de fatalidades no mar mediterrâneo.

Emigrantes irregulares que foram apreendidos ou reportados como mortos pela Polícia Argelina, 2001-2007			
Ano	Apreensões	Mortos	Desaparecidos
2005	335	n.a.	n.a.
2006	1636	73	44
2007	1858	61	55
2008	2215	98	n.a.

Fonte: Direção Geral de Segurança Nacional da Argélia (DGSN), 2009.

Para a implementação dessa nova política, o governo desenvolveu uma série de instrumentos jurídicos ao ratificar convenções das Nações Unidas para a proteção dos migrantes e a repressão ao tráfico de seres humanos, além de uma forte cooperação com a União Europeia e outros Estados Africanos. De forma prática, delegou às forças armadas o controle da migração irregular.

O exército Argelino defende que o assunto carece de políticas globais sobre migração que

³² “The United Nations Convention against Transnational Organized Crime, adopted by General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000, is the main international instrument in the fight against transnational organized crime” (ODC, 2011, versão *on line*).

beneficiem o trânsito de pessoas no mar mediterrâneo que seja coerente com os processos de desenvolvimento dos países da região. Pensando nisso, o país tem investido em ações que incentivem o fortalecimento dos vínculos de seus cidadãos regularmente migrados com a política interna de seu país, garantindo, inclusive, cidadania Argelina para estrangeiros que casem com seus nacionais.

Ainda assim, o governo permanece falho em conciliar a promoção da cultura Argelina e a devida integração de seus nacionais nos países a que se destinam. O fracasso do Ministério Delegado encarregado da Comunidade Nacional Estabelecida no Exterior é o fator evidente dessa dificuldade; ao longo da última década, o Ministério foi transferido de controle, dentro do governo Argelino, uma série de vezes, a última tentativa, em Setembro de 2009, foi a criação do Conselho Consultivo da Comunidade Nacional no Exterior, onde 94 membros representam o governo Argelino nos mais variados temas.

Os principais desafios do governo Argelino são: O reforço do controle sobre entrada e permanência de emigrantes deve ser equiparado à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990, e a regularização dos imigrantes da África subsaariana trabalhando na Argélia. Além disso, o governo precisa encontrar uma forma de conciliar suas políticas internas com sua política migratória, uma vez que o desemprego entre os jovens torna-se, como já visto, um grande fator de repulsão populacional no Magrebe.

Atualmente, as instituições encarregadas da políticas migratória Argelina são: Ministério de Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Solidariedade Nacional, Ministério Delegado encarregado da Comunidade Nacional no Exterior, Conselho Consultivo da Comunidade Nacional no Exterior, Agência Nacional do Emprego, Agência Nacional do Desenvolvimento e Investimento, Conselho Econômico-Social Nacional.

5.3.3. Manobras dos imigrantes às restrições Espanholas

Na luta contra a migração irregular, o governo Argelino lança mão de dispositivos legais de prevenção e repressão ao fenômeno. De acordo com o governo Argelino, os emigrantes irregulares Argelinos, conhecidos como “*Harragas*”, existem como consequência de disfuncionalidades da gestão da migração regular e da diferença de níveis de desenvolvimento entre os países do norte da África e do sul da Europa, assim como os emigrantes de todos os países do Magrebe.

O governo da Argélia enfatiza que a necessidade de regular o fluxo migratório é uma tarefa que deve ser desvinculada da concepção securitária adotada pela Europa, por entender que a migração não é um problema exclusivo dos países de origem, mas de todo o sistema político econômico global.

Ainda no ano de 2010, cerca de 1.400 Argelinos foram expulsos do território Espanhol (OIM, 2010). Fato curioso é que existe um ímpeto maior de saída da Argélia do que entrada na Espanha, muitos Harragas que não conseguem suceder em sua empreitada, acabam optando por rotas alternativas, alguns vão ao Marrocos na esperança de utilizar as rotas Marroquinas de entrada na Europa, contudo, o Marrocos tem uma política pronta para barrar as iniciativas que o tornem um caminho para os demais africanos que desejam atravessar o mediterrâneo irregularmente.

Embora grande parte dos emigrantes Marroquinos utilizem a rota costeira de seu país para chegar à França, no caso Espanhol, o acesso se dá, majoritariamente, através de Ceuta e Melilla e das Ilhas Canárias. Os meios utilizados são semelhantes àqueles dos Marroquinos, seja através de embarcações comerciais ou inseridos em população civil de turismo. A regra cabe também para os Tunisianos.

Ao longo da história, a emigração Tunisiana foi dirigida principalmente para a França, Alemanha e Bélgica. Com as recentes reformulações de política migratória no continente Europeu, aliado à expulsão massiva de nacionais Tunisianos da Líbia em 1985, a Espanha começa, ainda que incipientemente, a ser um atrativo para os emigrantes Tunisianos. No campo de sua atuação em políticas migratórias, o país fica muito atrás de seus vizinhos Magrebinos, tendo uma orientação específica de punição à emigração irregular.

A população Tunisiana residente na Espanha é ainda muito pouco significativa, o gráfico abaixo ilustra essa realidade:

População Tunisiana, Divisão por sexo e idade. 2010.							
Sexo	Total	0-14	15-24	25-34	35-44	45-54	55+
Masculino	1.222	145	79	387	368	167	76
Feminio	570	144	51	168	112	64	31
Total	1.792	289	130	555	480	231	107

Fonte: OIM, 2010

CAP. 6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da atitude restritiva à imigração da União Europeia e, especificamente, da Espanha aos imigrantes indesejados e seus respectivos resultados aferiu a necessidade de buscar respostas para três perguntas: 1- Quais as razões da restrição imigratória? 2 – O quanto as medidas à imigração são restritivas, coercitivas e desconsideram os direitos humanos? 3- As medidas adotadas amedrontam a população que deseja emigrar?

Esses questionamentos demandaram um estudo amplo que ressaltasse processos sociais, econômicos e políticos; os quais são variáveis importantes na tomada de decisão de um Estado. Também, tendo em vista o conceito clássico de que para toda ação há uma reação, buscou-se verificar as consequências da interação entre Estado e fluxo imigratório na construção da realidade da migração internacional.

A hipótese inicial de que há restrição à imigração nos âmbitos da União Europeia e da Espanha, que não estão totalmente comprometidas com os direitos internacionais dos imigrantes e que essas não obtiveram os resultados desejados foi comprovada. O Estado apresenta dificuldades em gerir a vontade humana quando se trata de imigração econômica. Primeiramente, contudo, cabe aqui expor as respostas aos questionamentos iniciais que fomentaram o desenvolvimento da pesquisa.

Quais as razões da restrição imigratória e qual é a mais preponderante? Para responder a esta pergunta, os impactos da imigração sobre o Estado *per se*, na cultura e na economia foram analisados. No caso da Espanha pode-se aprofundar um pouco mais a dinâmica entre os impactos reais da imigração no território espanhol e a percepção da sociedade, assim como nos interesses econômicos do país e como as organizações políticas procedem no discurso e na prática quando o assunto é a gestão dos imigrantes. Assim, verificar qual seria a razão preponderante, ou as mais preponderantes, à restrição Espanhola.

Ao analisar o impacto dos imigrantes no Estado *per se*, verificou-se que a temática imigratória, apesar de sempre ter existido, apresenta-se sob um cenário internacional renovado. Os conceitos clássicos que caracterizavam um Estado e, principalmente, o Estado-Nação demonstram-se (cada vez mais) antiquados à nova conjuntura global. Pois a tomada de decisões longe dos territórios envolvidos, a incorporação no cenário mundial de organizações internacionais mais atuantes e as lideranças

supranacionais (como no caso da União Europeia) transformaram a realidade do Estado, o qual deve articular suas forças em um contexto internacional com novos atores.

Verifica-se também, quando diz respeito à imigração, o poder do Estado em suas normativas nacionais de suprimir ou manobrar normatizações internacionais para a busca de seus interesses e na produção de uma população à margem da sociedade se assim quiser. O status de “ilegal” e de “legal”, denominações que pressupõem o ato de migrar passível de ser crime, é o efeito de leis e de políticas adotadas. As normatizações supranacionais influenciam as políticas imigratórias dos Estados Membros, principalmente quando diz respeito às políticas de fronteiras, entretanto, as normatizações são negociadas a beneficiar as peculiaridades dos países. As legislações da União Europeia serviram, em alguns momentos, como justificativa ao endurecimento das leis nacionais para o imigrante na Espanha.

Os impactos que determinados imigrantes provocam nem sempre são convenientes aos interesses do Estado. Assim, previne-se e protege-se dos expressivos índices de imigrantes econômicos. Quando a gerência na contenção de imigrantes não resulta positiva, o poder dos Estados (em seu conceito clássico) sob seu território e população demonstram-se conflagrados por contingentes imigratório irregulares.

