

**DOUTORADO EM ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL**

**UFRJ**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**Instrumentalização da Migração:  
política migratória e competências da União Europeia e Estado Nacional Espanhol**

Tese de Doutorado apresentada por Marcelo de Oliveira Vidal à Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Vanessa Oliveira Batista

**2013**

**DOUTORADO EM ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL**

**UFRJ**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**Instrumentalização da Migração:  
política migratória e competências da União Europeia e Estado Nacional Espanhol**

**2013**

## FICHA CATALOGRÁFICA

- V649 Vidal, Marcelo de Oliveira.  
Instrumentalização da migração : política migratória e competências da União Europeia e Estado Nacional Espanhol / Marcelo de Oliveira Vidal. -- 2013.  
147 f. ; 31 cm.
- Orientadora: Vanessa Oliveira Batista.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2013.  
Bibliografia: f. 141-147.
1. Política migratória. 2. Migração – Espanha. 3. Soberania.  
I. Batista, Vanessa Oliveira. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 304.846

A meus pais, exemplo de resiliência que permitiu que eu buscasse e alcançasse boa parte dos meus sonhos.

À minha irmã, minha referência e porto seguro, cujas vitórias me inspiram e me fazem o irmão mais orgulhoso do mundo.

Aos amigos mais próximos, Fernando, Flávia e Daniel, por terem estado tão presentes nos momentos difíceis por que passei nos últimos anos com a perda de minha mãe.

## AGRADECIMENTOS

À Profa. Vanessa Oliveira Batista pela sabedoria com que conduziu esta orientação. Sua valorosa experiência e extrema competência foram indispensáveis para a viabilização deste trabalho.

Aos Professores e colegas do programa de pós-graduação em Economia Política Internacional pela disponibilidade, ensinamentos e incentivos.

À Universidade Federal do Rio de Janeiro e seus funcionários.

À Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Países que costumavam exportar os seus grandes excedentes de mão-de-obra agora não abririam as portas à sua importação. Ainda precisam do influxo de mão-de-obra barata para fazer o trabalho sujo, mal remunerado e opressivo em certos ramos da economia, como construção, abastecimentos, transportes públicos ou hotelaria, de modo que as portas não podem ser totalmente fechadas, mas a entrada é estritamente controlada. Quando David Blunkett, secretário do Interior britânico, declara (não sem ter sido muito pressionado por industriais sedentos de mão-de-obra barata, obediente e “flexível”) que “precisamos de migração econômica legal e controlada”, ele imediatamente acrescenta: do tipo exigido pela nossa economia. E para não deixar dúvida de que não há motivos humanitários envolvidos, de que nenhum dos “direitos humanos universais” figura no tratamento dos deserdados, e de que as “exigências da nossa economia” são e continuarão sendo o único aspecto considerado, ele corre a anunciar que os benefícios do Estado de bem-estar social não estarão disponíveis aos novos imigrantes. (BAUMAN, 2004:105)

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |     |
|--|-----|
| <b>GRÁFICO 1</b> – Evolução das atitudes contrárias a imigração na Espanha.<br>Em percentagem .....  | 105 |
| <b>GRÁFICO 2</b> –Percepção relativa a oportunidades de trabalho. Em percentagem....   | 106 |
| <b>GRÁFICO 3</b> –Aprovação à concessão de direitos a imigrantes instalados<br>na Espanha de maneira estável e regular. Em percentagem .....           | 107 |
| <b>GRÁFICO 4</b> –Evolução do emprego na Espanha e nas principais<br>economias europeias (1998-2009) .....   | 109 |
| <b>GRÁFICO 5</b> –Peso de cada setor produtivo sobre nativos e imigrantes<br>em percentagem. Apenas homens (2009).....                                 | 111 |
| <b>GRÁFICO 6</b> –Peso de cada setor produtivo sobre nativos e imigrantes<br>em percentagem. Apenas mulheres (2009).....                               | 112 |
| <b>GRÁFICO 7</b> –Peso de cada setor produtivo sobre nativos e imigrantes<br>em percentagem. Apenas homens (2009) .....                                | 114 |
| <b>GRÁFICO 8</b> –Peso de cada setor produtivo sobre nativos e imigrantes<br>em percentagem. Apenas mulheres (2009).....                               | 115 |
| <b>GRÁFICO 9</b> –Perfis salariais de nativos e imigrantes,<br>por nível de qualificação. Em euros (2009).....   | 116 |
| <b>GRÁFICO 10</b> – Perfis salariais de nativos e imigrantes,<br>por tipo de contrato. Em euros (2009).....  | 117 |
| <b>GRÁFICO 11</b> – Estrangeiros com certificado de registro ou permissão de<br>residência em vigor. Principais nacionalidades (2013) .....            | 120 |
| <b>GRÁFICO 12</b> – Estrangeiros com certificado de registro ou permissão de residência<br>em vigor. Segundo comunidade autónoma e regime (2013) ..... | 121 |
| <b>GRÁFICO 13</b> – Evolução de estrangeiros no Regime Geral<br>segundo o tipo de autorização (2010-1013) .....  | 129 |
| <b>GRÁFICO 14</b> – Evolução das autorizações temporárias no Regime Geral<br>segundo motivo de concessão (2010-1013) .....                             | 130 |

## LISTA DE MAPAS E TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| <b>MAPA 1</b> – Estrangeiros no Regime Geral segundo área geográfica e nacionalidade em 31-03-2013 .....                                     | 124 |
| <b>TABELA 1</b> – Aumento do desemprego em termos absolutos e percentuais na cidade de Barcelona (2006-2010).....                            | 110 |
| <b>TABELA 2</b> – Rendimento mensal médio de nativos e grupos de imigrantes, por sexo. (2009) Variação 2007-2009.....                        | 118 |
| <b>TABELA 3</b> – Estrangeiros Regime Geral. Principais nacionalidades.....  | 123 |
| <b>TABELA 4</b> – PIB per capita e variação do fluxo migratório entre os principais países africanos e sul americanos na Espanha (2012)..... | 127 |
| <b>TABELA 5</b> – Saldo migratório de marroquinos na Espanha. Em números absolutos (2006-2010) .....   | 128 |
| <b>TABELA 6</b> – Esquema de vias de acesso à residência de estrangeiros na Espanha .....  | 131 |

## LISTA DAS PRINCIPAIS ABREVIATURAS E SIGLAS

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>AIE</b> .....   | <i>Anuario de la Inmigración en España</i>                |
| <b>ALC</b> .....   | América Latina e Caribe                                   |
| <b>CE</b> .....    | Constituição Europeia                                     |
| <b>CEE</b> .....   | Comunidade Económica Europeia                             |
| <b>CEPAL</b> ..... | Comissão Económica para a América Latina e o Caribe       |
| <b>GCIM</b> .....  | <i>Global Commission on International Migration</i>       |
| <b>INE</b> .....   | Instituto Nacional de Estatística espanhol                |
| <b>IOM</b> .....   | <i>International Organisation for Migration</i>           |
| <b>OCDE</b> .....  | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| <b>OIT</b> .....   | Organização Internacional do Trabalho                     |
| <b>ONG's</b> ..... | Organizações não-governamentais                           |
| <b>OTAN</b> .....  | Organização do Tratado do Atlântico Norte                 |
| <b>PESC</b> .....  | Política Externa de Segurança Comum                       |
| <b>PP</b> .....    | Partido Popular espanhol                                  |
| <b>PSOE</b> .....  | Partido Socialista Operário Espanhol                      |
| <b>SIS</b> .....   | Sistema de Informação Schengen                            |
| <b>TCEE</b> .....  | Tratado da Comunidade Económica Europeia                  |
| <b>TECE</b> .....  | Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa     |
| <b>TUE</b> .....   | Tratado da União Europeia                                 |
| <b>EU</b> .....    | União Europeia  |
| <b>UNPD</b> .....  | Divisão de Populações das Nações Unidas                   |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>03</b> |
| <b>1. AS TEORIAS MIGRATÓRIAS.....</b>  | <b>07</b> |
| 1.1. A teoria dos Sistemas migratórios como marco teórico .....  | 11        |
| 1.2. Soberania Estatal e Direito de Imigrar.....   | 15        |
| 1.3. As Contradições e Possibilidades relacionadas à Imigração:<br>justificativa ao debate sobre os direitos humanos .....           | 20        |
| <b>2. OS DIREITOS HUMANOS E O DEBATE SOBRE A<br/>CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PRÓ-ATIVAS .....</b>                            | <b>28</b> |
| 2.1. A Marginalização do Imigrante pelo Estado e os direitos humanos.....  | 32        |
| 2.2. Argumentos para uma política migratória pró-ativa.....  | 37        |
| 2.2.1. O argumento econômico.....  | 38        |
| 2.2.2. O argumento demográfico .....   | 40        |
| 2.2.3. O argumento humanitário .....   | 42        |
| 2.2.4. O argumento realista.....   | 45        |
| <b>3. A ESPANHA NA UNIÃO EUROPEIA: do conflito de competências<br/>à evolução dos fluxos através das políticas migratórias .....</b> | <b>48</b> |
| 3.1. Definição e diagnóstico da competência em imigração.....  | 48        |
| 3.1.2. O sistema institucional da Europa e o conflito<br>de competências: descrição e crítica.....                                   | 50        |
| 3.1.3. As Competências da União Europeia .....   | 52        |
| 3.1.4. A Dificuldade de gerir a questão migratória como<br>política de Defesa e Segurança.....                                       | 54        |
| 3.1.5. Principais Acordos e Tratados desde a constituição .....  | 57        |
| da área de livre circulação Schengen   |           |
| 3.1.5.1. O Espaço Schengen.....  | 58        |
| 3.1.5.2. O Tratado de Maastricht .....   | 60        |
| 3.1.5.3. O Tratado de Amsterdã.....  | 60        |
| 3.1.5.4. O Pacto Europeu sobre Migração e Asilo.....   | 62        |
| 3.1.5.5. O Tratado de Lisboa.....  | 64        |
| 3.2. A Evolução das políticas migratórias na Europa.....   | 65        |
| 3.2.1. De 1945 a 1973.....   | 65        |
| 3.2.2. De 1973 aos dias de hoje.....   | 67        |
| 3.2.3. Evolução dos fluxos migratórios na Europa hoje:<br>da restrição à diversificação.....   | 70        |

|   |            |
|---|------------|
| 3.3. A Evolução das políticas migratórias na Espanha.....   | 75         |
| 3.3.1. Capitalismo e movimentos migratórios na Espanha no século XX.....                                    | 76         |
| 3.3.2. Espanha e movimentos migratórios no pós-1970 .....   | 82         |
| 3.3.3. As políticas migratórias espanholas durante o período de<br><i>boom</i> econômico .....              | 86         |
| 3.3.4. A política migratória da Espanha de 1985 a 2005 .....  | 87         |
| 3.3.5. A política migratória da Espanha de 2005 a 2012 .....  | 90         |
| 3.4. Crítica à restrição e controle de fronteiras como projeto de europeização.....                         | 93         |
| <b>4. A ESPANHA E A CRISE: INSTRUMENTALIZAÇÃO,<br/>NACIONALISMO E XENOFOBIA.....</b>                        | <b>98</b>  |
| 4.1. A Instrumentalização das Políticas Migratórias na Espanha.....   | 98         |
| 4.2. Análise da imigração na Espanha.....   | 102        |
| 4.2.1. Mudanças na atitude ante a migração na Espanha:<br>o aumento da xenofobia.....                       | 103        |
| 4.2.2. A estrutura laboral espanhola e o impacto do desemprego:<br>o aumento da vulnerabilidade.....        | 107        |
| 4.2.3. A imigração na Espanha depois de 5 anos de crise:<br>a reconfiguração dos sistemas migratórios ..... | 118        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>132</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>  | <b>141</b> |

## RESUMO

Entre os diversos fatores (econômicos, políticos, sociais ou culturais) que motivam as migrações, as políticas migratórias exercem um papel fundamental no sentido de reconhecer o direito do imigrante ou de criminalizá-lo. Essas políticas, em muitos casos, e especialmente no caso Europeu, fazem parte de um projeto de instrumentalização dos fluxos migratórios em função dos interesses dos Estados nacionais. Neste sentido, respondem a fatores que não se comprometem absolutamente com a dignidade do imigrante ou com sua integração ao país de destino. Ao contrário, pretendem perpetuar as relações de desigualdade através do estado de transitoriedade do imigrante. O presente trabalho tem como objetivo discutir, através de um estudo de caso do Estado Nacional Espanhol e das competências da União Europeia, de que forma as políticas migratórias restritivas e instrumentalizadas influenciam de fato nos fluxos, e de que forma os demais fatores que compõem o sistema migratório podem reduzir ou relativizar a eficácia dessas políticas. As diferenças entre Norte e Sul devem pontuar este debate por serem, ao mesmo tempo, a origem dos fluxos e a ferramenta pela qual eles se mantêm.

**Palavras-chave:** migrações internacionais, políticas migratórias, soberania, instrumentalização, sistemas migratórios, Estado Nacional, União Europeia, Espanha.

## **ABSTRACT**

Among the various factors (economic, political, social or cultural) which motivate immigration, governmental policies play a key role in recognizing the right of the immigrant or criminalizing it. These policies, in many cases, and especially in the European case, are part of a trend to exploit migratory flows in the interests of nation states, and therefore address issues that are not absolutely committed to the dignity of immigrants or their integration into the destination country. Instead, they aim to perpetuate relations of inequality and the immigrant's transient status. This paper aims to discuss, through a case study of the Spanish National State and the powers of the European Union, how restrictive immigration policies currently in force influence migratory flows, and how other factors that make up the immigration system can reduce or qualify the effectiveness of these policies. Disparities between the northern and southern hemispheres are also very important in this discussion since they are considered, at the same time, the origin of the flows and the tool by which they are maintained.

**Keywords:** international migration, migration policies, sovereignty, instrumentation, migration systems, National State, the European Union, Spain.

## INTRODUÇÃO

A história da Europa, incluindo a história recente, mostra o quão difícil é tomar decisões por unanimidade ou identificar interesses estratégicos que abarquem as necessidades de toda a União Europeia. Esse é o conflito que marca também a história das migrações na Europa. Uma política pouco clara e reativa, que mais recentemente torna-se restritiva. Não por coincidência, a região passa por uma grave crise econômica. Neste contexto, a instrumentalização, historicamente corriqueira, passa a ter implicações extremamente negativas para o imigrante. A realização de estudos que identifiquem as situações de vulnerabilidade do imigrante e busquem alternativas no sentido de minimizar esses efeitos negativos torna-se, assim, fundamental.

O presente estudo tem como objetivo analisar, por meio do estudo do caso da Espanha no contexto da União Europeia, os desdobramentos de crises e da adoção de políticas migratórias restritivas, resultando no aumento da xenofobia e da vulnerabilidade do imigrante. A ideia é de que a instrumentalização da imigração, entendida como a restrição ou flexibilização de políticas em função de interesses econômicos do Estado pode influenciar os fluxos, mas outros fatores que constituem o sistema migratório, como os fatores políticos, sociais, históricos e culturais agem, muitas vezes, de maneira a mitigar seus efeitos.

Objetiva-se, através do estudo de caso proposto, analisar aspectos que vão das competências jurídicas em relação à imigração e do entendimento dos sistemas migratórios, passando pela importância do Estado como mecanismo decisório e chegando à discussão sobre os direitos humanos e os limites do Estado soberano na definição de políticas que criminalizam aqueles que têm como delito a busca por melhores condições de vida. Ao mesmo tempo, é importante não perder de vista as desigualdades entre Norte e Sul como causa da reprodução e legitimação do processo de instrumentação de políticas migratórias. Como coloca SAYAD (1998: 245), *a imigração consagra a relação de dominação que a produziu e a mantém.*

Importante destacar que se fala aqui do imigrante voluntário ou econômico, ou daqueles fluxos migratórios definidos pela migração da força de trabalho de um lugar com menos oportunidades para outro no qual haja mais oportunidades. O recorte geográfico desta tese é a União Europeia e mais especificamente a Espanha. A Europa tem sua história marcada pela emigração e imigração e apresenta-se como um dos grandes atores (por estar no centro do sistema internacional) da instrumentalização da imigração em seu território, principalmente depois da Segunda Guerra. Junte-se a isso a tentativa de se estabelecer uma organização supranacional que dê conta da complexidade do tema migratório diante de uma crise econômica que, analisada numa perspectiva histórica, tende a provocar um enrijecimento das políticas. A Espanha, por sua vez, por ser um Estado Nacional soberano e peça fundamental do tabuleiro político europeu, por ter vivido nos últimos trinta anos um período de *boom* econômico com flexibilização de políticas, seguido de um período de estagnação e recessão dos mais intensos na região, o que – supõe-se – possibilitará uma melhor análise do panorama da instrumentalização da imigração.

Até que a atual crise econômica e financeira internacional atingisse a economia espanhola e, de maneira dura, o seu mercado laboral, a Espanha representava um caso único no âmbito internacional como país receptor de imigração. Em praticamente uma década a população estrangeira com permissão de residência passou de 800 mil em 1999 para mais de 5,7 milhões em 2010. Já em 2007 os índices de imigração na Espanha situavam o país como o segundo maior receptor de imigrantes do mundo. Em 2010 a Espanha passou a ser, segundo o *Eurostat*, um dos países da União Europeia com maior população de origem estrangeira (mais de 12%). (INE, 2010)

As dificuldades em se conseguir dados fidedignos sobre população de uma forma geral juntam-se, no caso da migração internacional, à questão dos indocumentados que, segundo as estimativas, muitas vezes superam os documentados em número, embora sua condição impeça a contagem através dos registros consulares. Em virtude dessas dificuldades utiliza-se dados referentes aos imigrantes documentados, sobre os quais os

efeitos das crises e das políticas, supõe-se, são mais brandos que aqueles sentidos pelos indocumentados.

O método escolhido para este estudo foi a revisão, um tipo de trabalho que exige avaliação crítica dentro do período estabelecido e do recorte do tema escolhido. Além dos autores tradicionais das Ciências Sociais, buscou-se no arcabouço teórico da História e da Economia Política elementos que ampliassem a compreensão de um tema tão complexo. O estudo baseia-se essencialmente em fontes teóricas e em dados estatísticos de órgãos oficiais, embora referenciais ou dados de ONG's, organismos internacionais e mesmo de imprensa, tenham sido também utilizados.

Assim, o primeiro capítulo traz uma revisão das Teorias da Migração, a partir das quais se estabelece o marco teórico na Teoria dos Sistemas Migratórios. O objetivo é levar em conta a complexidade de fatores que influenciam os movimentos migratórios. Inicia-se ainda neste capítulo um debate sobre o papel do Estado Nacional na definição dos fluxos e das inúmeras contradições e possibilidades relacionadas à imigração, quando pautadas nos direitos humanos.

No capítulo 2, inicia-se o debate que tem nos direitos humanos seu maior argumento para a construção de políticas migratórias pró-ativas. Apresentam-se os argumentos econômico, demográfico, humanitário e realista, com destaque para este último. Discute-se os limites do Estado Nacional sobre o monopólio da liberdade de acolher ou expulsar a mão-de-obra estrangeira a baixo custo. Com isto, pretende-se destacar o interesse do Estado em manter o status de transitoriedade do imigrante para então introduzir a importância de serem criadas alternativas viáveis, dentro deste cenário, de uma política migratória que inclua outros interesses.

No capítulo 3 faz-se um apanhado de toda a história das migrações na Europa e Espanha, principalmente a partir do pós-guerra e os desdobramentos que evidenciam a instrumentalização das migrações. Neste momento é ainda importante discutir a questão das competências dentro da União Europeia, o papel do Estado Nacional nas definições destas políticas bem como os marcos institucionais e regulatórios da matéria em função

dos acordos e tratados constituídos. O objetivo é destacar a inclusão da questão migratória na política de segurança e defesa e demarcar as dificuldades da governança europeia em um ambiente com múltiplos níveis organizadores.

Finalmente, no capítulo 4, são apresentadas estatísticas referentes à dinâmica migratória na Espanha principalmente no período de 2007 a 2013, quando é possível perceber as mudanças que ocorrem e função da crise econômica de 2008 com a consequente queda no nível de emprego e restrição das políticas migratórias. Para que esta não se torne uma análise determinista leva-se em conta os inúmeros outros fatores que constituem a formação dos sistemas migratórios. A tese é de que as políticas migratórias têm eficácia bastante limitada no que diz respeito ao fechamento de fronteiras, principalmente quando as enormes desigualdades entre países de origem e destino persistem.

## 1. AS TEORIAS MIGRATÓRIAS

As abordagens teóricas que envolvem o tema da imigração internacional são diversificadas em sua perspectiva, mas todas, de uma forma ou de outra, tentam dar conta de pelo menos de uma das partes da intrincada rede estabelecida entre países receptores, de origem e seus atores.