O Conceito Estado-Nação e a reação para preservá-la demonstrou-se justificável, em sua essência, errônea para o rechaço ao imigrante. Os Estados da Europa ocidental, no caso, são um misto de etnias e culturas que inclusive já estavam presentes quando na formação dos Estados - característica visível na composição das sociedades. O argumento de preservação do Estado-Nação, o qual não existe na União Europeia, para a exclusão de um grupo de imigrantes e para securitização societária apresenta-se mais como uma justificativa para o rechaço suscitada por outros fatores e interesses do que como um argumento idôneo.

De acordo com Galeano (2008), o imigrante negro, jovem e pobre está condenado à “primeira vista por indigência, inclinação ao caos ou porte de pele” (2008, pág. 117). Mesmo que não se enquadre nessas características, o imigrante permanece não tendo boa receptividade. A explicação para reações de rechaço da sociedade e do Estado diante de características diferentes de imigrantes econômicos com mão de obra não qualificada (Latinos e Magrebinos na Espanha, por exemplo), cabe ser exposta através das palavras de Galeano:

O pânico da perda do emprego é um dos medos mais poderosos entre todos os medos que nos governam nestes tempos de medo, e o imigrante está sempre à mão na hora de acusar os responsáveis pelo desemprego, pela queda de salário, pela insegurança pública e por outras desgraças terríveis (2008, pág. 117).

Os impactos culturais da imigração existem. Cuche e Touraine abordam esses impactos e o desconforto que podem trazer à sociedade local. Contudo, o nível reativo (que em alguns casos demonstrou-se abusivo aos direitos humanos) do Estado e da sociedade diante dos impactos da imigração depende da percepção do que é uma ameaça e da importância que é dada a ela. Essa percepção de ameaça e importância, lembrando Inglehart (1997), é originária no nível de materialismo ou pós materialismo de uma sociedade. Organizações políticas podem satisfazer seus interesses políticos, aproveitando-se do nível dos valores das sociedade ao fomentar o medo diante dos fluxos imigratórios. Assim, pode-se dizer que o rechaço, e os meios pelos quais são utilizados para isso, a culturas diferentes é originalmente devido o nível material ou pós material de uma sociedade. Segundo Inglehart et al (2000, pág. 28) a escassez de recursos (que detém valores materiais) pode produzir aversão a cultura estrangeira.

Na Espanha, os fenômenos econômicos foram preponderantes nas decisões para com o imigrante. Assim como países de imigração mais antigos (França e Inglaterra), a Espanha começou a receber fluxos imigratórios que auxiliaram o país a desenvolver-se. Inicialmente, em razão das legislações da união Europeia, a Espanha elaborou normativas de controle à imigração. Nos períodos em que o contingente imigratório passou a ser expressivo e o controle um interesse de magnitude interna, o poder supranacional da União Europeia passou a ser argumento para a adoção de políticas severas à gerência da imigração. Dessa forma, um aliado às manobras políticas espanholas.

A necessidade dos cofres públicos por imigrantes econômicos regulares era sanada por anistias, as quais eram criticadas por grupos políticos que desejavam maior restrição e por grupos que almejavam uma anistia qualitativa que assegurasse ao imigrante o status de regular. A União Europeia, nesse aspecto, apresenta-se como uma aliada da Espanha para interesses restritivos, como também um poder antagônico às políticas de inclusão de imigrantes no país.

Verificou-se a economia como influente na opinião dos espanhóis sobre os imigrantes. Pessoas com baixo nível econômico e de estudo tendem a se incomodar mais com a presença do estrangeiro apresentando valores materiais. Assim, o mesmo ocorre em gerações em que a insegurança econômica, a qual é subjetiva (meros índices econômicos positivos não são necessariamente diretamente proporcionais a valores geracionais), está presente. A consequência são discursos com soluções simplicistas aos problemas da Espanha (observadas nas campanhas do PP) e maior aceitabilidade de imagens deturpadas sobre os imigrantes: culpam-se os imigrantes pela deficiência dos serviços públicos e, por sua vez, a população crê nos mitos que são difundidos na arena política do país.

Na tomada de decisão dos partidos, por hora no governo, os fenômenos econômicos demonstraram-se influentes. No caso do partido PSOE, defensor da inclusão, a economia mostrou-se preponderante ao discurso no momento decisório quando em período de crise (*subprime*). O discurso do PP e as suas atitudes no governo apresentaram-se harmônicas, isso foi claramente identificado com a *Ley de Extranjeria* 8/2000 (utilizada para substituir a Lei 4/2000) que detinha artigos inconstitucionais, todavia, as necessidades econômicas dos cofres públicos corroboraram para períodos de anistia.

Na Espanha, as mudanças na legislação ao imigrante revelaram a luta política entre o PP e PSOE. Exemplos disso foram descritos no trabalho como a aprovação da *ley de Extranjeria* 4/2000 influenciada pelo governo PSOE e a reformulação dessa para a *Ley de Extranjeria* 8/2000, quando o PP chegou ao poder por maioria absoluta. Defensores dos direitos humanos e da inclusão dos imigrantes na sociedade e os parlamentares do PSOE interpuseram no Tribunal Constitucional recursos de inconstitucionalidade, com isso, a Lei 8/2000 teve artigos inconstitucionais anulados.

Assim, durante o desenvolvimento do trabalho observamos o elo entre sociedade, política e economia. Assim como entre os atores que fazem parte da temática imigratória: Estado, organizações políticas e organizações governamentais. Cada fator e atores atingem um ao outro como um processo em cadeia, construindo, conseqüentemente, um cenário mais receptivo ou mais hostil ao imigrante. O grau de segurança econômica, contudo, mostrou-se influente na percepção da sociedade, e em suas reações, para com o imigrante. A insegurança econômica, fator que gera resultados na aceitabilidade social por discursos de rechaço ou inclusão, logo, tem efeito nas eleições. Essa relação entre segurança econômica e cultura política ressaltou a eficiência da teoria de *Inglehart* na análise.

2- O quanto as medidas são coercitivas e desrespeitam os direitos humanos? Nessa questão a análise das normativas internacionais para os imigrantes, as legislações da União Europeia e as leis da Espanha foram objetos de estudo fundamentais para o desenvolvimento da resposta. Inclusive, pode-se verificar em um comparativo entre as normativas e os direitos internacionais, um constante descomprometimento para com estas.

Na União Europeia observa-se a evolução da restrição imigratória desde 1985. Mas com o objetivo de aprovação das legislações, os conflitos de interesses e realidades entre os países geraram normativas que oferecem margem de manobra à adaptação de interesses dos Estados membros à questão imigratória. Isso foi clarificado, por exemplo, nas diferenças entre as habitações para a detenção nos países da União Europeia e as normativas que acomodam diferentes tratamentos para o

detento.

Os casos estudados apresentaram medidas coercitivas que complicam a regularização e buscam a contenção dos fluxos. Os insucessos dessas e a busca constante por proteção do território a fluxos de imigrantes indesejados resultaram em inúmeras reformas, como no caso da Espanha, e sucessivas legislações, como no caso da União Europeia. Isso revelou as preocupações da União Europeia e da Espanha com o fenômeno migratório.

3- Essas medidas amedrontam os imigrantes que desejam emigrar? Para Castles e Miller, são as forças econômicas que explicam o contínuo fluxo migratório, independentemente da limitação aos direitos humanos dos imigrantes, uso de medidas coercitivas, etc. Afinal, manobras a barreiras físicas e jurídicas são costumeiras. As restrições do Estado não são determinantes sob a decisão do migrante.

Os imigrantes econômicos sofrem o *push effect* (Castles, 2003) que os levam à conclusão de que o risco de emigrar irregularmente ou, quando possível, regularmente é menor que os benefícios. Nessa perspectiva, enquanto há demanda por trabalhadores, imigrantes regulares e irregulares, haverá oferta desses. Na Espanha foi verificado, além de forças *push and pull*, os fenômenos de *Migration Hump* (imigração de países em desenvolvimento) e de Mercado Dual (oferta de emprego para imigrantes).

Em um país onde há mercado para imigrantes, a direção do Estado Liberal Democrático sobre a vontade humana é uma tarefa difícil. Sistemas sociais complexos tornaram os instrumentos de controle tradicionais do Estado ineficazes: normas jurídicas e sanções aplicadas por tribunal ou órgão não são o suficiente para o cumprimento da vontade do Estado (Scott, 2002), principalmente, quando a vontade de migrar está alicerçada na esperança de uma vida melhor (Buzan, 2010).

Verificou-se que a população com maior propensão a emigrar advém de países em fase inicial de desenvolvimento (Comissão Europeia, 2002). Isso ocorre, segundo Lucas (2004) e Castles (2008), no momento em que há, nesses países, melhorias no nível educacional e ligeiro aumento no rendimento das pessoas e, em contrapartida, um cenário nacional de desestruturação econômica e social. Esses fatores, defendem os autores, podem induzir à imigração. Lucas (2004) argumenta que esse fenômeno pode ser de curto a médio prazo, até que o país em desenvolvimento passe a oferecer melhores condições sociais e oportunidades econômicas.

Essas teorias tem fácil sustentação quando analisamos as sucessivas políticas restritivas na UE e na Espanha e por seguinte os índices de imigração. Durante o capítulo em que analisamos a migração do Magrebe para Espanha comprovamos que os empecilhos legais realizados pelo Estado receptor, as

diferenças culturais entre africanos e espanhóis, o rechaço realizado pela sociedade, motivada por valores materiais e as dificuldades para ultrapassar as fronteiras da União Europeia não afetam a decisão dos magrebinos quando há oportunidades econômicas. Os índices, apresentados no presente trabalho, da migração Magrebina para Espanha falam por si.

O índice de magrebinos que emigram para a Espanha é alto, mas grande parte é composto por marroquinos. Argelinos e tunisianos preferem a França como destino. A população argelina naquele país, apesar da baixa representatividade diante do Marrocos na Espanha, no decorrer dos anos 1990 quadruplicou, e manteve-se crescendo até 2008. A Tunísia apresenta o contingente de imigrantes (regulares e irregulares) mais baixo da região magrebina na Espanha, contudo, entre 1998 e 2008 foi verificado aumento dessa população no país. Pode-se observar nos índices de migração magrebina que fatores históricos, além dos econômicos, também contribuem na decisão de qual país imigrar. No caso da Espanha, verificamos alto índice de migração internacional advindo da América Latina, ex-colônias, e, em termos de nacionalidade, do Marrocos, ex – protetorado espanhol (nas regiões de Rif e Jebala, e a de Tarfaya).

A atual queda de imigrantes não se deu devido às políticas adotadas pela Espanha e pela União Europeia ao imigrante. Apesar das sucessivas mudanças nas legislações e das políticas restritivas, o índice de imigrantes diminuiu somente após a crise financeira instaurada em 2008. Assim, o fator econômico apresentou-se como um fator determinante na queda imigratória.

Ora, a relação entre economia e imigrantes econômicos parece óbvia e foi comprovada no presente trabalho. Fatores econômicos estão presentes nas decisões restritivas, assim como na dificuldade do Estado em controlar o estímulo econômico à migração. Contudo, em uma temática em que os impactos culturais e societários (Buzan; Caldwell) têm estado em voga na literatura como determinantes na decisão do Estado à restrição imigratória e também são utilizados como justificativa por grupos anti imigrantes ao rechaço de estrangeiros; a força dos fatores econômicos na realidade migratória deve ser clarificada. Nesse aspecto há de se analisar que questões culturais são relevantes no comportamento do Estado e da sociedade, todavia, fatores econômicos são os fundamentais propulsores das decisões do Estado e no comportamento da sociedade perante o migrante e na aceitabilidade por discursos nacionalistas e xenófobos. A Consequência das medidas restritivas, incentivadas em essência por fatores econômicos, retrataram um Estado deficiente na gerência e contenção imigratória, ou seja no controle de sua população. Da mesma forma, segundo Bauman (2004) a fortaleza europeia erguida devido a insegurança, ao medo, está fadada à permanência da ansiedade de sua população e dos

Estados- Membros:

Cercas cuidadosamente erguidas contra aqueles que se fazem passar por pessoas "em busca de asilo" e migrantes "meramente econômicos" trazem a esperança de fortalecer uma existência incerta, errática e imprevisível. Mas a líquida vida moderna tende a permanecer inconsistente e caprichosa, sejam quais forem os apuros infligidos aos "forasteiros indesejáveis", e portanto o alívio é momentâneo, e as esperanças investidas nas "medidas duras e decisivas" se desvanecem tão logo se apresentam (2004, pág. 60)

O porquê da deficiência das políticas imigratórias em países como Espanha ou no âmbito da União Europeia podem ser estudadas de forma mais aprofundada através de literaturas que abordam a capacidade do Estado no direcionamento da vontade e atitude humana: Offe, 1972; Willke, 1984; Teubner, 1986; Mayntz, 1987; Luhmann, 1997; Moran, 2002, Willke 1985; Hood et al, 1999; Habermas, 1976 e 1985 (Teoria da Ação Comunicativa) e Luhmann, 1981 e 1986 (Teoria dos Sistemas Luhmanniano). Estudo que merece dedicação em um próximo trabalho.

Por fim, cabe ressaltar que a contínua imigração nos âmbitos da união Europeia e da Espanha demonstra, além da dificuldade do Estado em controlar a entrada em seu território de pessoas sedentas por melhores oportunidades econômicas e sociais, problemas de cunho macro. Diferenças econômicas entre países que para solução requerem mais que políticas imigratórias eficazes – políticas de desenvolvimento econômico e social concretas e eficazes de Estados desenvolvidos, receptores de migrantes, para com países em desenvolvimento e de organizações internacionais, assim como uma melhor distribuição da riqueza em nível mundial.

Segundo Castles (2008), políticas de migração não podem substituir a elaboração de políticas mais amplas, projetadas para atenderem a desigualdade econômica mundial. Os Estados mais prósperos do mundo precisam reconhecer o impacto das suas políticas econômicas sobre a dinâmica das migrações internacionais, por exemplo, através de um comércio que seja mais justo ao acesso de países em desenvolvimento nos mercados globais. O autor destaca, também, a necessidade de parar as exportações de armas para regiões de conflito, bem como elaborar medidas para a construção de padrões de direitos humanos para auxílio e acordos comerciais (Castles, 2008, pág. 13). Afinal, a estratégia de Europa fortaleza demonstrou-se fadada ao fracasso na contenção do imigrante indesejado: “a única estratégia que faz sentido é a de uma orientação pan-europeia de desenvolvimento [...] Se a riqueza não se globaliza, a pobreza fá-lo-á” (Carneiro, 2003, pág. 30-31). Uma importante reflexão a ser feita, após as páginas deste trabalho.

Bibliografia

ACP. Observatório ACP das Migrações. Disponível em: <<http://www.acpmigration-obs.org/pt-pt/node/1096>>. Acesso em: 10 jan. 2012

ALBROW, Martin. Nacionalidade e identidade na era global. In: BARROSO, João Rodrigues (Coord.). **Globalização e identidade nacional**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 19- 64.

ÁLVARES, Pedro. **O Tratado de Lisboa e o futuro da Europa**. 2009. Disponível em: <http://ec.europa.eu/portugal/pdf/temas/lisbon_treaty/pub_tratado_lisboa_futuro_europa_pedro_alvares_pt.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2011

ANDREI NETTO. Ministério Das Relações Exteriores Brasil. **União europeia revê acordo de livre circulação**. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/saladeimprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/o-estado-de-saopaulo/11/05/13/uniao_europeia-reve-acordo-de-livre-circulacao/print-nota>. Acesso em: 13 ago. 2011

ANDRIOLI, Antônio. Neo Nazismo e Insegurança na Alemanha. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 46, mar. 2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/046/46andrioli.htm>>. Acesso em: 7 nov. 2008

ANDRIOLI, Antônio. O Retorno da Xenofobia. **Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**, v.13 2002. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/013/andrioli1.htm>. Acesso em: 20 nov. 2008

ARAGALL, Xavier ;AUBARELL, Gemma. **Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal**. 2010. Disponível em: <<http://iemed.academia.edu/XavierAragall/Papers>> Acesso em: 18 set. 2011

ARANGO, Joaquin; JACHIMOWICZ, Maia. **Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach**. 2005. Disponível em: <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331>>. Acesso em: 15 set. 2011.

ARANGO, Joaquin *et al.* Instituto Universitario Ortega Y Gasset - Real Instituto Elcano (Org.). **Inmigración: Prioridades para una Nueva Política Española**. Madrid, 2004. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/informe_inmigracion.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2011.

ARANGO, Joaquín; MADRID, Complutense University Of; JACHIMOWICZ, Maia. **Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach**. Washington: Migration Policy Institute, 2008. Disponível em: <<http://www.williamperezphd.com/articles/arango-jachimowicz-2005.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

ARANGO, Joaquin; FINOTELLI, C. **Past and future challenges of a Southern European migration regime: the Spanish case**. University of Washington; 8 mai. 2009. Disponível: <http://www.idea6f.p.uw.edu.pl/pliki/WP8_Spain.pdf>. Acesso em: 12 out. 2011

ARANGO, Joaquin; MARTIN, Philip. *International Migration Review*. **Best Practices to Manage Migration: Morocco-Spain**. Vol 39, Páginas 258-269, Março 2005.

ARANGO, Joaquin. **Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración**, *Circunstancia. Revista de Ciencias Sociales del IUIOG, Madrid, Espanha, 2003*.