De acordo com CASTLES e MILLER (1998) a teoria neoclássica, desenvolvida no século XIX com a elaboração de leis estatísticas por Raveistein (1885, 1889), é essencialmente individualista e ahistórica. Nela, os potenciais imigrantes avaliam as possibilidades de emigrar de seu país de origem de acordo com o estabelecimento de relações custo-benefício. Os fluxos de migração internacional só apareceriam diante de diferenças salariais entre países e o tamanho dessa diferença estaria relacionada diretamente ao tamanho do fluxo, criando a idéia, hoje bastante criticada, da formação de um “mercado da imigração”:

A teoria neoclássica presume que indivíduos maximizem a utilidade: procuram pelo país de residência que maximize seu bem-estar... A procura é baseada nas condições financeiras do indivíduo, nas regulações impostas pelos países recebedores e pelas regulações para emigração no país de origem. No mercado de imigração os vários pedaços de informações são trocados e as várias opções são comparadas. Países lançam suas ofertas enquanto indivíduos comparam e escolhem. Muitos indivíduos concluem que é mais “lucrativo” permanecer em seus países de origem..., outros concluem que estarão melhores em algum outro lugar. (BORJAS apud CASTLES e MILLER, 1998, p.21, trad. do autor)

Por outro lado, a “new economics of migration”, desenvolvida na década de 1980, defende a unidade familiar como a responsável pela decisão de migrar diante da deterioração das condições econômicas no local de origem (Massey et al. 1993). A teoria

ainda atribui pressões por movimentos internacionais à falta de serviços públicos, programas de crédito e seguro privado acessível. O envio de um ou mais componentes da família ao exterior substituiria essas deficiências através das remessas, diversificando riscos. Embora tenha surgido em desafio a algumas conclusões da teoria neoclássica, a “new economics of migration”, na verdade, apresenta uma nova possibilidade de surgimento de fluxos.

Já em relação à “dual labor market theory”, idealizada por Priore (1979), a percepção dos fluxos migratórios é levada a uma perspectiva macro, na qual estes seriam causados por uma permanente demanda por mão-de-obra imigrante inerente à estrutura econômica dos países desenvolvidos (Massey et al. 1993). Dessa forma, o causador dos movimentos migratórios não seria o desemprego nos países de origem, mas a necessidade estrutural dos países ricos que através das políticas migratórias de seus Estados-nação aceleram ou reduzem fluxos, através, por exemplo, do recrutamento de mão-de-obra estrangeira ou da exigência de vistos. Assim, durante períodos de alta demanda por trabalhadores os salários da base da pirâmide seriam impedidos de subir em nome da rigidez institucional dada pelas relações de status e remuneração. Por outro lado, quando a demanda cai, não há nada que impeça os salários de caírem.

No mesmo caminho, a “World Systems Theory”, pensada por Wallerstein (1974), vincula a mobilidade populacional ao fenômeno da expansão capitalista às áreas periféricas do mundo a partir do século XVI (Massey et al. 1993). Relações coloniais do mercado global teriam dado lugar às relações neocoloniais que perpassam a dependência em relação às grandes corporações multinacionais e ao estabelecimento de *links* culturais que forjam uma idéia de sociedade global. Neste contexto surgem as cidades globais, que concentram a mão-de-obra altamente qualificada e ao fazê-lo, criam demanda por serviços executados pela mão-de-obra desqualificada, aumentando por sua vez a demanda por imigrantes (Sassen, 1987). Ao mesmo tempo, nativos com menos educação resistem em realizar os trabalhos oferecidos à base da pirâmide ocupacional, executados normalmente por imigrantes, e tornam-se também potenciais emigrantes. Desta forma,

capitalismo e migração tornam-se fenômenos indissociáveis.

A formação de redes de contato é outro fenômeno que, voltando a uma escala micro, dá contornos e características a cada movimento migratório. Segundo a “Network Theory” a expansão das redes de contato reduz custos e riscos dos movimentos, o que aumenta a probabilidade de migrar, causando um movimento adicional e expandindo ainda mais as próprias redes. Segundo Massey (1993), governos têm grande dificuldade em controlar fluxos que começaram através do processo de formação de redes de contato. Políticas de reunificação familiar, neste caso, reforçam ainda mais essas redes.

Ao mesmo tempo, segundo a “Institucional Theory”, a independência aos fatores que originalmente causaram o movimento migratório é alcançada quando o fluxo de migrantes torna-se institucionalizado, com organizações desenvolvidas no sentido de dar suporte e/ou promover os fluxos. (Massey et al. 1993). É importante lembrar que essas organizações podem ser legais e ilegais e que a formação de barreiras à entrada de migrantes dá força a um mercado negro que vitimiza o migrante e põe em cheque seus direitos.

Partindo de perspectiva semelhante, a migração se sustenta através de uma teoria chamada por Myrdal (1957) de causa cumulativa (*cumulative causation*). Fatores socioeconômicos e mudanças culturais promovidas pelos fluxos migratórios dariam ainda mais força aos fluxos, dificultando o controle por parte do Estado (Massey et al. 1993). Entre elas destaca-se a adoção da emigração como um rito de passagem para jovens de determinada comunidade, onde o cumprimento do rito torna-se uma questão de status e estimula ainda mais potenciais emigrantes.

A formação de sistemas envolvendo os fluxos migratórios requer a soma das macro- e micro-estruturas apresentadas até aqui (CASTLES e MILLER, 1998). Países ligados através desses sistemas não estão necessariamente próximos geograficamente, já que as relações políticas, econômicas, históricas e culturais são as

que realmente importam. Ao mesmo tempo, a “Migration systems theory”<sup>1</sup>, da qual deriva este pensamento, destaca a não estabilidade do sistema. Países podem ser somados ou excluídos dele em resposta a mudanças sociais, flutuações econômicas e revisões políticas.

Se a princípio a densidade populacional e o déficit entre a criação de empregos e a entrada de novas coortes no mercado de trabalho leva a emigração, as mudanças supracitadas, tanto no país de origem quanto no de destino podem reforçar essa tendência, indo ou não ao encontro das necessidades estruturais de mão-de-obra dos países centrais. Nesse sentido, a discussão sobre o que caracteriza esses deslocamentos torna-se fundamental.

Cohen (1997) traz o conceito de diáspora aos dias de hoje com uma roupagem nova para caracterizar o fenômeno da emigração. O termo, que vem do grego e inicialmente se referia a movimentos de expansão e colonização, mais tarde ganhou contornos catastróficos, “associando sempre o movimento de dispersão populacional a uma subsequente infelicidade nos países de exílio” (1997, p. 26). Segundo Cohen, entretanto, hoje já é possível admitir definições mais positivas e menos fatídicas em torno das diásporas.

As idéias relacionadas ao multiculturalismo aquecem o debate sobre aquelas diásporas resultado da expulsão de um povo de sua terra de origem, na medida em que “quando a terra natal já não existe, a violência e às vezes o terrorismo tornam-se comuns” (Cohen, 1997, p.193). Dessa forma, o autor ainda chama a atenção para os efeitos negativos e positivos das diásporas, tanto sobre as comunidades nativas quanto sobre a própria comunidade de imigrantes. Nesse momento, o papel do Estado-nação no sentido de adotar uma política de imigração multicultural efetiva pode ser decisivo para a prevenção de comportamentos patológicos.

---

<sup>1</sup> Essa teoria será apresentada com mais detalhes, como parte do marco teórico, no tópico seguinte.

## 1.1. A teoria dos Sistemas migratórios como marco teórico

Como foi possível perceber anteriormente os processos migratórios são extremamente complexos e podem ser influenciados por inúmeros fatores, o que torna difícil o enquadramento em um único conjunto de fatores para a análise científica. Muitos autores defendem que qualquer tentativa neste sentido é deficiente por natureza.

Por esta razão optou-se pelo foco na perspectiva de CASTLES e MILLER porque além de abarcar inúmeros fatores em sua análise, sua teoria vai ao encontro dos Direitos Humanos.

Os autores defendem que, até o presente momento, nenhum governo jamais teve sucesso no estabelecimento, de fato, de uma sociedade de imigrantes etnicamente diversa. Os recrutamentos feitos pelos Estados comumente levam à formação de minorias étnicas com consequências para as relações sociais, políticas públicas, identidade nacional e relações internacionais.

No que se refere ao papel dos Estados e da economia nos fluxos migratórios, CASTLES e MILLER (2008) afirmam que é necessário trazer mais elementos para a análise, e destacam a *Dual Labor Market Theory*, já citada anteriormente, já que esta mostra a importância de fatores institucionais e das questões de raça e gênero na segmentação do mercado de trabalho. Aparece aí a ideia da demanda estrutural nas economias centrais por dois extremos: mão-de-obra altamente qualificada e pouco qualificada (Sassen, 1987). Os altamente qualificados seriam selecionados segundo seu capital humano, mas também de acordo com sua etnia, gênero e, no caso de imigrantes, status (documentado ou não). Na outra ponta, os pouco-qualificados comumente aparecem como aqueles pertencentes a etnias minoritárias, imigrantes indocumentados, etc.

Segundo CASTLES e MILLER, a teoria supracitada junto com a *new*

*economics of labor migration*, que destaca a participação de famílias e comunidades na decisão de emigrar ao invés de dar foco à decisão individual, fazem parte das teorias de foco econômico mais recentes, que contrastam com os determinismos da teoria neoclássica ao abarcar uma gama maior de fatores.

Ao mesmo tempo, a *Segmented Labor Market Theory*, que foca no setor da demanda por imigrantes indocumentados enfatiza que a migração é influenciada por fatores estruturais das economias capitalistas modernas. Para isso uma potencial solução seria a criação de políticas que punissem empregadores. Isso poderia tornar inviável, no entanto, setores importantes como a agricultura e serviços intensivos em mão-de-obra, tamanha é a importância da imigração para as economias que absorvem a mão-de-obra migrante.

MASSEY et.al. (1998:50-59) argumenta que as diversas teorias econômicas sobre migração operam em diferentes níveis de análise e focam em distintos aspectos da imigração ou emigração, mas que todas contribuem de alguma forma para o entendimento do processo migratório. Da mesma forma a emigração/imigração não podem ser vistas apenas através da perspectiva econômica.

A análise histórica e dos fluxos contemporâneos, como a realizada neste trabalho, mostram como Estados (principalmente nos países de destino) podem ter um grande papel no controle dos fluxos. A razão mais comum para permitir a entrada é a demanda por trabalhadores, mas – como será mostrado mais adiante – aspectos demográficos e humanitários são também de extrema importância.

Também importante levar em conta a análise histórico-estrutural e a World System Theory, cujas raízes intelectuais passam pela economia política marxista, especialmente a Teoria da Dependência, a qual prega a condição do subdesenvolvimento como o resultado da exploração dos recursos dos países menos desenvolvidos (inclusive o trabalho) pelo colonialismo. O período pós-colonial seria marcado por termos de troca injustos para os países periféricos (CASTLES e MILLER, p.26). A partir dos anos de

1970 a *World Systems Theory* tem seu foco no processo de incorporação pela economia mundial controlada pelo ‘core’ de nações capitalistas das regiões menos desenvolvidas da periferia deste sistema. Essa teoria marca muito o momento histórico em que surge: a chegada de corporações multinacionais a economias menos desenvolvidas acelerando o êxodo rural, o desemprego, a urbanização não planejada e o crescimento de economias informais e da pobreza (WALLERSTEIN, 1984). Embora ajude a pensar a questão do processo migratório, especialmente no período das décadas de 1970 e 1980, a análise histórico-estrutural e a World System Theory têm sérias limitações para explicar os fluxos migratórios contemporâneos. Ao mesmo tempo, assim como as teorias neoclássicas, essas análises dão ênfase à questão econômica e sócio-estrutural, deixando de lado as questões do processo migratório que envolvem os aspectos humanos referentes às motivações dos indivíduos e grupos envolvidos.

Mais recentes e menos vulneráveis a críticas, destacam-se a *Migration Systems Theory*, com raízes na geografia e a *Migration Networks Theory* ligada a sociologia e à antropologia. A *Migration Systems Theory* diz respeito a um suposto sistema de dois ou mais países nos quais há fluxo migratório, podendo ser um país parte de inúmeros sistemas migratórios. Os *links* entre Estados de origem e destino podem ser feitos por comparação ou relações entre os Estados, conexões por cultura de massa e rede de contatos. Os fluxos surgiram, portanto, a partir de *links* já existentes como relações de colonialismo, influência política, comércio, investimentos e laços culturais. O princípio básico da *Migration System Theory* é que qualquer movimento migratório pode ser visto como o resultado da interação entre macro (fatores institucionais de larga-escala) e micro-estruturas (redes, práticas e rituais dos imigrantes). Esses dois níveis estão ligados por mecanismos intermediários entendidos aqui como meso-estruturas.

As macro-estruturas, essenciais para a análise que se pretende fazer aqui, incluem a política econômica de mercado, as relações interestatais, assim como leis, estruturas e práticas estabelecidas por países de origem e destino para controlar a migração. A evolução da produção, distribuição e troca dentro de uma economia mundial

cada vez mais interdependente têm sido claramente determinante na formação e diversificação dos fluxos migratórios. As micro-estruturas, das quais também fala a *Migration Networks Theory* impescindem das inúmeras relações familiares e redes de contato estabelecidas pelos emigrantes/imigrantes nos países de origem e destino. Já as meso-estruturas baseiam-se no que KING (2002) chama de “privatização da migração” e consiste no surgimento de uma indústria da migração composta de organizações de recrutamento que servem como intermediários podendo ser tanto bem-intencionados quanto criminosos como atravessadores, conhecidos também como ‘coiotes’.

Importante lembrar que as macro, micro e meso-estruturas estão ligadas de forma que a linha que as separa seja bastante tênue. Nenhuma causa sozinha é suficiente para dar conta do fenômeno migratório. Mesmo quando fala-se de apenas uma das estruturas apresentadas está-se levando em consideração os aspectos que perpassam as demais.<sup>2</sup>

Na perspectiva das macro-estruturas, o Estado e as relações interestatais, as leis, estruturas e práticas estabelecidas por países de origem e destino para controlar a migração têm papel importante. Antes de analisarmos as questões relativas às políticas migratórias, entretanto, é importante identificarmos as relações – e contradições – entre a soberania estatal e a imigração internacional.

---

<sup>2</sup> Um outro aspecto das migrações contemporâneas a qual não é possível ignorar é o transnacionalismo. O melhoramento de tecnologias, transporte e comunicação tornam cada vez mais possível o link permanente do imigrado com seu país de origem. Isso tem facilitado o crescimento do fluxo circular ou temporário no qual o pessoas emigram/imigram repeditamente entre dois ou mais lugares onde possuem ligações econômicas, sociais ou culturais. Importante destacar que a Transnational Theory vai ao encontro da Migration System Theory ao destacar os links entre um emigrante/imigrante e dois ou mais países. As implicações do transnacionalismo para a integração no país de destino são discutíveis e serão levadas em conta na análise do caso espanhol.

## 1.2. Soberania Estatal e Direito de Imigrar

Conceitos de soberania cunhados no século XIX são o legado vivo de episódios históricos marcados pelas idéias sobre raça, imperialismo e poder governamental. Na conjuntura atual, em especial no direito internacional, existe uma disputa colocada em termos claros: de um lado, o exercício discricionário da soberania estatal e, do outro, o direito de imigrar e os direitos dos migrantes (CERNADAS, 2009). Hans J. Morgenthau que se apresenta de forma clara e precisa o conceito de soberania:

A soberania pressupõe a suprema autoridade legal de uma nação para aprovar leis e fazê-las cumprir dentro de um determinado território e, como consequência, a independência em relação à autoridade de qualquer outra nação e igualdade com a mesma nos termos do direito internacional (MORGENTHAU, 2003:578.)

Para que se possa entender o contexto europeu, que é objeto deste trabalho, é importante perceber que há liberdade de restrições legais através, principalmente, de tratados, e liberdade de regulação pelo direito comunitário, sem que haja prejuízo à soberania e desde que a capacidade suprema de legislar e aplicar leis seja preservada. O Direito Comunitário é um direito internacional particular, com finalidade própria e tendendo a se diferenciar e se tornar autônomo em relação ao Direito Internacional Público. (CAMPOS, 1989). Os Estados-membros da União Europeia podem adotar uma concepção “dualista”, quando estabelecem que há necessidade de proceder a uma “nacionalização” da norma internacional, ou seja, sua transformação em direito interno, ou uma concepção “monista”, quando estabelecem como princípio irredutível o primado do Direito Internacional sobre o direito interno (BATISTA, 1998). Muitos países do bloco adotam a posição intermediária, onde prevalece o monismo enquanto o dualismo é aplicado de forma excepcional.

É importante destacar que um Estado soberano contrai obrigações internacionais no exercício de sua própria soberania, ou seja, avaliando seus interesses,

ainda que o preço a pagar seja maior se comparado a outro Estado, também soberano. Segundo MORGENTHAU (2003), a desigualdade de direitos e obrigações na política internacional, bem como a interdependência política, econômica, militar ou tecnológica não ameaçaria a soberania de um Estado, ainda que este perca condições de aprovar ou fazer leis. Isso porque, ainda que a igualdade e a independência sejam características básicas do conceito de soberania, a perspectiva realista vem destacar que a igualdade completa ou a independência completa, não são, de fato, encontradas no sistema internacional. Ainda assim persiste a soberania porque:

Cada nação tem o direito de dar a si própria a constituição que lhe aprouver, de promulgar as leis que desejar, independentemente de seus efeitos sobre seus próprios cidadãos, e de escolher qualquer sistema de administração. Ela tem plena liberdade para adotar qualquer modalidade de estabelecimento militar que lhe pareça necessário, com vistas à concretização dos propósitos de sua política externa – a qual, por sua vez, ela pode determinar da maneira que lhe pareça adequada (MORGENTHAU, 2003:572.)

A perda de soberania estaria quase unicamente ligada ao ingresso em organização internacional de voto majoritário em matérias estratégicas como emendas à constituição, declaração de guerra e paz, políticas fiscais, composição de governo e das forças armadas.

No que diz respeito ao direito internacional, ainda segundo a perspectiva de soberania adotada neste trabalho, o *princípio da igualdade* pressupõe que Estados podem eventualmente optar por subordinar-se a determinada norma internacional, mas jamais a outros Estados. A *regra da unanimidade*, por sua vez, supõe que no processo legislativo do direito internacional, todos os países valem igualmente, podendo abster-se de pactuar aquilo que não desejam. Assim, independentemente de tamanho, população ou poder, cada Estado tem um voto de mesmo peso, que é necessário para obrigá-lo para aquela regra. No contexto europeu fala-se do direito comunitário que é distinto do direito internacional, de caráter global. (JACKSON, 2003)

MORGENTHAU (2003) defende ainda a indivisibilidade da soberania e o caráter finito do poder soberano, fator este que distingue todas as definições realistas de soberania em relação às tradicionais. Se de um lado, a soberania aparece como um direito inalienável do Estado, como destacam todas as definições do pensamento realista clássico, de outro o direito de imigrar fica condicionado aos revezes econômicos de cada Estado Nacional e às variações subsequentes nos sentimentos de nacionalismo e xenofobia. Para BIGO:

A segurança torna-se a chave através da qual se lê o problema da imigração. Mais que isso, existe uma intensificação dos medos da população por meio de expressões como “bomba migratória”, remetendo a uma suposta situação de guerra. Pode-se dizer que o Estado de Segurança caminha para substituir o Estado Social, uma forma de governabilidade a ser sustentada através da inquietação e da produção do mal-estar (BIGO, 2003:3)

Neste sentido, a emigração é amplamente considerada uma questão de direitos humanos (asilo, não recusa), mas a imigração é considerada uma questão de soberania e segurança nacional (entrada, residência) (CERNADAS, 2009), ou seja, enquanto é possível encontrar um vasto respaldo, entre os instrumentos internacionais, no que se refere ao direito de emigrar, o direito de imigrar não é contemplado, o que gera um dilema, tanto para os migrantes quanto para os próprios países de destino que vêem o crescimento da imigração de indocumentados e passam a lutar para a redução dos fluxos, através de políticas muitas vezes ineficientes de proteção de fronteiras e violação de direitos dos imigrantes. Um evidente retrocesso nos padrões de direitos humanos, especialmente no que se refere à expulsão do país, à privação de liberdade, à detenção de crianças e às garantias de devido processo, vai sendo ampliado, enquanto aberrações da história da raça humana vão sendo recriados como, por exemplo, o sistema de patrulhamento marítimo europeu que SASSEN (2006) definiu como “o muro de Berlin sobre águas”, ou a diretiva do retorno que emprega abertamente a mesma lógica do

apartheid.