- AVILES, Juan. **Inmigración y delincuencia**. Real Instituto Elcano, 2003. Disponível em: <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/328/ARI-103-2003-E.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2011.
- BAALBAKI, Sérgio. **O Estado, o povo e a soberania**. *Revista Jusnavgandi*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7045>. Acesso em : 15 agos. 2008
- BALCH, Alex. **Managing labour migration in Europe**: ideas knowledge and policy change. Sheffield Id: University Of Sheffield, 2010. Disponível em: <<http://ccis.ucsd.edu/wp-content/uploads/2010/02/WP184.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2011.
- BARÔMETRO CIS. **2817/0 Actitudes Hacia La Inmigración (III)**. 2009. Disponível em: <http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp>. Acesso em: 15 set. 2011
- BARÔMETRO CIS. **2914 Barómetro OCTUBRE 2011**. 2011. Disponível em:<http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=11904>. Acesso em: 15 nov. 2011
- BARBÉ, Esther y Mestres, Laia. **La política europea de España**. Working Paper del Observatorio de Política Exterior Europea, No. 79, Octubre 2008, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus. Disponível em: <<http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/147/TqhboULERpYHUS2VpFwq.PDF>>. Acesso em: 18 nov. 2011.
- BARRETO, Luis Paulo T. F. Seminário: Migrações: Exclusão ou Cidadania?. Conferência **Legislação do Estrangeiro no Brasil**. Brasília, 25 a 27 Set. 2003. Disponível em: <www.migrante.org.br/relatorio_seminario.doc>. Acesso em 15 dez. 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. Europa: **Uma aventura inacabada**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- BAUMAN, Zygmunt. **On the Future of Migrants: And of Europe**. *Social Europe Journal* , 2011. Disponível em: <<http://www.social-europe.eu/2011/05/on-the-future-of-migrants-%E2%80%93-and-of-europe/>>. Acesso em: 5 jun. 2011.
- BAUMAN, Zygmunt. **Amor Líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BAUMAN. **Globalização**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999
- BAZILLIER, Rémi; MOULLAN, Yasser. **Employment Protection and Migration**. 2010. Disponível em: <http://ebookbrowse.com/gdoc.php?id=74836657&url=dba56bd19764767c9e7755b8e83625b1>. Acesso em: 15 nov. 2010
- BERNARDI F et al. IOM. **The Recent Fast Upsurge of Immigrants in Spain and Their Employment Patterns and Occupational Attainment**. 2011. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2435.2010.00610.x/pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2011.
- BEZUNARTEA, Patricia; LÓPEZ, José Manuel; TEDESCO, Laura. **Muslims in Spain and Islamic Religious Radicalism**. In: *Etho-Religious Conflicts in Europe*. Bruxelas: CEPS, 2009.
- BEZUNARTEA, Patricia; LÓPEZ, José; TEDESCO, Laura. **Muslims in Spain and Islamic Religious**. **MICROCON Policy Working Paper 8**, 2009. Disponível em: http://www.microconflict.eu/publications/PWP8_PB_JML_LT.pdf. Acesso em: 20 set. 2011

BHABBA, J. **Trafficking, smuggling, and human rights**. Migration Information Source, 2005. Disponível em: <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=294>> jul.. 2011

BILS, Barbara et al. (Org.). **Networks and their Influence on Migration Policy**: Conclusions from the Romanian-Spanish Migration Space. Hamburg: Hamburg Institute Of International Economics, 2008. Disponível em: <<http://focus-migration.hwwi.de/index.php?id=5755&L=1>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

BOSWELL, Christina. Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization. **Hamburg: Migration Research Group**, Hwwa, 2006. Disponível em: <http://www.utexas.edu/cola/centers/european_studies/_files/pdf/immigration-policy-conference/boswell.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2011.

BOSWELL, C. Migration Control and Narratives of Steering. **The British Journal of Politics & International Relations**, pág. 12–25. 2011. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-856X.2010.00436.x/abstract> >. Acesso em: 18 nov. 2011.

BOSWELL, Christina. **Immigration Control and Narratives of Steering**. The British Journal of Politics & International Relations. V. 13, pág. 12–25, 2011

BOURDIEU, Pierre. **Le sens pratique**. Paris, Editions de Minuit, 1980

BOURDIEU, Pierre. **O campo econômico** : a dimensão simbólica da dominação. Campinas: Papyrus, 2000.

BRASIL. Ministério do Trabalho e emprego, 1990. **Cartilha**- Convenção sobre a Proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/cartilha_exterior/convencao-sobre-a-protecao-dos-direitos-de-todos-os-trabalhadores-migrantes-e-membros-de-suas-familias-onu-1990.htm>. Acesso em: 11 nov. 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Fronteiras Entreabertas – Mudanças no Espaço Shengen**. 13 de Maio de 2005.

BULMER, Simon J; RADAELLI, Claudio M. **The Europeanisation of National Policy?**, **Europeanisation Online Papers**, Queen's University Belfast, No. 1/2004, 2004. Disponível em: [http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/Europe anisationFiles/Fileupload,38405,en.pdf](http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/Europe%20anisationFiles/Fileupload,38405,en.pdf) Acesso em: < 15 out. 2010>.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, de Jaap. **Security**: a new framework for analysis. Boulder: Ed. Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions an Powers**: The structure of international security. Reino Unido: Cambridge, 2003.

BUZAN, Barry; Little, Richard. **The international studies encyclopedia**. The historical expansion of international society. RU, 2010.

CALVO BUEZAS, Tomás. **Otras identidades en España**: el caso de Extremadura y de las minorías étnicas. In: ÁVILA, Palafox *et al* (org.). **Identidades, nacionalismos y regiones**. Guadalajara/Madri: Universidad de Guadalajara/Universidad Complutense, 1993.

CAMPUZANO, Carles. **El debate sobre la inmigración en España: ¿una oportunidad doblemente perdida?**. Barcelona: Afers Internacionals, Núm. 53, Pp. 31-41, 2001. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28215/28049>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

CAPELLO, Héctor M.. **Efeitos da globalização econômica sobre a identidade e o caráter das sociedades complexas**. In: MENDES, Cândido (Coord.). Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 115-145.

CARRASCO, R.; JIMERO, J. F. e ORTEGA, C. (2006): **El efecto de la inmigración en las oportunidades de empleo de los trabajadores nacionales**; Documentos de trabajo (Fundación BBVA), n.º 1.

CARNEIRO, R. **Movimentos Migratórios e o Caso Português**, in MSST/DEPP (ed.), Dimensão Social e Imigração; Oeiras: Celta Editora, 2003

CARVALHO, Márcia Siqueira de. **A vida por um trabalho: população estrangeira e ilegal na Espanha**. 2008. Revista Confins. Disponível em: <<http://confins.revues.org/1792>>. Acesso em: 11 jul. 2011

CARVAZERE, Thelma Thais. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

CASEY, John. **Conclusión: inmigración, guetos e integración** (Conclusion: Immigration, Ghettos and Integration). El lleure, una bona eina de treball a favor de l'educació intercultural, Secretaria General de Joventut, Generalitat de Catalunya, 1997. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/johncaseypublications/articles-in-spanish-and-catalan>>. Acesso em: 15 ser. 2011

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede**. In: _____. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura. v.1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da identidade**. In: _____. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. v.2. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTLES, Stephen; KOSACK, Godula. **Immigrant workers and class structure in Western Europe**. London: Oxford University, 1973.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**. London: The Guilford, 1993.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**. London: Macmillan, 1998.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **Age of Migration**, The international population movements in the modern. Eua: The Guilford, 2008.

CASTLES, Stephen. Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective. **Journal Of Ethnic And Migration Studies, Forthcoming**, v. 36, n. 10, p.1565-1586, 24 jun. 2010. Mensal. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2010.489381#preview>>. Acesso em: 12 ago. 2011

CASTLES, Stephen. **Migration and Development: What comes first?** Social Science - Research Council Conference Migration and Development: Future Directions for Research and Policy. Nova

York, set. 2008. Disponível em: <<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/S%20Castles%20Mig%20and%20Dev%20for%20SSRC%20April%2008.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

CASTLES, Stephen. Why migration policies fail. **Journal Of Ethnic And Migration Studies**, Eua, 27, n. 2, p. 205-- 227, 24 jun. 2004. Mensal. Disponível em: <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/documentos_miembros/16245SC_Why_Mig_Policies_Fail_ERS.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2011.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J.. **La era de la migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno**. Mexico: Miguel Ángel Porrúa Editor, 2004.

CASTLES, Stephen Unesco. **International Migration at the beginning of the twenty - first century: global trends and issues**. 2000. Disponível em: <http://www.blackwelpublishing.com/content/bpl_images/journal_samples/issj0020-8701~52~165~258/258.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2010.