Ao mesmo tempo, a circularidade é vista como forma de maximizar os esperados benefícios que o migrante traria consigo depois de uma experiência de aproximadamente dois anos no exterior. O sistema de mão de obra temporária, no entanto, impede a integração do imigrante à sociedade e não arca, em longo prazo, com suas demandas por proteção social. A problemática que surge neste momento diz respeito, novamente, a questões ligadas à xenofobia. Aspectos como diferença de etnia, idioma, religião, aparência e ameaça à cultura local, estão intrinsecamente ligados à rejeição da idéia da substituição populacional. Sayad destaca a problemática acerca das convenções bilaterais que, muitas vezes, buscam construir ou solidificar fluxos migratórios circulares:

Nunca é demais insistir no caráter ilusório da “bilateralidade” e a “reciprocidade” das convenções que se encontram na origem da imigração ou que estão ligadas à imigração: convenções “bilaterais”, quando se sabe que o jogo é favorável, neste sentido, de cara, ao país que “oferece” empregos, e não ao país que “fornece” sua mão-de-obra; convenções “recíprocas”, quando se sabe que a reciprocidade reivindicada não passa, em quase todos os casos, de uma simples cláusula formal – jamais um indivíduo oriundo de um país de imigração será um imigrante num país de emigração -, quando não é puramente vazia. **Entre parceiros desiguais não existe relação de dominação mais confessa do que aquela que consiste em fingir a igualdade formal mais integral.** (SAYAD, 1991:241)

Parece improvável que o Direito Internacional ou qualquer outra esfera institucional promova tratados que disciplinem a questão do direito de imigrar, uma vez que essa é uma matéria considerada estratégica do Estado Nacional e qualquer modificação no âmbito dessa competência compromete diretamente a soberania. Mesmo no preâmbulo da União Europeia, a PESC (Política Externa de Segurança Comum), que regula a questão das migrações na região, deixa claro que a política regional não deverá afetar as competências de política externa e de segurança de cada Estado Nacional no mundo. (BORCHARDT, 2010:40).

Se de um lado, na ordem atual, a renúncia da soberania pelos Estados

Nacionais, no que diz respeito às questões relativas à migração, parece pouco provável; de outro, as questões dos imigrantes, seus direitos e necessidades continuam a ser negligenciados abertamente. O presente trabalho busca, exatamente, entender o papel da soberania dos Estados como meio para a definição de interesses na admissão seletiva de imigrantes e estabelecer, ao mesmo tempo, alternativas para a inclusão dos imigrantes, qualificados ou não, dentro da perspectiva dos Direitos Humanos e dos direitos dos próprios migrantes. Para isto, é fundamental entender de que forma se dá a interação entre fluxos migratórios, crises econômicas, políticas migratórias e sentimentos de xenofobia e nacionalismo<sup>3</sup>. Sayad aponta o princípio da não-ingerência e a soberania como criadores de um grande paradoxo nas relações internacionais, quando nos referimos à imigração:

...E mesmo que isso não corresponda a uma reação sistemática e conscientemente adotada, não deixa de ser uma política de boa vizinhança – principalmente quando a necessidade o impõe – lembrar o sacrossanto princípio de não-ingerência nas questões “internas” de outro país, ou do respeito estrito a sua soberania. Com efeito, **estamos defronte de uma situação infinitamente delicada e das mais constrangedoras:** como querer impor aos outros, ao seu parceiro, a “presença” de seus cidadãos, logo, para ele, a “presença” de estrangeiros em seu território e, no limite, contra sua vontade – em todo caso, é o que ele sempre pode afirmar – e contra seus interesses – ou, ao menos, o que acredita serem seus interesses ou aquilo que deseja que sejam seus interesses, esforçando-se por convencer a todos? **Como querer defender seus cidadãos imigrados, ou seja, defendê-los fora de seu território de origem, na “firma” que os chamou e contra essa mesma “firma”?** Seria como querer impor a aliados que não querem mais uma mulher que lhes foi dada por contrato de casamento. Este é um dos paradoxos, e não dos menos importantes, provocados pela imigração nas relações

---

<sup>3</sup> Entende-se que a atual ordem mundial está em constante mudança e que transformações estruturais acontecem e aconteceram historicamente ao longo dos séculos. No entanto, estas transformações não acontecerão ou não se completarão no curto, médio, ou mesmo no longo prazo de um século. No momento atual, ao contrário, percebe-se um reavivamento do sentimento nacionalista e xenófobo que sugere uma passo atrás nas conquistas feitas até aqui. O presente trabalho não propõe a desconstrução da ordem atual ou pretende cojecturar sobre um cenário utópico idealizado onde o Estado Nacional deixa de lado seus interesses, mas sim buscar alternativas dentro da realidade posta.

internacionais. (SAYAD, 1998:250)

Vale lembrar, que a implementação das normas internacionais de direitos humanos, tão essenciais para o reconhecimento dos direitos do migrante é feita, no âmbito da União europeia, tanto pelos tribunais nacionais – *ratione personae* – quanto pelo tribunal da comunidade europeia – *ratione materiae* – (BATISTA,1998). Assim, é fundamental que se busque o reconhecimento dos tratados de direitos humanos nesses dois níveis para que a situação, que SAYAD descreve como constrangedora, torne-se menos delicada.

### **1.3. As Contradições e Possibilidades relacionadas à Imigração: justificativa ao debate sobre os direitos humanos**

Mesmo em meio a restrições crescentes à entrada de imigrantes anunciadas pelas políticas migratórias na Europa, os fluxos migratórios tendem a diversificar-se, respondendo a fatores de diversas natureza. Na medida em que a mobilidade da mão-de-obra é restringida, a migração irregular passa a crescer mais rapidamente que todas as outras formas de migração, o que aumenta o temor por parte da população nativa e compromete os direitos do migrante:

É imprescindível que se considere, hoje, o contexto de luta e os compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e da efetivação dos Direitos Humanos dos migrantes, mas é também necessário que se discuta quais os grupos sociais contemplados nas políticas oficiais ancoradas em direitos humanos; é preciso reconhecer, neste contexto, que os movimentos migratórios internacionais representam a contradição entre os interesses de grupos dominantes na globalização e os Estados nacionais, com a tradicional ótica de sua soberania; (PATARRA, 2005:1)

Neste sentido, a discussão em relação aos direitos do migrante vem

ganhando destaque nos mais recentes relatórios do Banco Mundial, do *Global Commission on International Migration* (GCIM) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Apesar de sugerirem políticas migratórias ancoradas nos Direitos Humanos, esses organismos internacionais se apóiam no polêmico argumento do combate à pobreza no “terceiro mundo” através das remessas enviadas pelos migrantes, e recomendam a entrada dos grandes bancos nas operações que envolvem o envio de remessas financeiras aos países menos desenvolvidos. Um exemplo parecido é o apoio a migrantes temporários<sup>4</sup>. A circularidade é vista como forma de maximizar os esperados benefícios do imigrante, depois de uma experiência de aproximadamente dois anos no exterior. Ao mesmo tempo, o sistema de mão de obra temporária impede a integração do imigrante à sociedade e não arca, em longo prazo, com suas demandas por proteção social.

Esse apoio à circularidade vai de encontro à tese de substituição demográfica sugerida pelo próprio UNPD (2009), uma vez que não propiciaria a fixação do migrante e sua conseqüente reprodução e extensão de relações familiares. A problemática que surge neste momento diz respeito às questões ligadas à xenofobia. Aspectos como diferença de etnia, idioma, religião e aparência, estão intrinsecamente ligados à rejeição da idéia da substituição populacional.<sup>5</sup>

Numa ótica filosófico-religiosa, DEMÉTRIO em sua participação no I Fórum Social das Migrações (2005), vai ainda mais longe ao apoiar a idéia da cidadania universal. Segundo ele, a ética confere uma dimensão humana às migrações e aponta o importante papel do migrante na construção do mundo moderno. Desta forma, o patrimônio do homem seria o patrimônio da raça humana, não mais de uma ou outra etnia. É claro que a idéia de cidadania universal num momento em que ressurgem velhas

---

<sup>4</sup> Recomendamos esquemas de expansão para o trabalho verdadeiramente sazonal em sectores tais como os da agricultura e do turismo, os quais já deram provas de serem eficazes em vários países. A boa prática sugere que esta intervenção deverá envolver sindicatos e entidades patronais, juntamente com os governos dos países de destino e de partida, particularmente, na concepção e aplicação de garantias de salários base, condições de saúde e de segurança e cláusulas contratuais assegurando a possibilidade de novas visitas ao país. (PNUD, 2009)

<sup>5</sup> A ideia da substituição populacional será melhor abordada no item sobre argumentos demográficos.

questões ligadas à xenofobia soa mais como uma forma de destacar a importância do migrante, do que propriamente de encontrar uma solução para os problemas que estes encontram nos países de destino. Entretanto, é importante destacar as inúmeras vantagens que os migrantes levam aos lugares onde se estabelecem. Historicamente observa-se que grandes transformações foram precedidas por grandes fluxos migratórios. MARTINE (2005) destaca algumas destas vantagens, entre elas a própria substituição demográfica e suas implicações como a expansão da base consumidora, redução da inflação, aumento da produtividade, recebimento de mão-de-obra já qualificada e melhora da qualidade de vida nos países de destino. Para o PNUD (2009) os imigrantes aumentam a produtividade econômica, com um custo irrelevante ou inexistente para os cidadãos nativos.

Por outro lado, as desvantagens para o país de destino são inconsistentes, na medida em que só têm força graças a sentimentos de aversão ao multiculturalismo. O autor cita os conflitos e tensões sociais, o risco de erosão da cultura nacional, os riscos de terrorismo e a idéia de imigrantes como competidores. De fato, os trabalhadores migrantes com poucas qualificações geram muita controvérsia<sup>6</sup>. De um modo geral, embora alguns acreditem que estes migrantes venham efetivamente preencher postos de trabalho vagos, entre outros persiste a ideia de que vêm sobretudo roubar o emprego a trabalhadores nativos e são, para além disso, responsáveis pela redução dos níveis salariais. Entre outras preocupações manifestadas perante os fluxos de entrada de migrantes, tem-se apontado um maior risco de criminalidade, uma acrescida sobrecarga para as infra-estruturas dos serviços locais e o receio de se perder coesão social e cultural.

---

<sup>6</sup> O relatório Para o Desenvolvimento Humano do PNUD (2009) propõe de forma polêmica o aumento do número de vistos para pessoas pouco qualificadas. Segundo o relatório, a experiência sugere que as boas práticas neste âmbito incluem: garantir que os imigrantes tenham o direito a mudar de entidade empregadora, permitir que peçam o prolongamento da sua estadia e abram caminho para a eventual obtenção do direito de residência permanente, estabelecer condições que facilitem as viagens de regresso durante o período do visto e permitir a transferência de benefícios de segurança social acumulados. Os países de destino deverão decidir quanto ao número desejado de indivíduos a entrar no território através de processos políticos que deixem espaço à discussão pública e ao equilíbrio entre diferentes interesses. Os mecanismos para determinar o número de indivíduos que entra no território deverão ser transparentes e assentar na respectiva procura por parte das entidades empregadoras, estabelecendo-se quotas que estejam de acordo com as condições econômicas.

Mas estas preocupações revelam-se muitas vezes desmesuradas. Embora as investigações evidenciem a possibilidade de a migração, em determinadas circunstâncias, ter efeitos negativos nos trabalhadores nativos com as mesmas qualificações, o conjunto de fatos apurados sugere que estes efeitos são geralmente pouco significativos e podem, em alguns contextos, ser totalmente inexistentes. Hilly destaca a impossibilidade de conter esses fluxos:

Se a problemática da pobreza com a violação dos direitos humanos e os conflitos, continuam sendo os principais motores da emigração em grande escala, resta, que, em curto prazo, nem o apoio ao desenvolvimento, nem o comércio internacional e nem os investimentos no terceiro-mundo parecem poder criar uma situação que vá ao encontro da emigração. Parece até mesmo que a inter-relação cada vez maior entre os mercados pode, no futuro, ampliar e alargar a circulação migratória através da intensificação dos intercâmbios. Os efeitos sobre as mobilidades ainda são subestimados, principalmente porque o desenvolvimento de alguns países do terceiro-mundo pode modificar e acelerar as mobilidades alternativas. Notadamente porque uma economia que se desenvolva baseando-se na exportação (atual orientação dos países em desenvolvimento) acelera sua integração à economia mundial e aumenta sua interdependência com os outros países. Desenvolvimento, então, não significa automaticamente redução da pressão migratória, ao contrário; e a mobilidade social ativada pelos intercâmbios econômicos pode passar então por uma emigração. Além disso, as crises econômicas, revolvendo os sistemas migratórios, podem também acelerar e/ou reconfigurar a circulação migratória. O desenvolvimento econômico parece, portanto, mais reforçar que deter a migração internacional. Diante dessa situação, os países desenvolvidos são confrontados à seguinte alternativa: ou contribuem para o desenvolvimento em longo prazo, dos países do Sul; ou verão as imigrações aumentarem. (HILLY, 2003:8-9)

De fato, os altos níveis de pobreza e uma maior integração econômica de países de emigração, aliada a políticas migratórias que enfrentam os direitos humanos nos países de destino, formam uma combinação que não parece indicar um freio na emigração mundial. Ao mesmo tempo, o recente crescimento econômico dos países

emergentes também não indica, *per si*, a redução dos fluxos migratórios em direção aos países mais ricos, a menos que esse desenvolvimento se prolongue no longo prazo.<sup>7</sup>

Do ponto de vista não só econômico, como sócio-político, a idéia de gestão migratória, defendida pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), aparece como uma alternativa ao controle atual. Uma percepção parecida afirma que uma entrada de migrantes na ordem de 3 a 4% da força de trabalho do país receptor seria perfeitamente viável e benéfica tanto para o país de origem do migrante quanto para o que o recebe. Já os países para onde os fluxos de migrantes ocorrem ganhariam maior dinamismo econômico na medida em que o migrante se adaptasse à estrutura ocupacional. A taxa de migrantes internacionais entre a população mundial tem-se mantido notavelmente estável em cerca de 3% nos últimos 50 anos, embora se pudesse esperar, dada a existência de determinados fatores, um aumento no fluxo. As tendências demográficas e as crescentes oportunidades de emprego, aliadas a comunicações e transportes mais baratos, fizeram aumentar o desejo de migração. No entanto, aqueles que procuram migrar têm encontrado cada vez mais obstáculos à sua deslocação em virtude das políticas dos governos (PNUD 2009). Efetivamente, para além de o número de Estados-nação ter quadruplicado para quase 200 no século anterior, criando-se, por conseguinte, mais fronteiras para atravessar, as alterações nas políticas dos países continuaram a limitar a escala das migrações, mesmo quando as barreiras ao comércio se abriram. Os obstáculos à mobilidade são especialmente grandes para as pessoas pouco qualificadas, apesar de muitos países ricos procurarem os seus serviços. Para Sassen:

É interessante observar que a dinâmica migratória vai ao encontro das necessidades geradas pelas estruturas ocupacionais, ou seja, a mobilidade e o próprio perfil migrante vai sendo determinado por um sistema de polarização de salários (os mal

---

<sup>7</sup> As pessoas de países pobres são as que menos se mudam: por exemplo, o número de africanos que se mudou para a Europa é inferior a 1%. Com efeito, a história e as evidências actuais sugerem que o desenvolvimento e a migração andam de mãos dadas: a taxa mediana de emigração num país com desenvolvimento humano baixo é inferior a 4%, ao passo que em países com níveis elevados de desenvolvimento humano é superior a 8% (PNUD 2009)

pagos e os bem pagos) resultado da expansão dos serviços nos grandes centros urbanos. O fator básico no que diz respeito ao trabalho é menos o imigrante, seus sucessos e fracassos, e mais as características da estrutura ocupacional e as necessidades que essa estrutura gera. (SASSEN, 1987:76)

No que se refere ao papel do Estado em relação ao migrante ao longo da história e ao acesso da condição de cidadão por parte deste último, é importante destacar quatro diferentes modelos. O *modelo Imperial* é o que precede as revoluções Francesa e Americana e permitiu a formação de vários impérios multi-étnicos (o inglês, o austro-húngaro e o otomano). Pressupõe a submissão a um único poder controlador. O *modelo étnico*, que tem como melhor exemplo a Alemanha, parte do princípio da etnia (descendência, idioma, cultura) e tem como consequência a exclusão de minorias, o não-acesso à cidadania por parte de imigrantes, a formação de guetos e a violência. O *modelo republicano*, baseado no assimilacionismo, admite novos cidadãos desde que sigam as leis e adotem a cultura nacional. A França é um exemplo desse modelo. Ao fim, o *modelo multicultural*, já citado anteriormente, diferencia-se dos outros modelos, na medida em aceitaria as diferenças culturais e a formação de comunidades étnicas. Relativamente novo, esse modelo tem sido aplicado com pouco sucesso na Alemanha, graças às suas dificuldades históricas de aceitação do outro.

As idéias relacionadas ao multiculturalismo aquecem o debate sobre aquelas diásporas resultado da expulsão de um povo de sua terra de origem, na medida em que *quando a terra natal já não existe, a violência e às vezes o terrorismo tornam-se comuns* (COHEN, 1997:193). Dessa forma, o autor ainda chama a atenção para os efeitos negativos e positivos das diásporas, tanto sobre as comunidades nativas quanto sobre a própria comunidade de imigrantes. Nesse momento, o papel do Estado-nação no sentido de adotar a polêmica política de imigração multicultural pode ser decisivo para a prevenção de comportamentos patológicos, caso a mesma seja bem empregada.

Numa perspectiva antropológica, Sayad traduz de maneira clara a

importância do papel do Estado-Nação<sup>8</sup> na constituição dos fluxos migratórios:

Pensar a imigração (ou a emigração), é pensar o Estado. É o Estado que se pensa a si mesmo ao pensar a imigração (ou a emigração) e, na medida em que não tem consciência que, assim fazendo, pensa-se a si mesmo, termina por se enunciar naquilo que tem de mais essencial e, ao mesmo tempo, enunciar de maneira mais evidente as regras de seu funcionamento e revelar as bases de sua instituição. (SAYAD, 2000:20)

Ao mesmo tempo em que revela sua base institucional, o Estado passa a consumir populações ou ser consumido em suas próprias, à semelhança do que ocorreu no êxodo-rural. SAYAD compara o mundo desenvolvido ao mundo urbano que se alimentaria do Terceiro Mundo ou do que ele chama mundo da ruralidade. É claro que as ressalvas nessa correlação são muitas. Economias emergentes como o Brasil têm seus próprios pólos, suas próprias cidades globais, as quais dividem com as grandes capitais desenvolvidas o papel da concentração populacional. Assim, a colocação de Sayad, hoje, seria mais adequada às pequenas economias do Caribe e da América Central, por exemplo, que além de perderem boa parte de sua população através da emigração, tornam-se dependentes das remessas enviadas por ela.

Por outro lado, na perspectiva daquele que migra, a idéia do retorno estará sempre presente. Seja a decisão de migrar tomada individualmente ou em família, esse retorno se fará impossível ainda que se concretize de fato, graças às marcas deixadas pela ruptura constitutiva da emigração e pelas mudanças de tempo e de ordem social que tomaram lugar em sua ausência:

Em verdade, a nostalgia não é o mal do retorno, pois, uma vez realizado, descobre-se que ele não é a solução: não existe

---

<sup>8</sup> No destino, os imigrantes são muitas vezes tratados de forma a ter seus direitos humanos mais básicos violados. Mesmo que os governos não ratifiquem as convenções internacionais que protegem os trabalhadores migrantes, deverão assegurar-se que estes usufruam de plenos direitos nos locais de trabalho – a saber, igual remuneração por idêntico trabalho, condições de trabalho dignas e o direito à organização colectiva.

verdadeiramente retorno (ao idêntico). Se de um lado, pode-se sempre voltar ao tempo de partida, o espaço se presta bem a esse ir e vir, de outro lado, não se pode voltar ao tempo da partida, tornar-se novamente aquele que se era nesse momento, nem reencontrar na mesma situação, os lugares e os homens que se deixou, tal qual se os deixou. (SAYAD, 2000:12)

Entre caminhos e retornos, e não-retornos, as relações sociais multifacetadas dos imigrantes hoje, induzidas pelo processo de globalização e algumas vezes por políticas migratórias de circularidade, parecem indicar o transnacionalismo como a característica marcante dessa nova fase. Essa tendência, no entanto, que parece em primeira análise um grande avanço nos entendimentos em relação ao imigrante e seus direitos, surge em alguns momentos justamente no impedimento à cidadania plena nos países de destino, que desejam a força de trabalho dos imigrantes, mas repudiam seus traços.

Entre países unidos pela história e separados pelas diferenças sociais, característica que marca as relações migratórias transnacionais, é de interesse dos países de destino que seus imigrantes mantenham suas relações com a terra natal para o momento do retorno, que não deverá durar mais que a necessidade de sua economia por mão-de-obra estrangeira (SAYAD, 2000). Da forma como está, a construção de campos sociais que superam limites geográficos, culturais e políticos continuará limitado a certos aspectos ou a certos grupos, enquanto a inserção, para a maioria dos imigrantes, continuará a não ultrapassar sequer os limites do gueto. A atual recessão tornou os imigrantes particularmente vulneráveis. Alguns governos dos países de destino intensificaram a aplicação das leis de migração de forma que poderão infringir até mesmo os direitos dos mais básicos dos imigrantes. A seguir aprofunda-se a discussão sobre os direitos humanos.

## 2. OS DIREITOS HUMANOS E O DEBATE SOBRE A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PRÓ-ATIVAS

É possível perceber através da evolução histórica que sociedades alcançam progresso, de fato, apenas quando se movem em direção da emancipação humana. Neste sentido CANÇADO coloca:

Os avanços serão apenas alcançados através de mudança radical de mentalidade. Em qualquer escala de valores, considerações de ordem humanitária vão contra àqueles de ordem econômica ou financeira e contra o protecionismo do mercado de trabalho. Há, definitivamente, pressão para que se coloque o ser humano no lugar certo, certamente aquele acima dos capitais, bens e serviços. Talvez esse seja o maior desafio do mundo “globalizado” em que vivemos, da perspectiva dos direitos humanos.<sup>9</sup> (CANÇADO, 2008:02)

Paradoxalmente, a expansão do processo de integração internacional tem sido acompanhado, muitas vezes, pela erosão da capacidade dos Estados de proteger os direitos econômicos, sociais e culturais das pessoas sob sua jurisdição. CANÇADO (2008) destaca que o paradoxo da globalização é trágico porque existe a despeito dos consideráveis avanços em ciência e tecnologia ocorridos nas últimas décadas, que não foram suficientes para reduzir ou erradicar o egoísmo humano. Ao contrário, o progresso material de alguns foi acompanhado pelo cercamento de fronteiras e o aumento da criminalização de imigrantes que atinge mais intensamente aqueles mais vulneráveis, os indocumentados.

As migrações contemporâneas têm sido caracterizadas por essa

---

<sup>9</sup> The advances [in this domain] will only be achieved by means of a radical change of mentality. In any scale of values, considerations of a humanitarian order ought to prevail over those of an economic or financial order, over the alleged protectionism of the market of work and over group rivalries. There is, definitively, pressing need to situate the human being in the place that corresponds to him, certainly above capitals, goods and services. This is perhaps the major challenge of the “globalized” world in which we live, from the perspective of human rights. (CANÇADO, p.02, 2008)

vulnerabilidade e pelas disparidades existentes entre países de origem e destino. ‘A Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação racial, a Xenofobia e as formas conexas de Intolerância’ (Dunbar, 2001) adotou um programa de ação no qual declara:

Temos consciência que a história da humanidade está repleta de grandes atrocidades como resultado de graves violações dos direitos humanos e acreditamos que lições podem ser aprendidas através da história no sentido de prevenir futuras tragédias. Enfatizamos que lembrar crimes e erros do passado, onde e quando quer que eles tenham acontecido, condenando tragédias racistas e dizendo a verdade sobre a história é essencial para a promoção da reconciliação internacional e a criação de sociedades baseadas na justiça, equidade e solidariedade. (ONU, 2001) <sup>10</sup>

Para que tal façanha seja possível, SANTIAGO (2004) destaca que o verdadeiro espírito de solidariedade humana é fundamental para fazer frente às mazelas sofridas pelos mais vulneráveis. De fato, somente através da determinação firme de construir uma comunidade nacional baseada na solidariedade humana pode-se mitigar algumas situações intoleráveis como a da criminalização de imigrantes indocumentados.

Em uma tentativa importante de tentar reverter o processo de degradação das condições de vida do imigrante, foi aprovado pelo Assembleia Geral da ONU em 1990 a ‘Convenção Internacional para a proteção dos direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias’. Infelizmente, talvez em virtude da natureza egoísta do homem lembrada por CANÇADO e inferida por Hobbes ainda no século XVII, a Convenção teve poucas ratificações sendo sua maioria de países tradicionalmente

---

<sup>10</sup> We are conscious of the fact that the history of humanity is replete with major atrocities as a result of gross violations of human rights and believe that lessons can be learned through remembering history to avert future tragedies (par. 57). We emphasize that remembering the crimes or wrongs of the past, wherever and whenever they occurred, unequivocally condemning its racist tragedies and telling the truth about history, are essential elements for international reconciliation and the creation of societies based on justice, equality and solidarity. (UN, 2001)

emissores de mão de obra, ou seja, que possuem interesse em ver garantidos os direitos a seus emigrantes.

A ideia básica da Convenção supracitada é a de que todos os trabalhadores imigrantes, independentemente de seu status legal ou qualificação, devem usufruir dos direitos humanos que incluem uma lista de direitos que seguem o princípio da não-discriminação e uma visão holística e integral dos direitos humanos que compreende direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Esses direitos incluem: liberdade de emigração, direito à vida, proibição da tortura e da escravidão, liberdade religiosa e de opinião, direito à vida privada, à não priveração arbitrária de bens; segurança pessoal e liberdade individual, garantias em caso de prisão, acesso à justiça, assistência judiciária e devido processo legal, princípio da anterioridade da lei penal, garantias face a expulsão, assistência consular, igualdade no trato quanto às condições de trabalho, liberdade de participação sindical, direito ao nome, registro de nascimento e nacionalidade, respeito à identidade cultural, direito de remessa, direito à informação consular sobre direitos, entre outros. (SBALQUEIRO, 2009)

Nada obstante a previsão quase exaustiva de direitos para os imigrantes, ressalva-se que a restrição desses direitos no interesse da segurança nacional, ordem pública e proteção dos direitos e liberdades dos demais, o que contribui para manter a situação de “relatividade” dos direitos humanos do imigrante. Apesar de todas essas ressalvas, chama a atenção o fato das poucas adesões à Convenção<sup>11</sup> que evidenciam as dificuldades pelas quais passa o documento de consolidar-se como “padrão” em matéria de direitos humanos. Essa situação decorre do desinteresse dos países de destino de

---

<sup>11</sup> Embora seja considerada uma das oito convenções de direitos humanos mais importantes da ONU, até junho de 2013 apenas 63 países haviam ratificado: Argélia, Argentina, Azerbaijão, Belize, Bolívia, Bósnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Equador, Egito, El Salvador, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guiné, Guiné-Bissau, Honduras, Jamaica, Kirgistão, Lesoto, Líbia, Mali, México, Marrocos, Mauritània, Nicarágua, Paraguai, Uruguai, Peru, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tajikistão, Timor Leste, Turquia, Uganda, Chile, Venezuela, Togo, Síria, Sérvia, São Tomé e Príncipe, Ruanda, Nigéria, Niger, Moçambique, Montenegro, Libéria, Indonésia, Guiana, Gabão, Equador, Congo, Chade, Camboja, Bangladesh, Albânia, entre outros. Ver o status de ratificação da convenção em: <http://www2.ohchr.org/english/>

imigrantes em garantir direitos a essa categoria de pessoas, mas também da tendência de ignorar direitos já consagrados em outros instrumentos internacionais, como as convenções da OIT, eventualmente aplicáveis aos imigrantes.

Como já foi assinalado, do ponto de vista dos Estados não há direitos humanos para imigrar. O controle migratório é assunto que depende do critério de soberania e da defesa ou proteção do mercado interno (CANÇADO,2008). Desta forma, ao invés de adotar políticas migratórias pró-ativas pautadas nos direitos humanos, os Estados têm preferido políticas reativas com o objetivo de proteger suas fronteiras e tentar controlar os fluxos migratórios em função de suas necessidades internas.

A criminalização do imigrante, especialmente em momentos de crise, aumento da xenofobia e do nacionalismo, coloca-se como um achaque às conquistas feitas até aqui. A efetivação dos direitos dos trabalhadores imigrantes e suas famílias pretendidos pela Convenção de 1990 dependem de uma mudança fundamental de mentalidade.

A princípio é preciso reconhecer que todo imigrante deve usufruir de direitos humanos fundamentais. Assim como o princípio do *non-refoulement* constitui a base para a proteção dos refugiados, o imigrante indocumentado carece de proteção para que seus direitos sejam preservados principalmente em casos de ameaça como deportação e/ou expulsão. ‘A Convenção Internacional para a proteção dos direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias’ proíbe medidas de expulsão coletiva e determina que cada caso de expulsão deve ser examinado e decidido individualmente de acordo com a lei (Artigo 22.1).

No contexto Europeu, o Protocolo número 4/1963 da ‘Convenção Europeia de Direitos Humanos’ efetivamente proíbe a expulsão coletiva de estrangeiros (Artigo 4) e também casos individuais em que a expulsão gere a separação dos membros da unidade familiar (Artigo 8). Neste sentido, os Estados perdem relativamente o poder discricionário para expulsar de seu território estrangeiros que já estabeleceram um “*link* genuíno” com o país de destino. Ainda que a Convenção Europeia não contemple o

direito de não ser expulso, foi reconhecido que haviam limites para o exercício da soberania dos Estados para o controle da entrada e saída de estrangeiros. O limite para a soberania do Estado Nacional deve ser justamente os direitos humanos, compreendidos aí os direitos dos imigrantes, por isso é fundamental discutir sua importância na elaboração das políticas migratórias.

## **2.1. A Marginalização do Imigrante pelo Estado e os direitos humanos**

Seria lógico pensar em um mundo globalizado onde há circulação plena de pessoas. A democracia racial global estaria ligada não somente a extinção das etnias como definidoras de um ser nacional como na provável não dissolução dos Estados-nacionais, ou seja, a definição de Nação poderia certamente sobreviver à queda das barreiras que impedem a circulação de pessoas como sobreviveu a queda de barreiras ao capital. O máximo que teríamos aqui seria a multiplicação e/ou consolidação das sociedades transnacionais.

Por isso, para DE LUCAS (2008) as problemáticas que envolvem os movimentos migratórios hoje são falhas sistêmicas do projeto ideológico globalista. O imigrante admissível, que ele define de “bom trabalhador”, ocupa o posto de trabalho que o Estado deseja, durante o tempo que a economia ou o mercado de trabalho assim exigem. Um trabalhador comodite, facilmente retornável pela sua condição de transitoriedade. Para SAYAD (1998) o imigrante não passa de uma *força de trabalho provisória, temporária, em trânsito*, cuja condição é revogável a qualquer tempo. O trabalho é o salvo conduto do imigrante, estando sua estadia condicionada a ele, ou seja, sem trabalho, não há imigrante. Porém, não se trata de qualquer trabalho, mas daquele em cujo mercado há lugar para o imigrante. Imigrante desempregado não pode permanecer na condição de imigrante, portanto. A possibilidade de um estrangeiro se estabelecer em solo alheio só ocorre em sua relação estrita com o mercado de trabalho.

Se por um lado o pragmatismo da ideia de que não é possível evitar a

imigração e que de algum modo ela é útil faz cair por terra definitivamente a ideia da imigração zero, por outro lado o instrumentalismo reforça-se. A política laboral passaria a adequar-se ao mercado de trabalho e ao controle de fronteiras. A partir disso explicam-se a luta contra a imigração irregular, e o aumento da amplitude dos mecanismos de repatriação. A ideia de Lucas é que quando a imigração torna-se apenas um instrumento a serviço do mercado global desregulado as políticas migratórias tenderão a gerir os fluxos visando apenas os interesses econômicos do Estado. Na UE e na Espanha a imigração seria encarada dessa forma. DE LUCAS (2008) destaca que o imigrante não será imigrante de fato se não for livre em seu projeto migratório, se sua condição transitória não pode ser superada.

O autor, no entanto, deixa de abordar a questão de como as imigrações contemporâneas se inserem no contexto da ordem global de forma que são parte endógena do sistema capitalista global moderno. Não só na UE e na Espanha a imigração é instrumentalizada de acordo com os interesses do Estado, mas em todo o globo, quanto maior a inserção de uma economia no sistema interestatal. Vale lembrar que mesmo países em desenvolvimento, como o Brasil, abordam as migrações de forma a privilegiar os interesses econômicos do Estado. Pensar uma alternativa para a livre circulação de indivíduos ou na redução da perversidade que as políticas migratórias e as estruturas econômicas do mercado de trabalho globais impõem ao imigrante pressupõe, portanto, pensar em uma mudança estrutural da ordem global ou em seu avanço de longo prazo no sentido da redução das desigualdades entre Norte e Sul.

A União Europeia, uma sociedade em que o capitalismo se encontra num dos estágios mais avançados da atualidade tenta repelir, portanto, um produto de seu próprio sistema, o imigrante. Essa afirmação é corroborada por Sayad:

E economia capitalista e seus efeitos de transferência de um campo econômico (a agricultura, aquela que é chamada de tradicional) para outro (a indústria, essa atividade que se autodenomina moderna), de um país para outro, de um

continente para outro, de uma civilização para outra. Será preciso que essa tormenta ainda dure e que hoje levante ou retome os imigrantes para voltar a transportá-los para seu ponto de partida, sem poder, contudo colocá-los de volta à “rocha” de origem, que, aliás, já não existe? (SAYAD, 1998:72.)

Na mesma linha, KANSTROOM (2007) derruba o mito dos Estados Unidos como uma Nação de imigrantes. O autor afirma que a política de deportação atual está doutrinadamente baseada nos conceitos de soberania cunhados no século XIX e é o legado vivo de episódios históricos marcados pelas idéias sobre raça, Imperialismo e poder governamental. A deportação implica bem mais do que o controle fronteiriço e é também o ponto sobre o qual se apóia o poder majoritário para empreendê-la contra os segmentos marginalizados da sociedade.

Essa marginalização é identificada por DE LUCAS (2008) através da lógica jurídica de segregação, que reconhece apenas direitos estritamente necessários; a lógica jurídica de obstrução, que cria uma sequência de obstáculos à obtenção da regularização, levando o imigrante, não raro, à ilegalidade; a lógica jurídica da “arbitrariedade” da administração na garantia jurisdicional de direitos e; por fim, a lógica da discriminação, da desigualdade, da instabilidade, vulnerabilidade e insegurança. Ao final, as diferenças culturais geram incompatibilidade social e, através desta, gera-se a incompatibilidade jurídica e política.

Levando essa marginalização às relações internacionais e à economia política internacional, observa-se que a lógica do capital dentro de cada nação do sistema interestatal busca monopolizar a liberdade de acolher ou expulsar a mão-de-obra estrangeira a baixo custo e isso se torna mais fácil se o imigrante mantém seu status transitório ou juridicamente instável. Sobre a relação entre o controle da mobilidade humana, a exclusão e o capital, Sayad destaca:

O que quer que digam os juristas, não são, assim, a situação individual da pessoa e o tempo de estadia na França, apenas, que

fazem a diferença entre um estrangeiro (que está apenas de passagem) e um imigrante (que se instalou, por certo provisoriamente, mas relativamente por mais tempo que o turista): são principalmente e antes de mais nada a relação desigual (relação política, econômica, cultural, etc.), a relação de forças entre dois países, as duas sociedades, as duas culturas. Considerando as coisas desse modo, pode-se dizer que o mundo está dividido em dois: de um lado, um mundo dominante (política e economicamente) que produziria apenas turistas – e todo estrangeiro oriundo desse mundo poderoso, mesmo se residir no país estrangeiro durante toda a sua vida, seria tratado com o respeito devido a sua qualidade de “estrangeiro” -; de outro lado, um mundo dominado que só forneceria imigrantes, e todo estrangeiro proveniente desse mundo, mesmo se vier como turista e só permanecer durante o tempo autorizado ou o tempo atribuído aos turistas, é considerado um imigrante virtual ou um “clandestino” virtual. A lei que deseja estabelecer, nos fatos, essa distinção, que se quer simples, entre os verdadeiros turistas e os “falsos turistas” sob os quais se escondem os falsos imigrantes, adota essa filosofia social (e política) de um mundo bipolarizado, de um mundo cindido em duas metades assimétricas e antitéticas. (SAYAD, 1998:244-245)

DE LUCAS (2008) não nega os fundamentos da visão instrumental e economicista acerca da imigração, ancorado nas teorias do *homo economicus* e do egoísmo racional, porém recusa-se a entender esta como uma visão realista, mas sim pragmática. A percepção realista das questões que envolvem as migrações imprescindiriam da abordagem social.

Ao mesmo tempo, o autor rejeita um panorama ingênuo da felicidade multicultural plena e revela a necessidade de um esforço que envolva gerações, o que revela sua percepção de que mudanças estruturais seriam necessárias. Ele defende o direito à livre circulação sem a abolição de fronteiras, com a promoção do desenvolvimento humano, de relações internacionais mais equitativas e com a redução das desigualdades entre Norte e Sul, que em última análise, é a grande responsável pelos grandes deslocamentos. Para Lucas:

Não podemos seguir ignorando o déficit de legitimidade, a

erosão dos princípios do Estado de Direito, que subjazem ao dramático contraste entre o proclamado universalismo de nossa cultura jurídica e política junto a nossa decisão de exportar a democracia a todo o globo, e a institucionalização da desigualdade jurídica dos imigrantes traduzidas em claras manifestações de institucionalização da exclusão. Exclusão justificada em termos axiomáticos (não são cidadãos. Como poderiam ser se são estrangeiros?) ou em argumentos paternalistas (pobres imigrantes, vítimas, incapazes dos requisitos da democracia). (LUCAS, 2008:22)

Herrera Flores também aponta a pretensão do universalismo ocidental, mas volta seu foco aos Direitos Humanos. Para ele é importante levar em conta os particularismos de cada cultura para que possa se tornar viável o que ele chama de prática intercultural. No que se refere às migrações internacionais o autor chama a atenção para os desequilíbrios na distribuição da riqueza como causa principal para a emigração e critica duramente o que chama de *guerra contra a imigração ilegal*, que ganha força na Europa hoje. O autor destaca:

Não sejamos ingênuos de pensar que os direitos humanos são as normas que se deduzem da manifestação de uma condição humana eterna e universal. Os direitos humanos surgem e se manifestam paralelamente ao aparecimento e desenvolvimento do modo de relações dominado pelo capital, ainda que, está claro, o façam de um modo desigual em relação a poder impor-se sobre este último. É algo paradoxal essa relação entre mercado capitalista e direitos humanos; mas, se não sabemos nos posicionar diante dela e assumir posições críticas frente as suas possíveis interações, como fazer para seguir lutando pela dignidade humana em nosso espaço cultural ocidental? (HERRERA FLORES, 2009:63)

Ao que parece, os fatos são dados e repetidos por inúmeros acadêmicos e estudiosos das áreas das ciências sociais, economia e relações internacionais. Os fluxos migratórios sofrem e sofreram historicamente pressões que atendiam os interesses econômicos dos Estados Nacionais e essa instrumentalização tem origem, nas palavras do próprio HERRERA FLORES (2009), *sobretudo, no desequilíbrio da distribuição de*

*riquezas*. Vejamos agora os argumentos que levam a pensar na possibilidade de uma política migratória pró-ativa e suas possibilidades reais de aplicação no contexto atual.

## **2.2. Argumentos para uma política migratória pró-ativa**

Os países da zona do Euro, não diferente do caso Espanhol, tem se empenhado em favorecer políticas de imigração e de controle de fronteiras bastante restritivas. O medo, que BAUMAN (2004) afirma ter tomado conta do continente e o transformado de um Estado Social em um Estado de Segurança, diz respeito principalmente às supostas ameaças ao sistema de seguridade social, a identidade nacional e a coesão da sociedade.

O medo seria então o principal responsável pela lentidão na busca de uma política migratória comum pró-ativa e mais generosa na União Europeia. O sentimento anti-imigração amplamente difundido na sociedade faz a ideia de uma política que busque a interação entre os interesses do Estado e os direitos do imigrante ficar cada vez mais distante enquanto a crise econômica atenua essa distância porque colabora para a identificação do imigrante como inimigo. Tudo isso diminui a necessidade do Estado Nacional pela força-de-trabalho imigrante, ainda que muitas vezes subempregos não realizados por nativos continuem a ser criados.

Para MEZZADRA (2005) os entraves criados pelo Estado à imigração criam uma tensão estrutural da Teoria Política Moderna: ao mesmo tempo em que o liberalismo outorga o caráter universal do direito à livre circulação de pessoas, os Estados Nacionais limitam esse direito e criam a ideia da imigração como ameaça, que se intensifica em momentos de estagnação do mercado de trabalho. Uma vez legitimadas as ideias negativas em torno do imigrante, este passa a ser vítimas de políticas migratórias restritivas. O estado transitório permanente do imigrante permite a tentativa de instrumentalização da imigração a partir das políticas migratórias.

### **2.2.1. O argumento econômico**

O argumento econômico é utilizado mais frequentemente para justificar a imigração de mão-de-obra melhor qualificada. Os países de tradicional imigração, como Austrália, Estados Unidos e Canadá, tentam atrair especialistas mundiais em áreas estratégicas, ou possuem sistemas de pontuação para a conquista de status de imigrante que prioriza aqueles com aptidões profissionais especiais.

Nos países da União Europeia se utilizou o argumento econômico no começo da década de 1970. Desde então, a ideia mais comumente admitida é a de que já não há mais necessidade de imigração para o desenvolvimento econômico da região. Ao contrário, a imigração produziria agora um efeito nefasto nas economias nacionais, os imigrantes custariam mais que produzem.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Comissão Europeia destacam há muito a inadequação entre a prática e o discurso que prega a imigração zero.