CASTLES, Stephen. The Factors that Make and Unmake Migration Policies. **international Migration Review**, Oxford, v. 38, n. 3, p.852-884, 1 set. 2004. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-856X.2010.00436.x/abstract>>. Acesso em: 23 dez. 2010

CASTLES, Stephen *et al.* **Migration in the Asia Pacific**. USA: Edward Elgar, 2003

CASTLES, Stephen. **Migração e a Crise Financeira Global: Um Simpósio Virtual**. 2009 Disponível em: <<http://www.age-of-migration.com/uk/financiacrisis/updates/1a.pdf>>. Acesso em 12 out. 2011.

CASTLES, Stephen; Kosack, Godula. **Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe**. Oxford University Press, EUA; 2 ed, 1985.

CASTLES, Stephen. **Globalisation and the Ambiguities of National Citizenship: Migration, Ethnicity and Citizenship**. In Castles, S. and Spoonley, P. (eds.) *Migration and Citizenship*. Auckland: Migration Research Network. APMRN UNESCO MOST, Massey University, Nova Zelândia, 1997.

CEBOLLA, Héctor; REQUENA, Miguel. **Marroquíes en España, los Países Bajos y Francia: gestión de la diversidad e integración**. Real Instituto Elcano, 2010. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt11-2010> Acesso em: 27 dez. 2011

D'ANCONA, M^a A. **La exteriorización de la xenofobia**. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 112: 197-230, 2005.

D'ANCONA, M^a A. **Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo**. Madrid. OBERAXE. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

D'ANCONA, M^a A. **La compleja detección del racismo y la xenofobia a través de encuesta**. Un paso adelante en su medición. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 125: 13-45, 2009a.

COLECTIVO IOÉ. **Política migratoria española en el marco europeo. 4º Meeting internazionale di Loreto** - Europa: Dialogo tra le culture, una sfida, 23-29 jul. 2001. Disponível em: <http://www.colectivoioe.org/uploads/8cc46c7a8fa7d16010b725f89e_af3126d390_c0f3.PDF>. Acesso em: 15 out. 2011.

COLECTIVO IOÉ. **El impacto de la crisis económica en la situación laboral de los inmigrantes marroquíes en España.** Notas socioeconómicas da Casa Árabe, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.colectivoioe.org/uploads/5f55e62d645791935205723a9ed77a63426ad8cd.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2011

COLECTIVO IOÉ. **Dimensiones de la inmigración en España: Impactos y desafíos.** 2008. Disponível em: <<http://www.colectivoioe.org/uploads/aba56be3f5fa1a1d2abef464a521a82b69ee4f85.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2011

COLSOVI, **Lorenzo. Migration de transit au Maghreb, Le cas du Maroc.** CeSPI, ROMA, 2011. Acesso em 13/11/2011. DELMOTE, Gilles. L'Espagne face au laxisme Marocain. Confluences Méditerranée – N° 42. 2002. < http://www.revues-plurielles.org/_uploads/pdf/9_42_15.pdf > Acesso em 13/11/2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Globalização e Desenvolvimento.** 2002. Disponível em: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicacion_es/xml/9/10029/P1002_9.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/washington/tpl/top-bottom.xslt.%20dia%2016/10/2008>. Acesso em: 20 nov. 2008

COMISSÃO EUROPEIA. **Viver num espaço de liberdade: segurança e justiça e assuntos internos na União Europeia.** 2001. Disponível em: <http://ec.europa.eu/portugal/pdf/temas/lisbon_treaty/pub_tratado_lisboa_futuro_europa_pedro_alvares_pt.pdf>. Acesso em: 18 set. 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU COM VISTA À PREPARAÇÃO DA QUARTA REUNIÃO DE MINISTROS DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS EURO-MEDITERRÂNICOS, 2000. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!docNumber&lg=pt&type_doc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=497>. Acesso em: 12 out. 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu:** integrar as questões ligadas à Migração nas Relações da União Europeia com Países Terceiro, COM. Bruxelas, 2002.

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório Geral sobre a Atividade da União Europeia.** Luxemburgo, 2005.

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório Geral sobre a Atividade da União Europeia.** Luxemburgo, 2006.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento n. 2424/2001 do Conselho de 6 de Dezembro de 2001.** Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?Uri=CONSLEG:2001R2424:20061231:PT:PDF>>. Acesso em: 16 jul. 2011

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão 2008/839/JAI do Conselho,** de 24 de Outubro de 2008. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0839:PT:NOT>> Acesso em: 1 set. 2011

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento n.º 541/2010 do Conselho, de 3 de Junho de 2010.** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010R0541:PT:NOT>. Acesso em: 12 jun. De 2011.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) N. 871/2004 DO CONSELHO de 29**

de Abril de 2004. disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:162:0029:0031:PT:PDF>. Acesso em: 15 de jun. 2011

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**, C 191; 29 jul. 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. Acesso em: 18 out. 2010

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA; PARLAMENTO EUROPEU. **Diretiva de Retorno**, 2008. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF>> Acesso em: 2 nov. 2010

CORNELIUS, Wayne A. et al. **Controlling Immigration: A Global Perspective**, Standford, Reino Unido, 2004.

CORTES DE ARAGÓN. **Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón**, Debate del plan integral para la inmigración em Aragón. VI DSCA, nº 61, Zaragoza, Espanha, 4 de Outubro de 2004.

CUCHE, Denys. **A Noção de Cultura nas Ciências sociais**. São Paulo: USC, 1996

CUCHE, Denys . **Noção de Cultura nas Ciências sociais**. Caxias do Sul: EDUCS, 1999, cap.7

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Futuro do Estado**. São Paulo: Moderna, 1980.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1972.

DELMOTE, Gilles. **L'Espagne face au laxisme Marocain. Confluences Méditerranée** – Nº 42. 2002. < http://www.revues-plurielles.org/_uploads/pdf/9_42_15.pdf > Acesso em 13/11/2011.

DI BARTOLOMEO, Anna; PERRIN, Delphine. CARIM – **Migration Profile** – Algeria. 2010. Acesso em 13/11/2010 < http://www.carim.org/public/migrationprofiles/MP_Algeria_EN.pdf >

DI BARTOLOMEO, Anna; PERRIN, Delphine, FAKHOURY, Tamirace. CARIM – **Migration Profile** – Morocco. 2010. <http://www.carim.org/public/migrationprofiles/MP_Morocco_EN.pdf >

DI BARTOLOMEO, Anna; PERRIN, Delphine, FAKHOURY, Tamirace. CARIM – **Migration Profile** – Tunisia, 2010. <http://www.carim.org/public/migrationprofiles/MP_Tunisia_EN.pdf >

DIE, Luis; BUADES, Josep; MELERO, Luisa. **Miradas desde las migraciones**. Nuevos ciudadanos de Argelia em España. Fundación CeiMigra, 2009.

DIPLOMATIQUE, Le Monde: 24 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.presseurop.eu/pt/content/article/280621-novas-rotas-do-mediterraneo>>. Acesso em: 13 nov. 2011.

DUPAS, Gilberto. **Hegemonia, Estado e governabilidade**: perplexidades e alternativas no centro e na periferia. São Paulo: Senac, 2001.

EDELMAN, Murray J. **Political language**: Words that succeed and policies that fail. Academic Press, Nova Iorque, 1977.

ELMADMAD, Khadija. **Les Migrants et leurs droits au Maghreb**. UNESCO, 2004.

El PAÍS (Ed.). **¿Adiós a Schengen?**: Francia bloquea el acceso de inmigrantes árabes violando el

acuerdo de libre circulación . 2011. Disponível em: <[http://www.elpais.com/articulo/opinion/Adios Schengen/elpepiopi/20110418elpepiopi_1/Te](http://www.elpais.com/articulo/opinion/Adios_Schengen/elpepiopi/20110418elpepiopi_1/Te)>. Acesso em: 11 set. 2011.

ESPAÑA. **Ley Orgánica 7/1985**, de 1 de Julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros *em España*. Madrid, 1 de Julho de 1985. 13p

ESPAÑA. **Ley 118/1969**, de 30 de diciembre, sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipina empleados en el territorio nacional. Madrid, 30 de Dezembro de 1969. 2p

ESPAÑA. **Ley 58/1980**, de 15 de noviembre, sobre Régimen Laboral y de la Seguridad Social de los trabajadores de Guinea Ecuatorial residentes en España. Madrid, 15 de Novembro de 1980. 1p

ESPAÑA. **Real decreto de Extranjería** de 1852. Madrid, 11 de Março de 1869. 577p

ESPAÑA. Jose Antonio Panizo Robles. Gobierno de España (Ed.). **Migraciones Internacionales**. Madrid: Ministerio Del Trabajo Y Inmigración, 2010. Disponível em: <http://uv.academia.edu/%C3%81ngelesSolanesCorella/Papers/415381/Evolucion_legislacion_de_extranjeria_en_Espana>. Acesso em: 18 nov. 2011.

ESPAÑA. **Instituto Nacional de Estadística**. Disponível em: <www.ine.es>. Acesso em: 21 nov. 2011.

EUROSTAT (Org.). **Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens** - Issue number 98/2008. 2008. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-08-098>. Acesso em: 15 fev. 2011.