No que se refere à demanda de mão-de-obra não qualificada é interessante observar que muitas vezes esta permanece alta, mesmo quando a taxa de desemprego é elevada. Isso porque os desempregados locais muitas vezes rejeitam os empregos oferecidos, seja pela inadequação de seu nível educacional ou pela pouca diferença entre os salários oferecidos e os subsídios de desemprego. Esta foi a situação da Europa no pós-guerra, quando europeus do sul eram importados porque a mão-de-obra local não aceitava as condições de trabalho oferecidas. Hoje, os sindicatos temem que as migrações venham a debilitar as condições dos trabalhadores locais.

Embora seja bastante difícil quantificar a contribuição econômica da imigração, de forma geral, é possível dizer que seu impacto sobre os países de chegada é, na maioria das vezes, positivo já que ela, tomada em seu conjunto, tende a aumentar o

crescimento e o produto interno bruto. Se do ponto de vista estritamente econômico é possível dizer que a imigração é benéfica, defende-la pelo seu viés econômico pode gerar problemas de outras ordens.

HABERMAS (2008) coloca de outra forma as implicações da instrumentalização da imigração ao denunciar o que chama de “chauvinismo do bem-estar”, que consistiria na preocupação do continente europeu com a defesa de seus privilégios econômicos, mesmo que tenha que se apoiar no empobrecimento de outras regiões do mundo. Os impactos nas regiões de origem seriam então deixados de fora e a restrição dos fluxos em forma de políticas migratórias restritivas seria uma ignição facilmente acionada ao primeiro sinal de estagnação econômica. De outro lado, esta é a forma com a qual quase todos os Estados do sistema interestatal vêm tratando a questão migratória, inclusive o Brasil. Este sentimento está cada vez mais intenso nas regiões aonde a crise europeia chegou mais forte, como na Espanha.

Parecem ficar de fora, dentro dessa perspectiva realista de reação do Estado aos fluxos migratórios, a importância dos mesmos como fenômeno social que impacta na sociedade e no conjunto de suas instituições, sendo também fonte de renovação das dinâmicas culturais através do encontro de populações. Esse argumento, ao final, acaba se tornando mais uma desvantagem na boca daqueles que temem mudanças e legitimam, com a ajuda de mídias histriônicas e partidos políticos ultra-conservadores o emprego de políticas migratórias restritivas.

### 2.2.2. O argumento demográfico

O envelhecimento populacional, também conhecido como a segunda transição demográfica, é um fenômeno que deverá ocorrer na maior parte dos países. Os ocidentais deverão ser os primeiros a experimentar um declínio populacional e, entre eles, alguns países europeus encontram-se já em meio a esse processo. Especialistas mais catastrofistas, afirmam que a tendência não poderia ser invertida, mesmo com as fortes políticas de natalidade desenvolvidas hoje, por exemplo, na Suécia ou na Alemanha. Para manter a população Europeia nos níveis atuais, bem como a relação entre a população ativa e não ativa, o continente deveria admitir cerca de setenta milhões de imigrantes até 2050.<sup>12</sup>

Da perspectiva deste trabalho, o argumento simplesmente demográfico acaba se tornando, na verdade, uma variação do argumento econômico. Isso porque, afóra os argumentos xenófobos que impediriam esse movimento, a importação de uma massa de jovens que teriam filhos e que, mediante sua contribuição, permitiriam aos Estados europeus dinamizar sua economia e a seus cidadãos gozar de uma pensão aceitável.

As questões que surgem aí são muitas: seria possível admitir tantos imigrantes sem lhes oferecer o status de cidadão para que esses também possam oferecer a seus filhos os mesmos benefícios que esses trarão aos cidadãos europeus? Seria possível vencer o preconceito e a xenofobia ao ponto de europeus aceitarem a entrada de tantos imigrantes? E por fim, seria justo pensar e admitir a imigração por uma questão puramente econômica?

De maneira geral, os demógrafos não consideram a imigração como a melhor solução para o envelhecimento populacional. Em primeiro lugar, a número de imigrantes necessários seria de tal elevado que trariam problemas de coesão social devido às dificuldades de integração, especialmente no caso europeu, e ao crescimento de sentimentos xenófobos e nacionalistas. Em segundo lugar, os benefícios que os

---

<sup>12</sup> (Eurostat, 2010)

imigrantes trariam à sociedade dependeriam, em primeira estância, de um aporte financeiro do Estado no sentido de acolher o imigrante e realizar políticas eficientes de emprego, educação, moradia e cultura, minimizando conflitos sociais. Em terceiro lugar os imigrantes, como todo ser humano, envelhecem. Pesquisas com fluxos migratórios durante a segunda metade do século XX revelam que em três gerações as taxas de fecundidade e natalidade da população imigrante se equipara à daquela população mais antiga ou local. Nesse sentido, os imigrantes, mais cedo ou mais tarde, se integrariam ao problema do envelhecimento populacional. O simples crescimento econômico não justificaria, portanto, a admissão da migração em massa em direção aos países mais desenvolvidos. Por isso este trabalho defende a redução das diferenças de riqueza entre Norte e Sul, em longo prazo, como uma das poucas formas efetivas de tirar o fenômeno migratório da agenda de segurança das Nações.

Não seria mais interessante adaptar-se a um modelo de desenvolvimento que admitiria taxas de crescimento menores e trabalhar para uma integração econômica e social global, de fato? O agravamento da percepção do imigrante como ameaça torna ainda mais improvável a integração do imigrante no modelo utópico. Apesar disso, a atual estabilização ou estagnação das economias mais desenvolvidas e o crescimento mais acentuado de países emergentes apontam para um reequilíbrio relativo dos fluxos migratórios, principalmente porque as novas zonas de desenvolvimento tornam-se polos regionais de atração. Assim, é possível dizer que o desequilíbrio dos fluxos de capitais geram desequilíbrios nos fluxos migratórios e ver este último como ameaça é tão injusto quanto concentrar riquezas de forma irresponsável.

Dessa forma, invocar razões demográficas para justificar a abertura de fronteiras é, desde a perspectiva adotada neste trabalho, um argumento de pouco peso. “Importar” uma massa de imigrados de certa classe (jovens) para fazer frente ao envelhecimento populacional parece uma visão ainda mais perversa e utilitarista. O envelhecimento populacional será naturalmente combatido de forma parcial pela migração, assim como medidas de aumento da natalidade podem ser tomadas e,

principalmente, uma nova visão do que significa desenvolvimento, deve ser construída sobre a lógica econômica que predomina hoje.

### **2.2.3. O argumento humanitário**

Entre discursos e ações, a verdade é que a lógica econômica não só se sobrepõe a lógica humanitária, como serve de pretexto para a legitimação de políticas migratórias restritivas. Frases como “*A Europa não pode aceitar toda a miséria do mundo*” ganham força pra justificar a ideia de “*Sim, fazemos o que podemos*”. O que se vê na realidade é a defesa do Estado Nacional contra os imigrantes, quando esses não são úteis economicamente ou causam pressões sociais.

Em escala global, a simples redução de subsídios da agricultura traria um enorme ganho relativo a países mais pobres, segundo boa parte dos economistas. Ao invés de lutar efetivamente contra as extremas diferenças entre Norte e Sul, aplicando assim o sentido real dos direitos humanos do qual se gabam, o ocidente, depois de pilhar territórios coloniais, fomentou guerras e ditaduras durante todo o século XX nessas zonas e hoje divide suas tarefas entre tentativas, muitas vezes fracassadas, de recolonização e ajudas financeiras tímidas. Assim continuam tentando perpetuar sua condição de minoria privilegiada de um sistema que apresenta sinais de falência. Da perspectiva deste trabalho, o recente crescimento de países emergentes com enormes populações é uma oportunidade única de superar o modelo vigente. Antes disso, os discursos em prol da cidadania e dos direitos do imigrante irão sempre esbarrar nas fronteiras de Estados que serão tão mais restritivos quanto maior for a riqueza concentrada por eles e, portanto, quanto maior for a força de atração de sua economia ou de seu mercado de trabalho.<sup>13</sup>

Vale lembrar que esta força de atração também está ligada aos fatores histórico-culturais e que qualquer ação de um Estado sobre outro, seja de pilhagem,

---

<sup>13</sup> Ainda que a economia esteja em crise, alguns setores podem gerar trabalho para imigrantes menos qualificados (SASSEN, 1987)

colonização ou ajuda internacional, tende a ter como reação um fluxo migratório *de rebote* dos dois lados. Comumente o ex-colonizador, dominante ou ator mais rico na relação tende a resistir ao fluxo de imigrantes que se apresenta a ele de forma mais intensa. Basta ver os exemplos de indianos no Reino Unido, argelinos na França, brasileiros na Espanha ou mesmo de haitianos no Brasil.

De fato, a política protecionista (defesa do mercado de trabalho interno a menos que haja setores da economia em situação de carência de mão-de-obra) em relação aos fluxos humanos ou de instrumentalização da migração geram, invariavelmente, atentados graves aos direitos do homem. Ao mesmo tempo em que esses valores aplicam-se presunçosamente a todo o globo, o imigrante é visto como um perigo, delinquente, terrorista e muito comumente, aproveitador das condições econômicas conquistadas a duras penas pelo modelo ocidental (ignorando-se assim boa parte da história). Dessa forma, é possível legitimar que, a esse imigrante, não se aplica a larga lista de direitos em que se inspira a declaração Universal dos Direitos Humanos e ainda, legitimar que é necessária uma redução drástica dos fluxos migratórios.

Diversos autores atribuem o não direito à livre circulação ao sistema de divisão do mundo com base em Estados e atuação soberana de controle de fronteiras. Por isso o direito de emigrar não acompanha o direito de imigrar e não poderá ser assim enquanto este sistema persistir. De outro lado, mais importante que o sistema de Estados Nacionais, insiste-se, são as diferenças de riqueza entre Norte e Sul. A redução destas, pelo ponto de vista desta análise traria mais avanços que a simples abolição de fronteiras. Isto porque, em persistindo as diferenças os povos se uniriam para lutar contra invasores em unidades menores, como acontecia no passado.

A ideia de redução das diferenças entre Norte e Sul, não acompanha a queda das fronteiras nacionais, já que essa se manteria através de inúmeras outras prerrogativas, como também não acompanha a ideia da livre circulação, no sentido pleno da palavra. A livre circulação é tão utópica e enganosa como o próprio liberalismo. Aqueles que a defendem se contradizem ou fazem parte de um cientificismo romântico, utópico e

ahistórico; ou ainda, pretendem intrinchar conceitos com a presunção de tê-los reinventado<sup>14</sup>.

A melhor divisão das riquezas mundiais poderia levar a um projeto de longo prazo no qual as pessoas elegeriam de forma mais livre seu país de residência<sup>15</sup>. O crescimento de economias emergentes aponta para mudanças da ordem global, com a relativização do poder hegemônico ocidental, o que pode significar uma janela de oportunidades para que a gestão dos fluxos migratórios se torne mais humana, no sentido intercultural da palavra.

Essa nova gestão dos fluxos migratórios, que só poderia ser concebida com mudanças estruturais e de longo prazo, permitiria a eleição individual de nação com base no sentimento de pertença e tornaria mais difícil apelar a conceitos étnicos de nação, o que poderia transformar-se em um círculo virtuoso de exercício da democracia. De qualquer forma, é importante considerar a urgência da problemática envolvendo o tema da imigração hoje. A liberdade individual de buscar melhores condições de vida em um país diferente do seu parece um direito inalienável. Os direitos humanos não se enquadram à lógica de fechamento de fronteiras. Uma política migratória não criminalizatória e que respeite os limites da dignidade humana é imprescindível e possível.

---

<sup>14</sup> A obra *O Fetichismo do Conceito*, de GUSMÃO (2012), defende que a pesquisa na sociologia é escrava de conceitos teóricos e descolada da vida real. O uso de linguagem obscura e de jargões inúteis é colocado pelo autor como sintoma dessa veneração a termos herméticos, cunhados para resumir sistemas de pensamento considerados novos. GUSMÃO puxa a orelha de mitos universais da academia, como o francês Pierre Bourdieu (1930-2002) e o alemão Jürgen Habermas, e espeta brasileiros célebres como Florestan Fernandes (1920-1995) e Sérgio Buarque de Holanda (1902-1982).

<sup>15</sup> Através do artigo 15-1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos acerca do direito individual a uma nacionalidade poderia-se ter em conta que cada indivíduo tem o direito de eleger o Estado do qual quer ser membro e cuja nacionalidade e cidadania quer possuir. Hoje o Estado elege seus cidadão segundo diferentes critérios.

#### 2.2.4. O argumento realista

O argumento realista em favor de uma política comum pró-ativa que busque conciliar o interesse do Estado e um tratamento digno aos imigrantes que se movimentam, e continuarão a se movimentar, enquanto houver trabalho e redes sociais de conexão, se baseia na evolução da literatura que passa pelo progresso nas teorias migratórias, nos direitos humanos e, no entendimento da urgência na reversão dos processos restritivos de entrada de imigrantes na Europa e na Espanha, onde as violações, não só ao direito do imigrante como principalmente à figura humana, chegam a extremos intoleráveis.

No que se refere às teorias migratórias, a que se considera mais adequada para este trabalho é a Teoria dos Sistemas Migratórios. Isso porque esta teoria vai ao encontro da Teoria realista ao buscar dar conta do papel do Estado e, ao mesmo tempo, da decisão individual. Ao fazê-lo combina os supracitados aspectos ‘macro’ e ‘micro’. Como já foi destacado anteriormente, no que se refere ao ‘macro’, reconhece a importância de fatores institucionais e estruturais como a evolução dos mercados, leis e políticas estabelecidas por Estados. No aspecto ‘micro’ não minimiza o papel das práticas e crenças dos imigrantes ou a importância das redes sociais. Além disso, dá destaque aos laços históricos que existem entre países de destino e de chegada.

O que se conclui então é que não é possível compreender as migrações sem levar em conta seu aspecto global e histórico. Da mesma forma, a imigração não se explica sem a emigração. Fica muito mais fácil entender o imigrante como ameaça quando se toma o processo a partir do momento em que ele cruza a fronteira. A ignorância é a arma dos que legitimam o medo e a violência.

A partir daí torna-se imprescindível entender os desequilíbrios entre Norte e Sul, seja no âmbito econômico, social, demográfico ou político. O contexto do desequilíbrio é aquele onde nascem os movimentos migratórios e onde se encontram suas causas mais profundas. É claro que não se pretende dizer que o equilíbrio entre as nações

daria fim aos processos migratórios. Estes - supõe-se - adotariam outras formas.

As migrações internacionais são a expressão da interdependência cada vez maior entre as diferentes regiões do mundo em uma economia ditada pelo capital. Todas essas regiões são, em alguma medida, países de chegada e de partida. Dessa forma, as migrações fazem parte do processo de reestruturação das economias e dos mercados de trabalho das zonas ricas e mais desenvolvidas do globo. Entende-se aqui por ‘zonas ricas’ não só os países mais desenvolvidos, mas também as bolhas de riqueza do terceiro mundo, ou as cidades globais (SASSEN, 1987). Estas zonas tendem a demandar bastante trabalho menos qualificado e, por isso, as migrações “ilegais” acabam indo ao encontro dos interesses de grupos econômicos de forma tão eficaz. O interesse do Estado em manter imigrantes não regularizados, em estado permanentemente transitório, vem, além de outras razões, do ganho de competitividade trazido pela redução de custos de produção que se traduzem na manutenção prolongada de preços ao consumidor e a benefícios mais elevados ao produtor. Em outras palavras, a imigração “ilegal” desempenha uma função econômica importante e, por isso, as violações aos direitos do imigrante tornam-se corriqueiras, a despeito das lutas sociais que as denunciam.

Frente a um fenômeno tão complexo, é possível compreender porque as políticas restritivas inspiradas no sentido de segurança não são as mais adequadas. Por isso, as políticas que foram adotadas na Europa desde a década de 1970 estão longe de haver alcançado os objetivos propostos. Ao contrário, essas políticas parecem haver provocado efeitos contraproducentes. Não só não conseguiram colocar em prática a política de ‘imigração zero’ como produziram inúmeras ambiguidades na política de concessão de vistos de trabalho. Ao mesmo tempo em que anunciam o fim da imigração laboral, continuam concedendo vistos a determinadas categorias de trabalhadores, ou seja, fecham as portas para a imigração legal de trabalhadores menos qualificados e abrem de forma relativa àqueles que pedem asilo ao mesmo tempo em que vêm aumentar dramaticamente o número de irregulares. Assim, imigrantes que, em outras circunstâncias teriam tentado entrar legalmente na Europa, acabam por tentar o asilo ou,

como a maioria, prefere a irregularidade. Os asilados se beneficiam da Convenção de Genebra mas, na maior parte das vezes, se encaixam melhor na condição de imigrante econômico.

Enquanto isso, na Europa, reforça-se o nacionalismo e a visão estritamente territorialista e economicista de um fenômeno transnacional por natureza. O processo de integração, que torna os Estados mais interdependentes, faz repercutir as ações de um Estado membro sobre outros, como, por exemplo, quando a Alemanha suspende a exigência de vistos para poloneses, a consequência imediata é a potencial maior fluidez de poloneses no território europeu como um todo, já que as fronteiras entre os países parte do tratado de Schengen tornaram-se mais porosas. De outro lado, políticas de controle migratório exageradamente restritivas, como as que criaram tensões diplomáticas entre Brasil e Espanha entre os anos de 2008 e 2012, não surtem efeitos práticos, uma vez que um potencial imigrante irregular poderia mais facilmente adentrar o território europeu através de outro país e então cruzar as fronteiras espanholas por terra. Nessas condições, a ausência de instrumentos comuns para gerir o fenômeno migratório, além de não cumprir seu papel como política minimamente articulada, traz inúmeros problemas que afetam a dignidade humana em todos os seus níveis<sup>16</sup>. No próximo capítulo detalha-se essa problemática.

---

<sup>16</sup> Em mais uma demonstração de como a instrumentalização se encontra arraigada e é reproduzida de forma sistemática pela mídia, o caso espanhol serve bem como exemplo. A reportagem de fevereiro de 2012 do jornal *El País* traz o título *No son inmigrantes, son turistas*, se referindo aos erros cometidos no regresso compulsório de “potenciais imigrantes” brasileiros no aeroporto de Barajas. Como se apenas ao turista, detentor de capital, fosse reservado o direito de não sofrer violações em sua dignidade. A reportagem chama a atenção para a importância econômica do turismo, um dos poucos setores a crescer no ano anterior.

### **3. A ESPANHA NA UNIÃO EUROPEIA: do conflito de competências à evolução dos fluxos através das políticas migratórias.**

#### **3.1. Definição e diagnóstico da competência em imigração**

O conceito de competência abrange inúmeros componentes e permite distintos níveis de análise jurídicas ou políticas. A definição de competências nada mais é que a definição e catalogação de toda a ação pública, com base nas diversas matérias possíveis, agrupadas por âmbitos. Um conceito jurídico com componentes de ordenação material e funcional que atribui obrigações e responsabilidades públicas e ao mesmo tempo limita a atividade política e administrativa de determinado órgão público para evitar a vulnerabilização do mecanismo de competências que inclui, claro, outros órgãos de administração pública.

Em oportuna comparação entre o que ocorre com a competência no Direito Constitucional e no Direito Processual, observa Russomano, ao tratar da partilha de competências no Estado federal:

Afirma-se que, nesta órbita (do Direito Constitucional), ela (a competência) se reveste de importância igual à que caracteriza, no âmbito do Direito Judiciário. Assim, enquanto, perante este, em consonância com o conceito clássico, pode ser traduzida como a medida da jurisdição, perante o Direito Constitucional, representa a medida dos poderes políticos do Estado. (RUSSOMANO, 1965:58)

ALMEIDA (1991) leva a comparação para outro ramo do Direito, ao afirmar que a competência equivale à capacidade no Direito privado, isto é, ao poder de praticar atos jurídicos. De fato, no caso da organização federativa, atribuir competência à União e aos Estados significa capacitá-los para o exercício dos poderes que a cada um incumbe nos termos da Constituição. Segundo a definição de Silva:

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do poder público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (SILVA, 1989:413)

Algumas competências podem ser exercidas de maneira horizontal sobre toda uma matéria, como ocorre com as competências de coordenação, que normalmente requerem a participação de todas as administrações afetadas. Ao mesmo tempo, o exercício real de competência deve ser concretizado em leis específicas que regulam e atribuem a funcionalidade efetiva das distintas submatérias que integram a competência material em voga.

A complexidade da gestão e da distribuição competencial, como acontece com a imigração, é maior se os âmbitos em que a gestão se estabelece são muito distintos. Até chegarmos ao nível de burocratização, aquele da atividade administrativa ordinária (onde se produzem resultados concretos, sobre os quais se baseiam estatísticas, opinião pública, entre outros), passa-se pelo nível teórico e de planejamento específico.

Na relação entre a União Europeia e seus Estados-membro, bem como naquela relação entre o Estado espanhol e as Comunidades Autônomas, a atual distribuição competencial em matéria de imigração nem sempre irá responder às necessidades reais de gestão dessa matéria tão complexa na qual, vale lembrar, pesam princípios e valores políticos, sociais e subjetivos extremamente sensíveis. A competência constitui um dos quatro pilares básicos para se articular uma discussão em torno das políticas de imigração, junto com os pilares referentes à identidade, bem-estar e valores democráticos.

Neste capítulo apresentam-se os marcos institucionais e regulatórios da União Europeia, no que diz respeito a competências na matéria migratória, bem como uma revisão histórica sobre as políticas migratórias na União e na Espanha. O objetivo é embasar a discussão sobre a instrumentalização das políticas migratórias e demonstrar,

mais adiante, o quão dispersa encontra-se a definição das políticas migratórias, tanto em escala nacional, quanto na escala comunitária, embora a agenda de securitização da questão migratória seja seguida em todos os níveis.

### **3.1.2. O sistema institucional da Europa e o conflito de competências: descrição e crítica.**

A dispersão geográfica das sedes e das instituições comunitárias e os elevados custos do seu financiamento deram origem a uma bizarra máquina de produzir diretrizes e regulamentos, que a muito custo são (mal) incorporadas às legislações nacionais dos Estados-membro. Para LESSA (2003) essa é a perfeita descrição para aqueles que pretendem entender, num relance, a complexa estrutura política e institucional do processo europeu de integração.

De fato, há dificuldade em entender-se a natureza da União Europeia, principalmente porque o processo que lhe deu origem está, desde sempre, em constante transformação. Em virtude de sua singularidade, o processo europeu de integração sofreu grandes transformações ao longo dos anos sem que a natureza política e institucional criada para ampará-lo fosse estabelecida de fato. Os governos nacionais se debatem entre as possibilidades de estabelecer o que é a União, que não poderia ser considerada um modelo de Estado nacional, tampouco uma organização internacional.

A governança europeia se estabelece, assim, em múltiplos níveis articuladores das organizações comunitárias supranacionais com as prerrogativas dos Estados-membro e os seus processos de decisão. Com isso, originaram uma exclusiva engenharia política, que mais se assemelha a uma complexa teia de muitas conexões, estabelecidas por competências compartilhadas entre a comunidade e os Estados-membro. É justamente a combinação de restrições de competências e o equilíbrio dos interesses comunitários e nacionais que impedem comparações com outros esquemas de governança, tanto quanto com os poderes de uma típica democracia representativa.

O Parlamento, por exemplo, eleito pelos cidadãos europeus, toma como modelo, até certo ponto, os parlamentos nacionais, mas falta-lhe o poder de legislar. A Comissão combina as funções de uma administração apolítica com a responsabilidade política de propor a legislação comunitária. Esta também é incompleta porque lhe faltam poderes decisórios que são conferidos ao Conselho da União (composto pelos ministros dos diferentes Estados-membro), o qual não se subordina a nenhum outro órgão, devendo suas decisões ser compatibilizadas com as legislações nacionais, o que é averiguado pelo Tribunal de Justiça Europeu. Esses órgãos objetivam implementar os comandos políticos determinados pelos chefes de Estado e de Governo, que a partir do Conselho da União, imprimem os rumos estratégicos do processo europeu de integração. Esse sexteto institucional é secundado por vários outros organismos e agências especializadas, que têm sob o seu encargo a execução das tarefas altamente especializadas, muitas das quais diretamente ligadas à implementação das políticas comunitárias (LESSA, 2003:132).

De acordo com o *Eurobarometer Data Service*, a presença de imigrantes na União Europeia é de cinquenta milhões de estrangeiros, dos quais vinte e oito milhões não possuem a nacionalidade do país de acolhimento. A migração internacional como um fenômeno complexo, de características macro-estruturais, que segue o fluxo de capitais, continuará a existir impulsionada pelas diferenças de riqueza e de desenvolvimento entre as diferentes regiões do mundo. A hipótese da “imigração zero” não é apenas impossível, mas também potencialmente perigosa para o crescimento econômico e cultural dos povos. Nos últimos anos, no entanto, devido às crises econômicas e políticas fortes de instabilidade na Europa, fluxos migratórios tornaram-se os alvos mais óbvios. Conforma Delle Donne:

A integração do espaço da União Europeia criou uma percepção de pertencimento entre iguais, num espaço-tempo que implica, por um lado, na identificação entre os que “estão dentro” e, simultaneamente, na diferenciação ante os “de fora”. Ou seja, entre os comunitários e extracomunitários (DELLE DONNE, 2004:174)

O risco de marginalização e discriminação aumenta, especialmente se não são

implementadas políticas de regularização, integração e cooperação para o desenvolvimento com países terceiros. As políticas de migração da União Europeia sempre deixaram ampla margem de manobra para cada Estado-membro. Nos últimos anos passou-se a discutir a importância de uma política europeia comum, para gerir os fluxos. A seguir pretende-se analisar a forma como se distribuem as competências entre Estados Nacionais e órgãos comunitários na União Europeia, discutir a dificuldade de se administrar a questão migratória como política de defesa e segurança, e descrever os momentos históricos mais importantes que marcaram a política europeia de imigração até os dias atuais.

### **3.1.3. As Competências da União Europeia**

Importante lembrar, antes de qualquer coisa, que a União Europeia não constitui uma entidade soberana. Dessa forma, o estudo feito aqui busca entender de que forma ela conseguiu se articular (se é que conseguiu), no sentido de promover políticas comuns – principalmente no que se refere às migrações – que lhe possibilitem gerir o território europeu de forma minimamente integrada. Para entender melhor a questão das competências na União Europeia é importante verificar os antecedentes da Constituição Europeia (CE).<sup>17</sup>

Em 2005, o Parlamento europeu aprovou a primeira Constituição da União Europeia. A Carta Magna daria ao bloco instrumentos para avançar no processo de integração com a reforma do Conselho, da Comissão e do Parlamento europeus. A União Europeia passaria a ter uma personalidade jurídica com presidente e ministro das relações exteriores. Dos 25 países do bloco, 10 realizaram referendos e 15 decidiram analisar a

---

<sup>17</sup> A grosso modo o direito público e privado europeu ainda vigente deriva de três correntes jurídicas: a legada pelo Direito Germânico, a do Direito Romano-Canônico e a do Direito Bizantino-Eslavo. Obviamente, tamanha diversidade emperra o projeto de integração europeia, o que só pode ser evitado com uma lei maior aprovada por todos os países. Assim, o objetivo de estabelecer uma constituição para a União Europeia é a busca da formação de um Ordem Jurídica Comunitária que se sobreponha às ordens jurídicas nacionais. (BATISTA, 1998)

proposta de Constituição por via parlamentar. Hungria, Lituânia e Eslovênia foram os primeiros a aprova-la. Na Espanha, o referendo também abriu caminho para a União Europeia, sendo aprovada por 77% dos votantes, embora com baixa taxa de participação. Grécia também aprovou o texto por via parlamentar.

Temendo a entrada de outros países no bloco, principalmente a Turquia, o referendo francês deu fim, àquele momento, ao sonho de uma constituição única. Dias antes do pleito o presidente francês, Jacques Chirac fez um apelo em cadeia de rádio e televisão a favor do “sim”. Em seu pronunciamento Chirac disse que a França poderia quebrar a união do continente, abrindo um período de divisões, dúvidas e incertezas. No entanto, 54% dos franceses rejeitaram a adoção da constituição europeia no país. A taxa de participação foi alta, cerca de 70%. Com a primeira derrota, as autoridades europeias passaram a temer um efeito dominó que começou com a Holanda. Diante disso, Reino Unido e Portugal decidiram adiar a votação de seus referendos e os líderes da União Europeia suspenderam o processo de ratificação.

Mais tarde a Tratado de Lisboa irá introduzir, por outras vias, as principais ideias do texto original da CE. De qualquer forma, o poder soberano que falta à União Europeia, continua pertencendo aos Estados-membro e o texto da CE continua sendo de suma importância para o entendimento das competências dentro da União. Nos termos da CE, em vigor hoje a despeito de sua não aprovação, as competências da União são delimitadas segundo o *princípio da atribuição* e exercem-se segundo os princípios da *subsidiariedade* e da *proporcionalidade* (artigo I-11º CE).

Em virtude do princípio da atribuição, a União atua exclusivamente dentro dos limites das competências que os Estados-membro lhe tenham atribuído. Pelo princípio da subsidiariedade, nas áreas que não sejam de sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membro. Em função do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos previstos.

Os domínios de competência exclusiva da União (artigo I-13º - 1 CE) são os que se reportam à união aduaneira, ao estabelecimento das regras de concorrência inerentes ao funcionamento do mercado interno, à política monetária<sup>18</sup> (para os países membros do euro-sistema), à conservação de recursos biológicos do mar, à política comercial comum e à conclusão de acordos comerciais que vinculem a UE. Quanto às restantes competências da União, incluindo o tema da imigração, trata-se de competências compartilhadas, nos termos do artigo I-14º CE.

### **3.1.4. A Dificuldade de gerir a questão migratória como política de Defesa e Segurança**

Com efeito, a construção europeia evoluiu de uma área de livre comércio para um sofisticado empreendimento supranacional, mas nesse processo não ganhou os atributos típicos de um Estado nacional que justificam uma política externa<sup>19</sup>. A União permanece como uma entidade justaposta às realidades fundamentais dos Estados-membro que a compõem. Vejamos como essa justaposição se coloca através dos mecanismos e instituições da União.

A ideia original da Constituição, que prevalece hoje, prevê a competência da União para definir e executar uma política externa e de segurança comum, inclusive para definir gradualmente uma política comum de defesa. A competência da União em matéria de política externa e de segurança comum *abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum.* (NUNES, 2007: 55)

---

<sup>18</sup> Muitos afirmam que a proposta da Constituição Europeia, que facilitava o emprego vertical de uma política monetária ortodoxa, pode ser considerada uma tentativa de golpe de Estado ideológico. Nunes (2007) a caracteriza como uma genuína constituição dirigente do neoliberalismo.

<sup>19</sup> Não existe um território a proteger ou interesses políticos, econômicos e culturais a promover em uma ação internacional que se ampare em valores e tradições que têm raízes em experiências históricas singulares.

A verdade, no entanto, é que o Conselho Europeu como uma instância de natureza internacional, tem como competência identificar os interesses estratégicos da União e definir objetivos de sua política externa e de segurança comum, prevendo que as decisões fundamentais nesse âmbito são tomadas por unanimidade.

A história da Europa, incluindo a história recente, mostra o quão difícil é tomar decisões por unanimidade ou identificar interesses estratégicos que abarquem as necessidades de toda União. Seria difícil então conceber uma política externa e de segurança própria da União quando, mesmo antes do TECE (Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa), pressupõe-se a soberania das “funções essenciais do Estado”.

Daí a dificuldade no que diz respeito ao estabelecimento de uma política comum para a imigração, que frequentemente é inserida no contexto da política de defesa e segurança<sup>20</sup>. Se essa matéria, assim como outras, deixasse de ser reserva de soberania dos Estados-membros da UE, estes deixariam de ser Estados Soberanos, passando a representar entidades de categoria inferior à dos estados federados, já que estes gozam de um estatuto de igualdade e das garantias resultantes da existência de um Estado Federal, de um poder político federal e de um orçamento federal redistributivo. Sem esse respaldo, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da União passa a ser um ministério sem-pasta, frequente causador de conflitos com os Estados-membro.

Esses problemas não impediram que os Estados-membro buscassem convergências sobre a política internacional ao longo do processo de integração europeu. A expressão “Política Externa Comum”, no entanto, nasceria apenas em 1992, quando se decidiu em Maastricht pela criação da União Europeia que seria um empreendimento de natureza econômica e política. Um “segundo pilar”, de cooperação intergovernamental em assuntos externos e de segurança, é criado, em complementação ao bloco econômico

---

<sup>20</sup> A fusão dos temas da imigração e do crime tem como consequência a demonização do imigrante, sob a forma de ameaça criminal apresentada à União Europeia pelos ‘forasteiros indesejáveis’. As preocupações com o crime tornam-se as preocupações com a imigração e isso permite aos Estados europeus encontrarem uma poderosa legitimação na nova mistura de policiamento com políticas de imigração (BAUMAN, 2004:119)

(primeiro pilar<sup>21</sup>) e à cooperação política e judiciária em matéria penal (terceiro pilar). Respondiam, então, os Estados-membro, aos *novos desafios da ordem internacional que se construía com o fim da Guerra Fria, o desmantelamento do império soviético e a reunificação da Alemanha*. (LESSA, 2003:179)

O Tratado de Lisboa suprimiu esta estrutura em pilares. No seio da UE, as decisões seriam tomadas segundo um processo de direito comum denominado *processo legislativo ordinário*. Contudo, à Política Externa e de Segurança Comum<sup>22</sup> (PESC) continua a aplicar-se pelo método intergovernamental. Ao mesmo tempo, ainda que as questões relativas à justiça e aos assuntos internos sejam comunitarizadas, algumas delas, associadas à cooperação policial e judiciária em matéria penal, continuam a estar sujeitas a procedimentos particulares nos quais os Estados-Membro continuam a ter poderes importantes.

As disposições da PESC inseridas sem delineamentos no Tratado da União Europeia, em 1992, foram revistas e precisadas pelo Tratado de Amsterdã, que entrou em vigor em 1999 e depois mais uma vez ajustadas pelo Tratado de Nice<sup>23</sup>, de 2001, que criou estruturas políticas e militares permanentes destinadas a garantir o controle político e a direção estratégica de crises. Os elementos fundamentais da PESC são o estabelecimento da cooperação sistemática entre os Estados-membro sobre qualquer tema de política externa e de segurança que seja de interesse comum e, quando necessário, o acionamento de um mecanismo que prevê a construção de consenso no âmbito do Conselho da União Europeia para, com unanimidade, definirem-se posições comuns que devem ser seguidas por todos os Estados-membro ou que podem, sob orientação do Conselho Europeu, ser objeto de uma ação conjunta.

O Tratado de Maastricht dotava a União de uma política de segurança comum

---

<sup>21</sup> Compõe-se de um pilar supranacional relativo às políticas integradas (Política agrícola comum, união alfandegária, Mercado interno, euro, etc.).

<sup>22</sup> A PESC, vista como pilar intergovernamental da União Europeia, tem como ponto mais importante a execução de um avançado sistema de informação, cooperação e harmonização de regras entre Estados-membro, sobre bases institucionais comunitárias, no âmbito da política exterior de Estados soberanos. (BATISTA, 1998:151)

<sup>23</sup> Os Tratados constituintes da União Europeia serão tratados mais a frente.

que integra o conjunto das questões relativas à sua segurança, incluindo a definição progressiva de uma política de defesa comum, que poderá, em tese, conduzir a uma defesa única. Essa perspectiva gradualista resguarda, em capítulo tão sensível da soberania nacional, os valores fundamentais que têm orientado a ação dos Estados-membro desde o final da Segunda Guerra Mundial e, nesse sentido, garante-se que os antigos compromissos internacionais e vínculos estratégicos dos Estados-membro, bem como o caráter de suas respectivas políticas de defesa, como por exemplo, a pertinência ao círculo de membros da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), permaneça inalterados.

Justamente em função do resguardo que se faz à soberania do Estado Nacional membro, os mecanismos de controle da PESC só funcionam quando há convergência entre as ações do Conselho e as dos parlamentos nacionais, ou seja, no final os grandes atores da PESC são os Estados, que não apenas definem e realizam a política, como ainda são responsáveis pela adoção de medidas necessárias, que culminam na eficácia das decisões do Conselho, por meio do processo de execução das ações comuns.

Ao final, restam inúmeras linhas cruzadas que paralisam o processo de formação de uma política comum efetiva na área migratória, embora a agenda instrumentalista e criminalizatória se reflita tanto nas determinações conjuntas da União quanto nas políticas individuais de cada Estado.

### **3.1.5. Principais Acordos e Tratados desde a constituição da área de livre circulação Schengen**

Para que seja possível entender melhor os conflitos da distribuição de competências dentro do âmbito da União Europeia, destaca-se a seguir os principais acordos que marcaram a evolução dos tratados comunitários europeus no que diz respeito à circulação de pessoas.

### 3.1.5.1. O Espaço Schengen

Schengen iniciou-se como um acordo intergovernamental assinado por cinco países (Luxemburgo, Bélgica, Alemanha, França, Países Baixos) em 14 de junho de 1985, na cidade do Luxemburgo. No ano seguinte foi adotada a versão final do "Acto Único Europeu" através da criação de um mercado comum. O Acordo de Schengen previa a supressão dos controles nas fronteiras comuns para a transferência do controle às fronteiras externas em 1990. A idéia por trás do projeto era criar uma área de livre circulação dentro da comunidade. A abolição dos controles nas fronteiras dos Estados Membros seriam compensadas por medidas tais como:

- Reforço dos controles nas fronteiras externas, com o caráter de homogeneidade para todos os países contratantes (vistos, verificação de pessoas e carros, recusa de entrada de estrangeiros);

- Determinação do Estado responsável pela análise dos pedido de asilo;

- Organização de cooperação entre os tribunais (assistência jurídica, extradição, execução das sentenças penais) e entre as forças policiais de vários países (para enfrentar a imigração ilegal, o tráfico de drogas, o terrorismo e o crime em geral), com a capacidade de realizar investigações, vigilância e perseguição, mesmo para além das fronteiras de outro dos Estados Parte;

- Harmonização de políticas e legislação relacionadas com a luta contra os traficantes de drogas e a aquisição, posse e venda de armas de fogo e munições;

- Implementação de um arquivo informatizado chamado "Sistema de Informação Schengen" (SIS), concebido para facilitar a cooperação no controle da fronteira externa.

Em 1990, assinava-se a "Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen", que previa a implementação de uma série de disposições mais específicas do que as previstas no 1985. No entanto, esta entraria em vigor apenas em 1995, como resultado de mudanças regulatórias que as políticas nacionais tinham de fazer dentro de seu próprio

escopo.

Ao longo dos anos, o acordo foi estendido para outros Estados, incluindo Estónia, Lituânia, Letónia, Malta, Polónia, República Checa, Eslováquia, Eslovénia e Hungria. Esses países concluíram sua entrada no espaço Schengen em março de 2007, e em 2008 a Suíça era admitida. Hoje existem 25 países membros da área de segurança e justiça, por enquanto exclui só a Romênia, Bulgária e Chipre uma vez que ainda não implementaram as políticas de ajuste sobre a regulamentação de vistos, proteção de dados e cooperação policial. Como resultado desta extensão, o "Sistema de Informação Schengen" foi atualizado (SIS II), enquanto a Comissão propôs uma série de ferramentas que permitiriam um maior fortalecimento do controle das fronteiras externas e do movimento de membros de países terceiros no território europeu. São eles:

- comum sistema de entrada e saída do espaço Schengen
- um sistema de vigilância constante das fronteiras terrestres e marítimas (EUROSUR)
- uso mais eficaz da Agência Europeia para o controle das fronteiras externas (FRONTEX)
- sistemas eletrônicos para reconhecimento de traços biométricos (possível uso de varredura computadorizada da íris e do rosto)
- introdução de vistos eletrônicos.

Todas estas medidas deveriam ter sido adotadas em 2012. No entanto, a proposta da Comissão, com especial referência para os últimos dois instrumentos, sofreu à época pesadas críticas de organizações, associações e deputados, preocupados com uma possível caça às bruxas a cidadãos não-comunitários, como noticiado em periódico europeu<sup>24</sup>. Também em vias de implementação existem sistemas que podem permitir que a União Europeia instrumentalize os fluxos de imigrantes de acordo com seus interesses.

---

<sup>24</sup> El País, 20/06/08

### **3.1.5.2. O Tratado de Maastricht**

O Tratado de Maastricht, que instituiu a União Europeia, entrava em vigor em 1993, com um quadro comunitário concebido em uma estrutura de três pilares. O pilar central é a Comunidade Europeia, onde as matérias apreciadas eram submetidos às decisões supranacionais (por maioria qualificada). Os segundo e terceiro pilares representavam, respectivamente, a "cooperação em política externa e de segurança" e "cooperação nos domínios da justiça e assuntos internos". Políticas relativas a estes dois pilares deveriam ser decididas por unanimidade intergovernamental. As políticas de imigração sobre a cooperação em matéria de asilo, questões judiciárias e policiais foram inseridas, nesse primeiro momento, no terceiro pilar, então basicamente seriam da responsabilidade nacional, mas poderiam estar sujeitas a decisões comunitárias, se fossem tomadas por unanimidade pelos Estados-membro. (BATISTA, 1998)

### **3.1.5.3. O Tratado de Amsterdã**

Assinado em dois de outubro de 1997, o Tratado de Amsterdã representou um passo importante para a comunitarização da imigração e asilo. De fato, a gestão destes assuntos passava do "terceiro pilar" (referente à cooperação nos domínios da justiça e assuntos internos – que exige unanimidade) para o "primeiro pilar" (pilar central da Comunidade Europeia, que admite decisões por maioria qualificada), o que pressupunha a necessidade de superar a cooperação intergovernamental em favor de uma cooperação gradual para uma política de competências menos fragmentada no que diz respeito à matéria.