EUROBAROMETRO. **Eurobarómetro do Parlamento Europeu** (EB Parlemeter 74.3), 2011. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/20110221/eb74.3_synthese_analytique_parlemetre_PT.pdf>. Acesso em: 15 set. 2011

EUROPA, Segundo Avaliação da Cáritas. **Políticas Migratórias Fadadas ao Fracasso**. Bruxelas: Zenit, 2010.

EUROPEAN UNION COUNCYI. Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo. Bruxelas, Bélgica. 24 de Setembro de 2008. 15p

FAIS, Thomas. **The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

FACCHINI, G. The political economy of international trade and factor mobility: A survey. **Journal of Economic Surveys** 18, 1–31, 2004.

FAJNZYLBER, Pablo; LÓPEZ, J. Humberto. Banco Mundial. **Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America**. 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACOFFICEOFCE/Resources/ClosetoHome.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2011.

FERRERO TURRIÓN, Ruth. La otra Europa que viene, Europeos del Este en España **Revista CIDOB D'AFERS**, nº 84., 2008.

FRATANTONIO, Raquel. **A soberania e o mundo globalizado**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n.

76, 17 set. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4325>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

FREEMAN, Richard. **People Flows in Globalization**. *Journal of Economic Perspectives*, n. 20; v.20; pág. 145-170. 2006. Disponível em: <<http://www.aeaweb.org/articles.php%3Fdoi%3D10.1257/je.p.20.2.145&usg=ALkJrhgwdKTqvNhVyf6Ndi7UIZz6g4KZRQ>>. Acesso em: 4 fev. 2011

FREEMAN, Gary ; KESSLER, Alan. Political Economy and Migration Policy. **Journal of Ethnic and Migration Studies**. Vol. 34, Nr. 4, May 2008, pág. 655-678.

FREEMAN, Gary. Policy Types, and the Politics of Immigration in Liberal Democracies, West European Politics; **National Models**, ed.29, pág. 227-247, 2006.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FUKUYAMA, Francis. **O Dilema Americano**, Rocco, São Paulo, 2006.

FUKUYAMA, Francis. **Identity, Immigration & Democracy**. *Journal of Democracy*, Vol 17, Nº 2, Abril de 2006.

FARGUES, Philippe. Mediterranean Migration, 2008-2009 report. RSC – **Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2009**.

FONDATION HASSAN II pour les Marocains Résidant à l'Etranger. **Marocains de L'Extérieur**. OIM– Organisation Internationale pour les Migrations, 2003. <http://www.alwatan.ma/html/PublicationsFondation/Publication_2006/Publication/Ouvrage.pdf> Acesso em 13/11/2011.

FIGUEIREDO, Joana Miranda. **Fluxos migratórios e cooperação para o desenvolvimento: Realidades compatíveis no contexto Europeu?**. Lisboa: Acime, 2005. Disponível em: <http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Col_Teses/3_JMF.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2011.

HATTON, T. y WILLIAMSON, J. **What determines immigration's impact?** Comparing two global centuries. *NBER Working Papers*, nº 12414, 2006

GALEANO, Eduardo. **Espelhos: uma história quase universal**. São Paulo: LPM, 2008

GARRIDO, Luis; BUSTO, Maria; COMET, Jacobo. **La Dinámica Laboral de los Inmigrantes en el Cambio de Fase del Ciclo Económico**. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, pág. 202-220 ; 2010

GAVIRA, Gabriel. Inmigrantes Marroquíes em España: Permanencia o Retorno. *Entelequia*. Revista Interdisciplinar, nº 8, out. 2008. Disponível em: <<http://www.eumed.net/entelequia/pdf/2008/e08a13.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2011

GCIM- GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION. **Migration in an interconnected world: New directions for action**. 2005. Disponível em: <<http://www.queensu.ca/samp/migrationresources/reports/gcim-complete-report-2005.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2010.

GIL, Carlos Gome. Conclusiones del encuentro de Cargos Públicos y Direcciones Locales de IULV-CA de la Comarca de la Costa del Sol. Casares, 28 de enero de 2001. **La política de inmigración en España: cronica de un sinsentido**. Disponível em : <<http://www.iutorremolinos.com/>> . Acesso

em : 15 jun. 2011

GIDDENS, Anthony. **O Estado-nação e a violência**: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. São Paulo: EDUSP, 2001.

GEDDES, Andrew. **The Politics of Migration and Immigration in Europe**. Sage Publications Ltd, EUA: 2003.

GREGORIO GIL, Carmen: **¿En España es diferente...?** Mujeres inmigrantes dominicanas y marroquíes. Papers. Revista de Sociologia, N. 60 (2000), pp. 257-273, 2001.

GUIRAUDON, Virginie. **The Marshallian Triptych Reordered**: The Role of Courts and Bureaucracies in Furthering Migrants' Social Rights. Immigration and Welfare: Challenging the borders of the Welfare State. M. Bommess and A. E. Geddes, Routledge: 71-89, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

HAAS, Peter. Epistemic **Communities and International Policy Coordination**. *International Organization*. Vol. 46. No. 1. Winter. MIT Press, 1992. p. 1-35.

HAAS, Hein. **Migration and development**: a theoretical perspective, 2008. Disponível em:

<<http://www.heindehaas.com/workingpapers.html>> Acesso em: 15 out. 2011

HUDESTON, NIESSEN. **Migrant Integration Policy, Index III España**. Bruxelas: British Council e Migration Policy Group, fev. 2011.

HILGARTNER, Stephen; BOSK, Charles L. **The Rise and Fall of Social Problems**: A public arenas model – American Journal of Sociology Vol. 94, No. 1, Jul., 1988 – Pag 53-78).

IGARTUA, Juan José; MUNIZ, Carlos y Montero, JOSÉ ANTONIO: **El tratamiento informativo de la inmigración en la prensa y la televisión española**. Una aproximación empírica desde la teoría del Framing (Informative treatment of immigration in the Spanish press and television. An empirical approach from the theory of Framing). Global Media Journal 5, Spring, 2006.

INDEX MUNDI (Org.). **Taxa de migração**. 2011. Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=sp&v=27&l=pt>>. Acesso em: 11 jul. 2011

INGLEHART, Ronald. **Modernization and Postmodernization**: cultural, economic and political change in 43 societies. Usa: Princeton University Press, 1997.

INGLEHART, Ronald *et al.* **Modernization**, Cultural Change, and the persistence of traditional values. American Sociological Review; pág. 19- 51, fev. 2000.

INGLEHART, Ronald. **The Silent Revolution in Europe**: intergenerational change in Post-Industrial societies. American Political Science Review, pág. 991–1017, 1971.

INGLEHART, Ronald. **El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas**. Madri: Siglo XXI, 1991

IZQUIERDO, Antonio. **Consecuencias de la regularización de trabajadores extranjeros**: 1991-

1992. Madrid: Universidad Complutense, 1994. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/25217/58521>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

IZQUIERDO, Antonio. **La inmigración inesperada: la población extranjera en España (1991-1995)**. Madrid: Editorial Trotta, 1996

JABARDO, M. Etnicidad y Mercado de Trabajo: Inmigración Africana en la Agricultura Catalana. **Perspectiva Social**, v. 36 pág. 81-95, 1995.

JANOWSKI, Kris. **Europe gripped by migrant myths**. 19 de jun. de 2002. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2052298.stm>>. Acesso em: 5 jul. 2010.

JENNISSSEN, R. **Causality Chains in the International Migration Systems Approach**. Population Research and Policy Review, Vol. 26, No. 4, pp. 411 – 436, 2007

JESUIT REFUGEE SERVICE. **Becoming Vulnerable in Detention**. Disponível em: <http://detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=86>. Acesso em: 11 nov. 2011.

KING, R. and Ruiz-Gelices, E. **International student migration and the European "Year Abroad": effects on European identity and subsequent migration behaviour'**, International Journal of Population Geography, 9(3): 229-252, 2003.

KARABOYTCHEVA, Kostova M. **Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España**. Demografía, Población y Migraciones Internacionales – Madrid, Real Instituto Elcano.2006

KHACHANI, Mohamed; MGHARI, Mohamed. **L'immigration marocaine em Espagne**. CARIM-AS 2006/09, 2006.

LABDELALOU, Hacine. **Les Dimensions Sociopolitiques de la politique Algérienne de lutte contre l'immigration irrégulière**. CARIM, 2008.

LAHLOU, Mehdi. **Les migrations irrégulières entre le Maghreb et l'Union européenne: évolutions récentes**. Institut universitaire européen, RSCAS, 2005.

LAGNADO, Lisette et al. **Como viver junto**. Porto Alegre: Fundação Bienal de São Paulo, 2006.

LEE, Everett. A Theory of Migration Everett S. **Demography**, v. 3, n. 1, pág. 47-57, 1966

LORENZO, Manuel; JOSÉ JAMES, Ariel. **Étude sur le codéveloppement au Maroc**. IECAH – Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, 2009.