Amsterdã também previu a criação de uma área de "liberdade, segurança e justiça", que pretendia regular através da livre cooperação a livre circulação dentro do espaço, os controles nas fronteiras externas e a política de vistos para imigrantes e asilados. Essas políticas estão incluídas no Título IV do Tratado. Outra novidade foi a

incorporação das regras de Schengen às políticas europeias. A fim de acomodar o consentimento de todos, alguns países, como a Grã-Bretanha, Dinamarca e Irlanda tinham o direito de optar por deixar de lado algumas resoluções do tratado.

Os líderes da UE, depois de perceberem que uma nova abordagem para a gestão da migração era necessária, se reuniram no Conselho Europeu de Tampere em outubro de 1999, para criar uma política comum de imigração. Na área de migração e asilo é importante lembrar que, naquela ocasião, foram fornecidos parâmetros pelos quais a política europeia de migração tenta se guiar até hoje. As principais são:

- a criação de parcerias com os países de origem, através da colaboração em projetos de cooperação para o desenvolvimento, para melhorar as condições econômicas e sociais dos países de origem dos migrantes;

- a realização de longo prazo de um Sistema Comum Europeu de Asilo, através de um procedimento comum para os candidatos e um estatuto uniforme para os beneficiários de asilo; tratamento justo de nacionais de países terceiros a partir de cidadãos europeus.

- A gestão dos fluxos migratórios em todas as suas fases.

Em 2005, adotava-se a "Abordagem global das migrações". O projeto mostra a ambição da União Europeia de estabelecer um quadro intersetorial para gerir a migração através da cooperação entre as diferentes partes envolvidas. As áreas de atuação eram: gestão da migração legal, prevenção e redução da imigração "ilegal" e relação entre migração e desenvolvimento.

Em 2008, a Comissão adotou uma comunicação intitulada "Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos", que também se dividia em três grupos:

- "Prosperidade e imigração", fornecia um nível de igualdade entre os imigrantes e os cidadãos da UE, buscava suprir com a imigração as necessidades do mercado de trabalho europeu e via a integração como o objetivo final.

- "Solidariedade e Imigração", fornecia a solidariedade entre os países

membros na gestão da migração através de uma utilização eficaz e coerente dos recursos disponíveis e de parcerias com países terceiros.

- "Segurança e imigração", proporcionava retorno de políticas para a gestão integrada das fronteiras, uma política de vistos para a Europa e tolerância zero para aqueles que praticam o tráfico de pessoas.

#### **3.1.5.4. O Pacto Europeu sobre Migração e Asilo**

De acordo com o Conselho da UE, a migração é um elemento de crescimento e desenvolvimento para um país, mas também pode ser um fator de desestabilização para a coesão social de um Estado. Por esta razão, em 2008, foi aprovado pelo Conselho o "Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo", que buscava coordenar todos os esforços feitos nos anos anteriores, no que diz respeito à aplicação da política comunitária. Alguns objetivos de harmonizar as políticas de imigração já tinham sido alcançados, tais como: a adoção de uma política comum de vistos, acordos sobre normas para procedimentos de asilo e a criação da agência Frontex<sup>25</sup> para a segurança das fronteiras externas. No entanto, como foi salientado no preâmbulo do acordo, essas políticas seriam insuficientes. Por isso assumia-se, neste pacto, cinco compromissos que buscavam sanar essas deficiências:

- *A imigração legal*: organização de uma estratégia global e solidária de imigração e de suporte legal às necessidades e capacidades de acolhimento de cada Estado-membro. A iniciativa do cartão azul e do programa de ação promovido pela Comissão são o centro deste compromisso.

- *A imigração ilegal*: o objetivo era a organização do repatriamento seletivo de

---

<sup>25</sup> A 26 de Abril de 2007, o Parlamento aprovou um regulamento que estabelecia um mecanismo de assistência rápida e ajuda mútua dos Estados-Membros que têm de lidar com a gestão de fluxos maciços de imigrantes ilegais nas fronteiras externas. No caso de uma situação de emergência real, um Estado-membro poderia pedir ajuda para a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX). A agência está encarregada de mobilizar os guardas de fronteira necessários a outros Estados-membro.

imigrantes ilegais<sup>26</sup>. O pacto solicita uma maior cooperação entre os Estados-Membros na organização de regras comuns sobre readmissão, repatriação e luta contra o tráfico de seres humanos.

- *Controle de Fronteiras*: a ideia aqui era dar destaque ao papel da Frontex no controle das fronteiras externas, em particular a criação de dois cargos permanentes, respectivamente, para os países do sul da Europa e para a Europa Oriental.

- *Asilo político*: os Estados-Membros deveriam assegurar garantias comuns em matéria de asilo, criar em 2009 um escritório europeu para gerir em detalhe o asilo político, definir o estatuto de refugiado uniforme em 2010.

- *Países terceiros*: a UE deveria implementar as políticas migratórias em concerto com os países de origem. O acordo oferece a possibilidade de emprego e estudo para os imigrantes legais, tendo em conta a importância da migração circular. A ideia seria desenvolver políticas que torne possível para os imigrantes trabalhar e estudar na Europa ao mesmo tempo em que se coloca em prática políticas de co-desenvolvimento, permitindo que os próprios migrantes participem desse processo.

O Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo é considerado o documento mais importante no âmbito político acordado pelos Estados membros da UE no campo da imigração, nos últimos anos. Houve um salto qualitativo na possibilidade de elaboração de políticas comuns, embora o conteúdo não traga novidades em relação aos documentos anteriores. Infelizmente, esse salto qualitativo se traduz, de maneira mais eficiente, até agora, apenas no que diz respeito à circulação de pessoas dentro da zona do euro.

---

<sup>26</sup> Em linha geral, a "Diretiva do Retorno" coloca fora das regras da jurisprudência os 8 milhões de imigrantes sem documentos que vivem na Europa. Em função da decisão do Parlamento Europeu, os Estados podem viabilizar específicos pacotes de medidas de segurança anti-imigração. (UOL Notícias, 26/09/08)

### 3.1.5.5. O Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa entrou em vigor em 2009, dez anos após o Tratado de Amsterdã, e conferiu novas competências às instituições da União Europeia que lhes permitem elaborar textos legislativos sobre as questões ligadas à imigração. O Tratado de Lisboa confirmou o objetivo de uma política comum na área da imigração e introduziu a co-decisão e a maioria qualificada para a migração legal e uma nova base jurídica para promover medidas de integração. Agora, o processo legislativo ordinário aplicava-se às políticas de imigração ilegal e legal.

Por outro lado, pela primeira vez, o Tratado reconheceu que as competências da EU, neste domínio, são partilhadas com os Estados-Membro, designadamente no que se refere ao número de migrantes que entram em cada um deles. Em caso de súbito afluxo de nacionais de países terceiros a um Estado-Membro, o Tratado de Lisboa prevê a adoção de medidas para auxiliar esse Estado-Membro. São suprimidas as restrições impostas ao papel do Tribunal de Justiça<sup>27</sup> em matéria de imigração e asilo, que estavam estipuladas nos Tratados anteriores. A partir de então, o Tribunal decide nesta matéria tal como decide no domínio do direito comum.

De forma geral, as iniciativas desenvolvidas no âmbito da União Europeia que foram descritas neste capítulo marcaram significativamente a agenda espanhola, especialmente depois da adesão ao acordo de Schengen e a incorporação de seu acervo ao Tratado de Amsterdã e ao Conselho Europeu de Tampere. Assim, o controle de fluxos se

---

<sup>27</sup> No que diz respeito à diretiva do retorno, o Tribunal de Justiça da União Europeia deliberou, em dezembro de 2012 a legalidade da expulsão do imigrante “ilegal”. Para o Tribunal, a legislação permite que os Estados membros imponham a expulsão, com base em uma análise individual da situação da pessoa em causa. De acordo com o texto, este passo pode ser feito sem dar qualquer período de partida voluntária, quando existe risco de que o imigrante pode contornar e evitar o procedimento de devolução. A decisão do Tribunal da UE se origina a partir do caso de um cidadão originário de Bangladesh, que está na Itália ilegalmente. O Tribunal considerou que a Directiva de Retorno não se destina a harmonizar plenamente as regras dos Estados-Membros e, portanto, a possibilidade de substituir a pena pecuniária pela expulsão, acompanhada por uma proibição de entrada no território nacional, não é contrária à diretiva (La Gente, 06/12/2012). Dessa forma, atualmente a diretiva do retorno volta ao seu desenho original extremista de criminalização da imigração “ilegal” ao mesmo tempo em que o Tribunal de Justiça Europeu autoriza e incentiva os Estados-membro a seguirem essa agenda.

convertia regionalmente em objeto de coordenação intergovernamental e nacionalmente, no caso espanhol, em competência das Comunidades Autônomas. A transformação das fronteiras espanholas em fronteiras da Europa deu forma a essa nova configuração. A questão espanhola será detalhada mais adiante.

### **3.2. A Evolução das políticas migratórias na Europa**

A história contemporânea das grandes migrações na Europa tem lugar após a Segunda Guerra Mundial. Durante o período de reconstrução econômica tornou-se frequente a reconfiguração do mercado de trabalho. Ao longo dos anos 50-60 os emigrantes eram principalmente do sul, em geral italianos, espanhóis, portugueses, ou de países menos atingidos pela guerra, constituindo assim importante fonte de mão-de-obra. Naquela fase eram frequentes a celebração de acordos bilaterais para regular a imigração. Depois da recessão que foi de 1969 a 1977, a Europa viveu um momento pós-fordista, na década de 1980, com a aceleração dos fluxos migratórios. Neoliberalismo, transnacionalismo, cidades globais são algumas palavras-chave que definem um pouco essa nova ordem que passava a incluir fluxos migratórios mais diversificados e a identificação do imigrante como problema nos países mais ricos.

As principais razões que marcaram os movimentos migratórios na Europa depois de 1945 passam pela guerra e por movimentos políticos ditatoriais. No entanto, as crises econômicas perpassam vários momentos históricos e se confundem entre as causas e consequências para a emigração e a imigração.

#### **3.2.1. De 1945 a 1973**

Depois da segunda guerra mundial, indicadores demográficos e econômicos pressionavam para um novo período de emigração intercontinental com origem na Europa. O crescimento da taxa de natalidade conhecido como *baby boom* no pós-guerra

levava ao “excesso” de população em certas regiões do continente, mas esta não seria considerada excessiva caso os indicadores econômicos se mostrassem positivos.

A imigração dentro da região também se dava, predominantemente, pelo ajuste do mercado de trabalho. Durante a fase de reconstrução da maquinaria industrial e das forças econômicas (de 1947 a 1960), as economias dos países do norte da Europa sofreram um déficit de mão-de-obra para a indústria pesada e mineradora. De outro lado, o desemprego crescia em países do sul, como Itália e Espanha, aos moldes do que ocorre hoje.

Assim, a demanda de trabalhadores pouco qualificados e de baixo custo ditaria as políticas migratórias do período. A emigração com destino ao norte da Europa continuava, sobretudo, em função das exigências conjunturais da economia, ou seja, quando o mercado de trabalho aguça o interesse nacional do Estado, abrem-se as fronteiras aos imigrantes. Quando esse mercado encontra-se suficientemente abastecido com trabalhadores de menor custo e a possibilidade de um exército de reserva mínimo, o Estado trata que reerguer suas fronteiras ante a imigração.

Nessa época, os países do norte da Europa iriam importar trabalhadores da própria Europa, dos Balcãs, do Norte da África e da Turquia. Essa é a origem da enorme presença turca na Alemanha e das comunidades italiana e marroquina, na Bélgica. Ao mesmo tempo, as potências coloniais França e Grã-Bretanha favoreciam a imigração proveniente das colônias e antigas colônias. O processo de descolonização levaria de volta às ex-metrópoles, por razões políticas e econômicas, um sem-número de ex-colonos.

Assim, no plano europeu, a imigração de trabalhadores pouco qualificados, a imigração colonial e pós-colonial foram os esquemas migratórios mais relevantes neste período e, definitivamente, seguiram o fluxo de capitais e o ajuste dos mercados de trabalho no pós-guerra. Esses fluxos constituíram uma importante mudança na composição étnica e nacional de numerosas zonas urbanas e industriais da Europa.

### 3.2.2. De 1973 aos dias de hoje

A crise do petróleo trouxe complicações de ordem econômica e política que puseram em evidência uma reestruturação profunda da economia mundial e dos mercados de trabalho. A nova divisão internacional do trabalho passaria a exportar empregos para cantos do mundo onde a proteção dos trabalhadores fosse menor, o setor de serviços experimentaria uma expansão considerável. Ao mesmo tempo, a flexibilidade da mão-de-obra passava a ser uma prerrogativa para o funcionamento da economia global, com grande crescimento do mercado de trabalho informal, que tende a absorver trabalhadores irregulares. Ao fim, o subemprego aumentava e as condições de trabalho tornavam-se precárias. Para Castles & Miller:

Os novos movimentos migratórios são a continuação de processos históricos que começaram no século XV com a expansão colonial européia e a massiva difusão de valores filosóficos, econômicos e práticas culturais em todo o mundo. (CASTLES & MILLER, 1998:21)

Essas mudanças ou “continuações”, que se seguiriam nas décadas seguintes, traduziam-se na ampliação do *gap* de riqueza entre Norte e Sul do hemisfério, ao mesmo tempo em que concentravam riqueza também dentro dos países mais desenvolvidos. Como todos passavam a inserir-se no ‘guarda-chuvas’ estrutural da economia capitalista, com a queda do muro de Berlim, mais ajustes da mão-de-obra dentro do mercado de trabalho seriam percebidos, ou seja, uma mudança à primeira vista geopolítica, gerava deslocamentos majoritariamente de ordem econômica.

Essas mudanças estruturais do panorama migratório em escala global produziram uma mudança de percepção em relação à migração. Até então a imigração era vista como um recurso essencialmente econômico que podia ser mobilizado em função das exigências conjunturais. Diante da crise econômica de 1973 e do aumento do desemprego, governos europeus viam-se desorientados e muitos decidiam pela restrição

de qualquer nova migração por motivos de trabalho.

Embora interrompida oficialmente, a imigração iria continuar em função das consistentes diferenças de riqueza entre Norte e Sul com o aumento da imigração irregular. De certa forma, os governos europeus nunca puderam colocar em prática, de fato, sua própria decisão, em virtude da necessidade imperiosa do mercado de trabalho por mão-de-obra mais barata. Mesmo as migrações regulares aumentavam, embora a proporção de trabalhadores melhor qualificados tenha aumentado.

Além disso, botou-se em marcha o reagrupamento familiar, ou seja, os trabalhadores imigrantes não só não retornaram a seu país de origem após o choque do petróleo, como trouxeram a família. Ao mesmo tempo, os países do sul da Europa tornaram-se também países de imigração. Após 1989, refugiados passavam a ser vistos, em muitos casos, como “imigrantes econômicos disfarçados”. Na década seguinte a imigração chamaria cada vez mais atenção da mídia, que passaria a debater de maneira corriqueira a imigração clandestina, associando-a à ilegalidade e a delinquência.

A evidente perspectiva unipolar da mídia, muitas vezes distorce e dramatiza a realidade migratória. A maioria dos imigrantes estrangeiros chega por avião (SOLÉ at al. 2009:119), mas essa entrada não é notícia porque se dá dentro da mais normal regularidade e só adquire alguma noticiabilidade quando surge algum caso como o da polêmica entre Brasil e Espanha por controle de passaportes em 2008. As chegadas dramáticas de barco são aquelas com maior frequência retratadas pela mídia, principalmente na década de 1990.

Essa visão distorcida sobre o modo como os fluxos migratórios se estabelecem geram a ideia de invasão que reforça o medo coletivo que se converte em medidas de segurança contra a imigração. As “classes perigosas” de CASTEL(1998) tomam novos contornos no que Bauman irá denominar “lixo humano”:

Não se dispõe mais de escoadouros para o despejo das “pessoas redundantes”. Durante séculos a Europa em processo de modernização costumava despejar no ultramar o excedente

populacional tornado supérfluo pelo progresso tecnológico e econômico doméstico – buscando e encontrando “soluções globais” para problemas sociais gerados localmente. Hoje em dia, porém, enquanto a produção de “lixo humano” prossegue inabalada nos países desenvolvidos da Europa e no resto do mundo ocidental, a indústria de remoção do lixo, outra invenção moderna, atravessa uma crise profunda: os aterros sanitários afastados de casa se tornaram escassos e estão encolhendo rapidamente. Lugares considerados vazios ou sub-habitados agora começam a produzir os seus próprios excedentes populacionais. (BAUMAN, 2004:103)

Há que se considerar que, em não se reduzindo as disparidades entre Norte e Sul, os fluxos migratórios continuam a constituir-se, mesmo diante de políticas migratórias restritivas, a partir dos serviços de profissionais para imigração irregular. Pode-se dizer então que o aumento da irregularidade na migração se dá pela reação ao medo da migração como um todo. A irregularidade aumenta ainda mais a sensação de insegurança, que estimula, por sua vez, a criminalização do imigrante.

No que se refere às teorias migratórias a *Institucional Theory* alerta para a “institucionalização” da migração irregular através dos coiotes, por exemplo. Os fluxos poderiam se institucionalizar de forma positiva ou negativa, dependendo da execução das políticas migratórias (pró-ativas ou restritivas e baseadas no medo e/ou sentimento de invasão). A institucionalização do movimento migratório se daria quando o fluxo de migrantes se consolidasse, com organizações desenvolvidas no sentido de dar suporte e/ou promover os fluxos. (MASSEY at al. 1993). Por essa razão, formação de barreiras à entrada de migrantes dá força a um mercado negro que vitimiza o migrante e põe em cheque seus direitos.

Partindo de perspectiva semelhante, a migração se sustenta através do que MYDRAL (1957) chama de causa cumulativa (*cumulative causation*). Fatores socioeconômicos e mudanças culturais promovidas pelos fluxos migratórios dariam ainda mais força aos fluxos, dificultando o controle por parte do Estado (MASSEY at al. 1993). Esta teoria da conta da complexidade do fenômeno migratório e da facilidade e

velocidade que se diversifica sem que o Estado possa instrumentalizá-lo por completo.

### **3.2.3. Evolução dos fluxos migratórios na Europa hoje: da restrição à diversificação**

Defende-se que o poder da política migratória restritiva em relação à migração não é exatamente o de restrição dos fluxos, mas o de diversificação e dinamização dos mesmos, além do aumento da ilegalidade. Considerando a imigração como um fator desestabilizador da coesão social dos Estados, o Conselho da União Europeia se esforça, há muito, em criar políticas que enfrentem a imigração, especialmente a clandestina. O objetivo é harmonizar as políticas migratórias e enquadrar o tema definitivamente na agenda de segurança nacional e supranacional da região. Para MEZZADRA:

[As migrações] estão constituídas por uma dinâmica histórica estruturalmente congênita ao desenvolvimento do capitalismo moderno. Ao mesmo tempo, é bom destacar que o objetivo ao qual apontam as políticas migratórias alemãs e prussianas entre os séculos XIX e XX – garantir a força de trabalho dócil e a bom preço e, ao mesmo tempo, obstaculizar o quanto for possível o estabelecimento permanente nos territórios alemães dos homens e mulheres que entravam – tem características de inquietante atualidade. (MEZZADRA, 2005:79)<sup>28</sup>

No intuito de cumprir, com maior eficiência, o objetivo de impedir o estabelecimento de imigrantes não desejados, o Conselho Europeu assume abertamente a capacidade de acolhida de imigrantes pela economia e o mercado de trabalho do país membro a exemplo dos programas canadense e australiano. O Programa de Haya expõe o enquadramento da questão migratória àquela meramente econômica:

---

<sup>28</sup> Tradução livre: [As migraciones] están constituidas por una dinámica histórica estructuralmente congénita al desarrollo del capitalismo moderno. Al mismo tiempo, es bueno poner en evidencia que el objetivo al que apuntan las políticas migratorias alemanas y prusianas entre los siglos XIX y XX — garantizar la disponibilidad de fuerza de trabajo dócil y a buen precio y, al mismo tiempo, obstaculizar lo más posible el establecimiento permanente en los territorios alemanes de los hombres y mujeres que la encarnaban— tiene rasgos de inquietante actualidad. (MEZZADRA, 2005:79)

A migração legal desempenhará um papel importante no reforço da economia baseado no conhecimento, na Europa e no impulso do desenvolvimento econômico, contribuindo à execução da Estratégia de Lisboa (Programa de Haya, 2006)<sup>29</sup>

A iniciativa da “carta azul” é o epicentro deste projeto. Levando em conta o envelhecimento populacional europeu e a necessidade de mão de obra qualificada, a “carta azul” pretende selecionar nos tradicionais “países de origem” trabalhadores para os setores da economia que apresentam maior carência. Prevendo a fuga de cérebros dos países de origem, uma emenda proposta sugere que não sejam incluídos profissionais da área de saúde ou educação no programa. Nos demais setores o investimento feito por países menos desenvolvidos continuaria a ser perdido em um *brain drain* de proporções inimagináveis enquanto o direito das populações mais pobres de buscar melhores condições de vida, onde quer que seja, seria limitado à via irregular. Na percepção do Conselho Europeu:

Europa deve converter-se em um ímã para os imigrantes altamente qualificados e, ao mesmo tempo, atrair os estudantes mais brilhantes às universidades europeias. Na atualidade, os imigrantes qualificados e altamente qualificados preferem Austrália, Canadá e Estados Unidos. Devemos trabalhar duro para fazer da União Europeia um destino atrativo para este tipo de pessoas. Para ter sucesso, temos que nos apresentar ao mundo melhor do que nos apresentamos hoje, como um ator único no mercado global. No momento mostramos uma imagem confusa, com cada Estado-membro possuindo diferentes políticas de admissão para trabalhadores imigrantes. (Conselho Europeu, 2006)<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Tradução livre: La migración legal desempeñará un papel importante en el refuerzo de la economía basada en el conocimiento en Europa y en el impulso del desarrollo económico, contribuyendo así a la ejecución de la Estrategia de Lisboa. (Programa de Haya, 2006)

<sup>30</sup> Europa debe convertirse en un imán para los inmigrantes altamente cualificados y, al mismo tiempo, atraer a los estudiantes más brillantes a las universidades europeas. En la actualidad, los inmigrantes cualificados y altamente cualificados prefieren Australia, Canadá y Estados Unidos. Debemos trabajar duro para hacer de la UE un destino atractivo para este tipo de personas. Para lograrlo, tenemos que presentarnos ante el mundo mejor de lo que lo hacemos hoy, como un único actor en el mercado global. En estos

Em face da crise fiscal europeia, vários Estados-Membro da UE decidiram implementar o “carta azul” com a ideia de atrair profissionais altamente qualificados de países terceiros para impulsionar suas economias. Alemanha, Itália, Bélgica e Portugal começaram a aceitar inscrições em 2012. O procedimento para os candidatos é diferente em cada país. Para inscrever-se em Portugal, por exemplo, o candidato deve ter uma oferta de emprego com uma empresa portuguesa, bem como um nível de educação formal mínimo ou, pelo menos, cinco anos de experiência profissional. Na Bélgica, nacionais de países terceiros também deve ter um contrato de trabalho válido com um patrocinador belga e um diploma universitário (NewLand Chase, 09/10/2012). O que se observa é a tentativa, pelos países Europeus, de implementar políticas mais claras à exemplo de Canadá, Estados Unidos e Austrália, com o intuito de mudar o cenário que aponta seus imigrantes entre os menos qualificados em países desenvolvidos. Mais um esforço que evidencia a instrumentalização dos fluxos migratórios pelo Estado.