LUCAS, Javier. **Puertas que se cierran: Europa como fortaleza**. Barcelona: ICARIA, 1 ed; 1996

LUCAS, R. **International Migration to the High Income Countries: Some Consequences for Economic Development in the Sending Countries**, comunicação apresentada na Annual Bank Conference on Development Economics – Europe; Bruxelas,2004

LUCHE, Hans. The Killers Seas. **Revista New York Times**, Nova York, n. , p.A27, 19 maio 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/05/19/opinion/19lucht.html?>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

MAGNOLI, Demétrio (org.). **Formação do Estado Nacional : as capitais e os símbolos do poder político**. São Paulo : Scipione, 1992

MAHLKE, Elisane. **O Estado Nação e a migração internacional de Trabalhadores**. 2005. 140 f. Dissertação (mestrado)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Curso de Pós Graduação em Relações Internacionais.

MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARTÍNEZ VEIGA, Ubaldo. **Trabajadores invisibles**: precariedad, rotación y pobreza de la inmigración en España, Madrid, 2004.

MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA, Antidio; LAPARRA NAVARRO, Miguel. **Las políticas de integración social de inmigrantes em España**. Universidad Pública de Navarra, Espanha, 2009.

MARTINELLO, M. **Migrations trends and policies in post: war Europe**. 2005. Disponível em: <www.lisproject.org/immigration/papers/martinello.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2011.

MAZKIARAN, Mikel. Recorrido por las leyes de extranjería en España. **Mugak**: Centro de Estudios y Documentación sobre racismo y xenofobia de SOS Racismo/SOS, Barcelona, n. 29, versão on line, out. 2004. Trimestral. Disponível em: <<http://revista.mugak.eu/articulos/show/317>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

MEDINA, LUIS GARRIDO et al. Uned Departamento de Sociología Ii (estructura Social) e Cesc.. **La dinámica laboral de los inmigrantes en el cambio de fase del ciclo económico**. 2010. Disponível em: <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/61_12.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2011.

MEDINA, Eva; HERRARTE, Ainhoa; VICÉNS, José. Inmigración y Desempleo em España: Impacto de la crisis economica. **Retos Econômicos Derivados de la Inmigración Econômica en España; Mayo-Junio 2010. N.º 854.** , Espanha, 2010.

MIGRANCE 21, DEUXIÈME TRIMESTRE 2002. **ESPAGNE, PAYS DE MIGRATIONS**, 2002.

MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração**: a perspectiva dos Direitos Humanos. Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2007. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>> Acesso em: 21 set. 2009

MILESI, Rosita. A Perspectiva dos Direitos Humanos. **IMDH- Instito Migrações e direitos Humanos**, Brasília, mai. 2004 Disponível em : <http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm> Acesso em: 29 set. 2008

MINISTERIO DEL INTERIOR. **Subsecretaría Dirección General de Política Interior. Consulta de resultados electorales**. Disponível em: <<http://www.infoelectoral.mir.es/min/>> Acesso em: 18 out. 2011

NIESSEN, Jan; HUDDLESTON, Thomas. **Migrant Integration Policy Index II España**. British Council y el Migration Policy Group, 2011.

MONTEIRO, Joyce Anne R. **Dupla Cidadania em uma Europa Globalizada**: Portugal e os

Desafios dos Novos Fluxos Migratórios. 13 Set. 2006. 278 páginas. Tese de Doutorado em Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro.

MORAVCSIK, Andrew. **Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach.** Journal of Common Market Studies, v. 31, Issue 4, pages 473–524, December 1999

NAVARRO, Béjar. CAPELLO, H.M. **La identidad y Caracter Nacionales em Mexico: La frontera e Tamaulipas.** Revista de psicologia Social. v.2, n.1, p. 153- 166 , 1986

NAVARRO. Miguel Laparra; ARTOLA, Antidio Martinez. **Las Políticas de Integración Social de Inmigrantes en España.** Universidad Pública de Navarra, 2009. Disponível em: <http://www.cari.tasalamanca.org/uploads/media/F_1836_Políticas_integracion_social_inmigrantes_01.pdf>. Acesso em: 20 set. 2011

NAVARRO, Agueló; RODRIGUEZ, Aurelia. Ley de Extranjería. Zaragoza: Lex Nova, 2000

NEYER, Jürgen; WIENER, Antje. Political Theory of the European Union. Oxford University Press, Reino Unido, 2010.

OCDE. **Migration in the Post-Crisis World.** França: Oecd Publishing, 2011. Disponível em: <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.aspK=5KGG8QC6XPVC&lang=EN&sf1=RegularIdentifier&st1=REG-81011P1&sort=sort_date/d&ds=International%20Migration%20Outlook&m=1&dc=6&plang=en>. Acesso em: 1 nov. 2011.

OHMAE, Kenichi. **O Fim do Estado Nação: a ascensão das economias regionais.** Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OIM. Organisation Internationale pour les Migrations, 2003. <http://www.alwatan.ma/html/Publication_Fondation/Publication_2006/Publication/Ouvrage.pdf> Acesso em 13/11/2011.

ONU. Relatório do Desenvolvimento Humano. **Mobilidade e desenvolvimento humano** (PNUD-ONU) 2009. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/27169334/Relatorio-do-Desenvolvimento-Humano-2009-Mobilidade-e-desenvolvimento-humano-PNUD-ONU>. Acesso em: 1 mai. 2011

ONU. **Smmuglers Price**, 2007. Apud BBC, Key facts: Africa to Europe migration. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6228236.stm>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

OIT – **Organisation Internationale du Travail**, 2009. Disponível em: < <http://www.abhatoo.net.ma/in dex. php/Maa lama-Textuelle/D%C3%A9veloppement-%C3%A9cono mique>>. Acesso em: 13/11/2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Carta da Fundação das Nações Unidas.** São Francisco, 24 de outubro de 1945. Disponível em : <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php> Acesso em: 20 set. 2008

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Pacto Internacional dos direitos Civis e Políticos**, 1966. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto2.htm>>. Acesso em : 20 set. 2008

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Convenção Internacional para Proteção dos**

Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares. 18 de dezembro de 1990. Disponível em : <<http://www.december18.net/UNconventionPortugese.pdf>>. Acesso em : 1 set. 2008.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Pácto de San José da Costa Rica.** São José da Costa Rica, 1969. Disponível em: <<http://www.portaldafamilia.org/artigos/texto065.shtml>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

ORTEGA, Manuel M. **A Europa Face aos Novos Fluxos Migratórios.** Universidade de Coimbra: Colóquio Globalização, Pobreza e Migrações, 2007. Disponível em: <http://www4.fe.uc.pt/ciclo_int/doc_06_07/ortega.pdf>. Acesso em 20 nov. 2011.

PAIS, Rita; MORGADO, Mariana. Imigração, Integração e Diversidade. **Que respostas europeias?** IEEI- Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 2010. Disponível em: http://www.ieei.pt/files/Integracao_Diversidade.pdf . Acesso em: 20 set. 2011

PAIS, Rita; MORGADO, Mariana V. **Imigração, Integração e Diversidade. Que Respostas Europeias?**. Disponível em: <http://www.ieei.pt/files/Integracao_Diversidade.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2011.

PAIVA, Ana Luiza Bravo e. **Fatores impulsionadores da Migração Internacional.** Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, Ano 5, Nº30, Rio, 2010. Disponível em :<http://www.tempo.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5504%3Afatores-impulsionadores-da-migracao-internacional&catid=209&Itemid=100076&lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2011.

PARLAMENTO EUROPEU. CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE. **Conclusões da Presidência,** 15 - 16 out. 1999. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm>. Acesso em: 10 jul. 2011

PASTOR, Eugenia Relaño. **Los continuos cambios de la política de inmigración en España.** Madrid: Migraciones Internacionales, Vol. 2, Núm. 3, 2004. Disponível em:<<http://www2.colef.mx/migracionesinternacionales/revistas/MI06/n06-110-141.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

PATARRA, Neide. **Migrações Internacionais:** teorias, políticas e movimentos sociais. In Estudos Avançados, 2006.

PÉREZ, Nieves Ortega (Org.). **Spain:** Forging an Immigration Policy. Universidad de Granada: Migration Information Source, 2003. Disponível em: <<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=97>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

PINYOL, Gemma (Ed.). **MANAGING MIGRATION: THE CASE OF SPAIN.** Barcelona: Cidob-barcelona Center Of International Studies, 2010. Disponível em: <http://www.migrationeducation.org/fileadmin/uploads/pinyol__managing_migration_02.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2011.

PINYOL, Gemma. **Política de imigração espanhola como um novos instrumentos de acção externa.** Monografias del Observatorio de Política Exterior Europea. Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeusn. n. 4, Febrero 2008. Disponível em: <<http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/127/8EvpC9JCPnW7kQrIO571.PDF>> . Acesso em: 15 out. 2011

PIOVISAM , Flávia. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e a Redefinição da Cidadania no Brasil. **Dhnet** , 1997. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesa>>

n/dirinter_piovesan.htm>. Acesso em : 10 out. 2008

PONT, José Luis Pérez et al. **Geografías del desorden: migración, alteridad y nueva esfera social**. València: Universitat de València, 2006.

QUIJANO, Anibal. **Notas sobre a questão da identidade e nação no Peru**. Revista Estudos Avançados; v..6, n..16. São Paulo: Sept./Dec. 1992. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000300007>. Acesso em : 10 jul. 2008

RAFAEL DOMINGUEZ MARTIN (Ed.). **Inmigración: crecimiento económico e integración social**. Universidad de Cantábria: Parlamento de Cantábria, 2007.

RATHA, Dilip et al. Banco Mundial. **Migration and development**. 2007, p. 1 e 2 .Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/briefingnote3.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2011.

REGIDOR, E; DÍAZ, Olalla JM; LOSTAO, L; PASCUAL, C; SÁNCHEZ, E; SANZ, B. Diferencias en la utilización de servicios sanitarios entre la población inmigrante y la población española. Fundación Ciencias de la Salud, 2008, Madrid

REINO DA BÉLGICA ;REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA ;REPÚBLICA FRANCESA O GRÃO-DUCADO DO LUXEMBURGO E O REINO DOS PAÍSES BAIXOS. **Acordo Schengen**. 1985. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):PT:HTML)>. Acesso em: 13 ago. 2011.

REIS, Rossana ; BRANCANTE, Pedro. A “Securitização da Imigração”: mapa do debate. Lua Nova, São Paulo, 77: 73-104, 2009

REIS, Rossana. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** , São Paulo, vol. 19, n.. 55, jun. 2004 . Disponível em : <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>>. Acesso em: 20/10/2007

REIS, Rossana. Os Direitos Humanos e a política Internacional. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-4478200600200004&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 ago. 2008

RIPOLL, Erika Masanet. **O Brasil e a Espanha na dinâmica das migrações internacionais: um breve panorama da situação dos emigrantes brasileiros na Espanha**. *Rev. bras. estud. popul.* [online]. vol.25, n.1, pp. 151-165, 2008

RODRIGUES, Teresa. **Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal**. 2010. Disponível em: <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_2.pdf>. Acesso em: 18 set. 2011.

ROTH, Jaime. **Linguagem e migrações: aspectos culturais da imigração latino-americana em Espanha**. Real Instituto Elcano - ARI n ° 36/2007, 20 mar. 2007. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenidoWCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/conect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI+36-2007> Acesso em: 11 set. 2011

SAGARRA, Eduard; ARESTÉ, Pedro. **Evolución em la administración desde 1985 em el tratamiento de la extranjería**. In Diez años de la Ley de Extranjería: Balance y perspectivas. ed. Alegría Borrás, Barcelona: Itinera Libros, 1995.

SASSEN, Saskia. **Embedding the global in the national**: implications for the role of the state. Londres: Routledge, 1999.

SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

SCOTT, Colin. **The governance of the European Union**: The potential for multi-level control. *European Law Journal*, l v. 8, n. 1, pág. 59-79, mar. 2002.

SCHMIDT, V. A. **The politics of economic adjustment in France and Britain**: when does discourse matter?, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8 (2), páginas 247-264, 2001.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: WMF Martins Fonte, 2003

SOLANES CORELLA, Ángeles. **¿Cómo gestionar los flujos migratorios para potenciar la inmigración legal?**: Un análisis jurídico desde España. *Migr. Inter*[online]. 2008, vol.4, n.4, pp. 135-172. Disponível em: < <http://www.scielo.org.mx/pdf/migra/v4n4/v4n4a5.pdf> >. Acesso em: 18 nov. 2011.

SOYASAL, Yasemin N. **Limits of Citizenship**: Migrants and Postnational Membership in Europe. The University of Chicago Press, EUA, 1994.

SOYASAL, Yasemin N. Toward a postnational model of membership, *in* Gershon Shafir (org.), **The citizenship debates**, Minneapolis, University of Minnesota, 1998.

TEDESCO, João Carlos. **Estrangeiros, Extracomunitários e Transnacionais**: Paradoxos da alteridade nas migrações internacionais. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2010.

TEDESCO, Laura. **Inmigración y política exterior**: Desafíos frente a la crisis económica. Policy Brief, Nº 22, Madrid, Espanha, 2010.

THIELEMANN, Eiko. Regional and Federal Studies. The Price of Europeanisation: Why European Regional Policy Initiatives are a Mixed Blessing, Vol.12, No.1, pág.43-65, 2002. Eiko Thielemann (2002, pág. 2).

TOURAINÉ, Alain. **Poderemos Viver Juntos ? Iguais e Diferentes** : Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

TOLENTINO, NANCY CURADO. Socius-Centro de Investigação em Sociologia Económica e Das Organizações. **Migrações, Remessas e Desenvolvimento**: O Caso Africano. 2009. Disponível em: <<http://www.colectivoioe.org/uploads/aba56be3f5fa1a1d2abef464a521a82b69ee4f85.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

TOSTES, Ana Paula. Razões da intolerância na Europa integrada. Dados[online]., v.52, n.2, p. 335-376, 2009. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000200003>>. Acesso em: 12 agos.2011

UNIÃO EUROPEIA. **Treaty of Amsterdam amending the treaty on european union, the treaties establishing the european communities and related acts**. Amsterdam, Países Baixos, 2 de Outubro. 1997. 81p

UNIÃO EUROPEIA. Green Paper on the future of the european migration network. Bruxelas, Bélgica. 28 de Novembro de 2005. 15p

UNIÃO EUROPEIA. Comunicação de la comisión al consejo y al parlamento europeo: Informe provisional sobre el seguimiento de la reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Hampton Court. Bruxelas, Bélgica. 7 de Dezembro de 2005. 11p

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Européia**. 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PT:PDF>>. Acesso em: 18 set. 2011.

UNIÃO EUROPEIA. **Conselho Europeu de Tampere**. Tampere, Finlândia. 15 e 16 de Outubro de 1999. 12p

UNIÃO EUROPEIA. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **The Dublin II Regulation**. Bruxelas, Bélgica. Abril 2006. 80p

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum lodged in one of the Member States of the European Communities ("Dublin Convention")*. Estrasburgo, 8 e 9 de Dezembro, 1989. 16p

VALLES, M. S., CEA D.ANCONA, M. A. E IZQUIERDO, A. **Las encuestas sobre inmigración em España y en Europa**, Madrid, Espanha, IMSERSO, 1999.

VALIENTE, Juan. "Migraciones", en VVAA, Tendencias demográficas durante el siglo XX en España. Madrid, INE, pp. 207- 253, 2004

Van Dijk, E. **Communicating Racism**. Newbury Park. CA: Sage, 1987.

Van Dijk, E., & Zeelenberg, M. **The discounting of ambiguous information in economic decision making**. *Journal of Behavioral Decision Making*, 16, páginas 341-352, 2003.

Van Dijk, E., & Zeelenberg, M. Decision-making under uncertainty. *Journal of Experimental Social Psychology*, 43, 656-662, 2007.

VIANNA, Alexandre. Estado-Nação Razão e Identidade. **Revista Espaço Acadêmico**, Rio de Janeiro, n. 35, abr. 2004. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/035/35evianna_.htm>. Acesso em : 25 ago. 2008

VINK, Maarten. **The History of the Concept of Citizenship**: Membership and Rights in the Netherlands. Ed. Acta Politica, Maastrich, Países Baixos, 2002.

XAVIER, Ana et al. **A Organização das nações Unidas, 2007**. Disponível em: <<http://www.publicacoeshumanas.org/download/onu.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

WEINER, M. 1993. "Security, stability and international migration". **International Security**, vol. 17, nº 3, p. 91-126. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/2539131>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

WENDT, Alexander. Constructing International Politics: **International Security. Estados Unidos**: 1995.

WIHTOL, Catherine. **Atlas mondial dès Migrations**. Autrement, 2009

WILSON, C; GUTIÉRREZ, F. **Minorities and Media**. Newbery Park, Estados Unidos: Sage, 1985.

WORLD VALUES SURVEY. **O Mapa Cultural WVS do Mundo**. Disponível em: <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/article_base_54> Acesso em: 10 out. 2011

ZAMBERLAM, Jurandir. **O processo Migratório no Brasil**. Porto Alegre : Pallotti, 2004

ZAPATA-BARRERO, Ricard; PINYOL, Gemma (Org.). **Los gestores del proceso de inmigración: Actores y redes de actores en España y Europa**. Barcelona: Fundación Cidob, 2008.

ZAPATA-BARRERO, Ricardo. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 20. **¿De qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes?** Un marco analítico para el análisis, 2001.