No que diz respeito à imigração irregular, o pacto europeu sobre migração e asilo visa uma organização e padronização dos procedimentos para o repatriamento seletivo de imigrantes irregulares. A resolução, conhecida como diretiva do retorno, no entanto, depende do melhoramento da cooperação entre os Estados membros, mas já é conhecida entre instituições diplomáticas e ONGs (organização não-governamentais) como a lei antiimigração que enfrenta de forma mais veemente a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Na medida em que se fecha o cerco em torno dos imigrantes através do recrudescimento das políticas migratórias, vê-se o aumento da xenofobia. Apesar dos avanços conquistados durante o século XX em todo o mundo, o racismo perdura e expõe a imagem de uma Europa que resiste em seguir na direção da plena democracia.

A aprovação da chamada *Diretiva do Retorno* em junho de 2008,

---

momentos mostramos una imagen confusa, teniendo cada Estado miembro diferentes políticas de admisión para trabajadores inmigrantes. (Conselho Europeu, 2006)

desencadeou uma série de repercussões nas relações entre Europa e América Latina que chamaram a atenção sobre a necessidade de incluir temas migratórios na agenda bilateral. Abriu-se nove meses de negociações com os países da ALC (América Latina e Caribe) com o objetivo de aprovar um documento base para um diálogo migratório estruturado que superasse os desacordos existentes. (AIE, 2010:315)

Apesar dos esforços empreendidos no sentido de se constituir uma política migratória única na Europa, a questão das competências no que se refere a essas políticas hoje é pouco unificada e dá bastante autonomia aos Estados Nacionais membros<sup>31</sup>, como foi verificado anteriormente. As prerrogativas da União, no entanto, assim como a dos Estados, estão integradas em uma mesma agenda, como é possível verificar nas recomendações do *Anuario de la Inmigración en España* (AIE):

A UE deve, de uma vez, decidir-se a construir uma política de imigração flexível que responde a demanda e a necessidade dos mercados de trabalho dos Estados Nacionais membros, reivindicando a necessidade de fortalecer a igualdade de oportunidades e a coesão social. (AIE, 2010:317)

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a União Europeia continua buscando, com pouco sucesso, estabelecer uma política migratória ampla e duradoura. As restrições nos países centrais decorrentes da crise econômica vêm provocando uma diversificação intensa dos fluxos no mundo, que torna cada vez mais difícil separar países de origem e países de destino para a migração. Ao mesmo tempo, os fluxos migratórios tornaram-se multidirecionais, o que dificulta um esforço de quantificação já anteriormente limitado pela dificuldade de geração de dados estatísticos. O transnacionalismo<sup>32</sup>, que se traduz na fluidez e diversidade dos fluxos, vem conduzindo

---

<sup>31</sup> O Tratado de Funcionamento da UE prevê o direito dos Estados-membro a estabelecer volumes de admissão em seu território de nacionais de terceiros países com fins de buscar trabalho.

<sup>32</sup> When actual exchanges of resources or information, or marriages or visits, take place across borders between members of a diaspora themselves or with people in the homeland, we can say these are transnational activities; to be transnational means to belong to two or more societies at the same time. At that moment, the diaspora functions as a transnational community. When such exchanges do not take place

emigrantes a dirigir-se onde as oportunidades parecem melhores durante o tempo que lhes pareça necessário. Assim, podemos destacar seis tipos de imigrantes. 1) Trabalhadores pouco qualificados, que foram cruciais para o desenvolvimento industrial do pós-guerra e hoje são importantes para certos setores da economia como a agricultura, a construção e a hotelaria. 2) Trabalhadores altamente qualificados, causadora do *Brain Drain*, em países menos desenvolvidos e não raramente, desejada pelas maiores economias do globo. 3) Refugiados, que não são objeto deste estudo, mas que comumente possuem razões também econômicas para emigrar ou refugiar-se. 4) Aqueles que buscam o reagrupamento familiar, normalmente quando a família conquista uma situação econômica mais vantajosa, ainda que mais precária, vulnerável e instável. 5) Aqueles que retornam ao país de origem, diante da impossibilidade de continuar no país de destino ou do simples desejo ou incremento de oportunidades no país de origem. 6) Imigrantes circulares transnacionais, descritos anteriormente. Isso porque viajar torna-se cada vez mais acessível, movimento que começa exatamente depois da segunda guerra mundial, mas só se intensifica nas últimas décadas. A circularidade nunca foi tão corriqueira na história dos fluxos migratórios. A OIM (*International Organisation for Migration*), destaca a importância de as políticas migratórias estarem em sintonia com a realidade transnacional:

O transnacionalismo é um fator chave na gestão contemporânea da migração. Ainda que as atividades dos imigrantes através das fronteiras não sejam, per si, nada de novo, cabe considerar como adaptar a formulação de políticas – que por tradição está firme e exclusivamente enraizada na esfera nacional – para que se tenha em conta o encaixe das conexões transnacionais. As políticas migratórias têm que estar informadas das realidades do transnacionalismo, sejam positivas ou negativas, com vistas a maximizar benefícios. Ainda que, globalmente existam desafios inegáveis, os imigrantes que participam das atividades transnacionais contribuem para enriquecer os numerosos espaços

---

(sometimes over many generations), but people maintain identification with the homeland and co-ethnics elsewhere, there is only a diaspora. In this way, not all diasporas are transnational communities, but transnational communities arise within diasporas. (VERTOVEC, 2005:3-4)

que ocupam. A participação direta de distintos interlocutores – incluindo governos de origem e de acolhida, autoridades locais, migrantes e suas famílias, redes e associações de migrantes, sociedade civil e setor privado – são fundamentais para fortalecer as alianças a fim de obter os melhores resultados para todos. (IOM, 2010)<sup>33</sup>

Assim como se esperava uma invasão do leste à Europa ocidental depois da queda do muro de Berlim, que não aconteceu, a relativa democratização das viagens também não trouxe, e não deverá trazer, nenhum fenômeno parecido. As políticas migratórias exercem algum impacto sobre os movimentos migratórios, no sentido de diversificar cada vez mais os fluxos e aumentar a ilegalidade, mas dificilmente consegue pará-la de fato. Por isto, uma política clara, justa e pró-ativa é essencial para reduzir a vulnerabilidade e extinguir a violência e criminalização contra o imigrante. Infelizmente, as políticas praticadas na Europa hoje, não têm respondido a esses critérios.

### **3.3. A Evolução das políticas migratórias na Espanha**

Se compararmos a forma como se deram os fluxos migratórios na Espanha com o resto da Europa ocidental durante, principalmente, as três últimas décadas, saltam à vista duas realidades bem significativas: em primeiro lugar, uma intensa e acelerada chegada de imigrantes à Espanha, diferente da trajetória mais regular e prolongada no âmbito europeu; e em segundo lugar a inexistência na Espanha de um marco institucional

---

<sup>33</sup> El transnacionalismo es un factor clave en la gestión contemporánea de la migración. Aunque las actividades continuas y sostenidas de los migrantes a través de las fronteras no son, de por sí, nada nuevo, cabe considerar cómo adaptar la formulación de políticas –que por tradición está firme y exclusivamente enraizada en la esfera nacional– para que tenga en cuenta y encauce las conexiones transnacionales. Las políticas migratorias tienen que estar informadas por las realidades del transnacionalismo, ya sean positivas o negativas, con miras a aprovechar los beneficios que éste puede aportar. Si bien, globalmente, hay desafíos innegables, los migrantes que participan en actividades transnacionales contribuyen a enriquecer los numerosos espacios que ocupan. La participación directa de los distintos interlocutores – incluidos gobiernos de origen y de acogida, autoridades locales, migrantes y sus familiares, redes y asociaciones de migrantes, sociedad civil y sector privado – son el eje central para reforzar las alianzas a fin de obtener los mejores resultados para todos. (IOM, *International Organisation for Migration*, 2010)

capaz de permitir um fluxo regular de entrada de imigrantes, ainda que o caso da Espanha esteja longe de ser o único da Europa.

Antes de todos esses processos, no entanto, a Espanha já vivia às voltas com divisões políticas e ciclos econômicos que iriam tornar recorrente o tema da imigração, seja comunitária, não-comunitária ou mesmo dentro de seu conturbado território. Assim, é importante notar que nacionalismos e xenofobia estão invariavelmente ligados a crises econômicas e às intermináveis tentativas de instrumentalização através, principalmente, de políticas migratórias restritivas.

### **3.3.1. Capitalismo e movimentos migratórios na Espanha no século XX**

Destaca-se aqui a importância da imigração na Espanha ao longo do século XX, a recorrência da xenofobia e os movimentos das políticas migratórias, cujas admissões e restrições estiveram permanentemente relacionadas à necessidade de instrumentalização em função de questões políticas e econômicas. Embora seja importante a localidade da tomada de decisões no que se refere às migrações na Espanha, por razões metodológicas, pretende-se analisar o fenômeno a partir da perspectiva do Estado Nacional.

Ainda no século XIX um desenvolvimento industrial pouco homogêneo tornou possível a criação do “mito das duas Espanhas” que reproduziriam o sistema internacional entre as prósperas regiões do norte e nordeste e as ainda agrárias regiões do centro e sul. Naquele momento, tendências de despovoamento do centro iriam reproduzir o inexorável movimento das populações em busca de melhores condições de vida.

Já no início do século XX, a Espanha passou por uma crise interna que incluiu o nacionalismo regional e seu ainda hoje atual dilema da europeização. Entre os inúmeros resultados desse processo torna-se importante para este trabalho citar o aumento da xenofobia, que se intensifica historicamente em momentos de crise e um

exacerbado protecionismo que, de certa forma, promoveria o desenvolvimento de setores estratégicos da economia e que, mais adiante, permitiria a inversão do sentimento xenófobo.

Ainda nos primeiros quinze anos do século XX a Espanha veria sair de suas fronteiras cerca de um milhão e meio de pessoas. Emigrantes formados principalmente por galegos, valencianos e bascos. Mais adiante os andaluzes também passariam a emigrar, principalmente em direção às Américas.

Com as mudanças provocadas pela Revolução Industrial e pela nova ordem mundial, que incluía, perda das colônias, guerras internas e mundiais, a Espanha passava por momentos bastante críticos. Fome e indigência levavam não só à emigração como também, e majoritariamente, ao movimento populacional dentro de suas fronteiras. Como acontece hoje, quem saía de seu lugar de origem, em geral, iria servir como mão-de-obra para tarefas difíceis e perigosas – minas, siderurgia, construção – e manter níveis de vida miseráveis, enquanto os centros urbanos experimentavam um estrondoso crescimento populacional inerente à implantação do capitalismo moderno e que já viria anunciar o processo de surgimento das cidades globais na então periferia do sistema capitalista (SASSEN, 1981). Para Cortazar e Vesga:

O crescimento demográfico é ainda mais expressivo se levamos em conta o grande número de pessoas que migraram em direção à América. Ainda durante a mudança do século observa-se um aumento da mobilidade da população espanhola em busca de melhores condições de existência e oportunidades de trabalho. Devido ao desenvolvimento industrial, o País Basco e a Catalunha transformam-se em pólos de atração para multidões de indigentes e exilados pela fome. Em pleno progresso industrial e comercial, Barcelona ultrapassa os quinhentos e trinta e três mil habitantes ao iniciar o século; a função de capital de Madrid a leva a atingir quinhentos e quarenta mil na mesma época; entretanto, Valência atinge os duzentos e três mil e Bilbao, com oitenta e quatro mil, quadruplica os seus habitantes em cinquenta anos. (CORTAZAR e VESGA, 1993:389)

É importante destacar, neste contexto, o caso basco, que tinha no processo de industrialização sem melhora da qualidade de vida e na imigração os elementos-chave para o fortalecimento de seu nacionalismo. Ao final, a despedida da velha ordem com o trauma nada piedoso das guerras carlistas e a subsequente industrialização trouxe consigo uma horda de imigrantes que deu origem a atitudes de defesa étnica e racial tão preocupantes quanto as de hoje.

Um pouco adiante, decorrente deste processo, a Espanha se tornaria urbana. Entre 1920 e 1930 a porcentagem de trabalhadores industriais passava de 21,94 para 26,51 por cento, enquanto a agrícola decrescia de 57 para 45,51 por cento (FRIEDEN, 2008). A grande expansão do setor da habitação durante o período de estruturação de um capitalismo de Estado, não seria suficiente para atender ao grande número de pessoas que migravam das províncias agrícolas para os núcleos industriais.

Aos poucos, o ideal liberal que dominou a agenda capitalista entre 1885 e 1914, dava lugar, também na Espanha, a um poder central que reforçaria o que alguns consideram como capitalismo de Estado. Já em 1917 a inflação esmagava a classe operária que iam se enfileirar às portas dos sindicatos socialista e anarquista. No início da década de 1920, a ditadura imposta por Miguel Primo de Rivera coincidia com o processo de reestruturação capitalista no mundo. CORTAZAR e VESGA (1993) descrevem a década como de “abundância bíblica” do ponto de vista econômico. FRIEDEN (2008) destaca que, mundialmente, os investimentos internacionais atingiram níveis semelhantes aos anos de glória do início do século XX. No entanto, a maior parte destes investimentos vinha agora dos Estados Unidos e não mais da Europa.

De qualquer forma, na Espanha, o intervencionismo da ditadura orientou-se para a criação de empresas estatais em setores estratégicos que, segundo CHANG (2003), são essenciais no processo de *catch up* de vários países europeus na corrida pela industrialização dentro do preâmbulo do capitalismo moderno. Apesar de atrasada em relação a outros países europeus e da enorme destruição que seria provocada pela guerra civil, um pouco mais adiante, alguns setores-chave da economia espanhola seriam

preservados e Franco daria continuidade ao processo de incentivo, que na Espanha, teve alto custo social.

Embora apresentasse um crescimento de seu parque industrial, a Espanha estava atrasada em relação a outros países europeus e, por estar na periferia do sistema capitalista à época da crise de 1929, não sentiu imediatamente seus efeitos. Logo a crise chegaria com a evasão de capitais, peseta desvalorizada, redução drástica de exportações e um saldo inédito de seiscentos e cinquenta mil operários desempregados. Mais uma vez os espanhóis encontravam motivos para deixar o país, enquanto o advento da república já nascia enfraquecida pela péssima conjuntura econômica internacional. A condição periférica da Espanha no cenário mundial fica evidente no trecho a seguir:

Entre meados do século XIX e os primeiros combates de Julho de 1936, o nome da Espanha nunca apareceu nos periódicos estrangeiros, a não ser para confirmar e aplaudir a sua derrota em Cuba. Anos depois, a velha nação do Sul da Europa, de cuja arrogância colonial já ninguém se recordava, podia muito bem passar ao grupo das nações terceiro-mundistas. (CORTAZAR e VESGA, 1993:418)

A guerra civil iniciada em 1936 teria efeitos desastrosos sobre a estrutura econômica e jogaria a Espanha num longo processo de recessão. As perdas materiais e humanas não encontram precedentes entre as guerras civis européias. Tudo isso, associado ao desmantelamento de vários setores produtivos e a ambigüidade política entre os valores fascistas e a dependência econômica da Inglaterra impediriam o país de entrar, *de facto*, na guerra mundial que viria a seguir.

Entre utopia da *Espana una, grande y libre*, anunciada para dar força ao movimento de Franco ao poder e a máxima do novo regime “*Franco manda e a Espanha obedece*” existe uma verdade que parece escapar aos maiores atores do jogo do poder na sociedade espanhola: as condições de vida se degradaram de tal forma nos anos quarenta que chegam a alarmar empresários conscientes de uma debilitação excessiva da mão-de-

obra. Segundo CORTAZAR e VESGA (1993) o franquismo não pôde dar nada de adequado àqueles que ficaram; a própria cultura falangista não resistiu à derrota dos fascistas em 1945, e a cultura católica não agüentou as pressões da secularização e a crise da Igreja nos anos sessenta.

A Espanha pós-guerra civil foi marcada por um desânimo político generalizado, que permitiu a Franco governar com autonomia ditatorial e lenta recuperação demográfica que iria gerar um problema crônico no setor da habitação nas zonas industrializadas, comparáveis aos que observamos hoje nos grandes pólos industriais e de serviços latino-americanos. FRIEDEN (2008) destaca que as más condições de habitação fariam parte da paisagem urbana espanhola durante muito tempo e só na segunda metade da década de cinquenta começariam a ser combatidas com a criação de um ministério especializado. Naquele momento, talvez em decorrência da própria degradação das condições de sobrevivência, agravadas pela política industrial sem escrúpulos de Franco, a Espanha ainda se caracterizaria como um país de emigração.

A industrialização promovida por Franco durante seu longo período no poder, retoma, de certa forma, aquela empregada pela ditadura de Primo de Rivera: elevação do interesse pela produção a interesse nacional, com o desenvolvimento de setores estratégicos e controle de importação. Ao mesmo tempo em que essa cartilha permitiria o *catch up* espanhol (CHANG, 2003) em relação a outros países da Europa mediterrânea, na Espanha, Franco conseguiria legitimar um sistema de prioridade absoluta ao desenvolvimento da produção em prejuízo da qualidade das relações de trabalho. Conforme Cortazar e Vesga:

São aprovadas leis de proteção à indústria, a criação do Instituto Nacional da Indústria e o fomento das indústrias preferenciais, declaradas de interesse nacional. Juntamente com a legislação alfandegária de 1891, que se manteve vigente durante o franquismo, e com o controle severo das licenças de importação, estas leis protagonizaram a transformação industrial da Espanha a partir de finais dos anos quarenta. (CORTAZAR e VESGA, 1993:433)

Internamente, a região do País Basco passaria por um forte incremento populacional graças ao seu sucesso econômico comparativo ao do resto do território espanhol. Com o maior rendimento *per capita* da Espanha, o País Basco viu sua população aumentar 60% entre 1955 e 1975. Neste período os jovens *etarras* redescobririam o nacionalismo e demonstrariam, mais uma vez, sua hostilidade contra os imigrantes, a quem consideravam depredadores do caráter basco e aliados do poder opressor espanhol.

Depois da Segunda Guerra, Franco desperdiçava a ajuda americana à Europa, enquanto a mesma ameaçava uma integração aduaneira com o Mercado Comum, a partir dos Tratados de Roma. Assim, a Espanha experimentava um milagre econômico menor que aquele que acontecia no resto da Europa. Avançava a indústria e a zona agrícola passava por uma revolução. No que se refere à imigração, esse modelo de desenvolvimento levava o camponês a migrar para os centros urbanos e, a partir de 1958, o espanhol a emigrar para países da Comunidade Econômica Europeia onde havia procura por mão-de-obra não especializada. O crescimento econômico na Espanha, embora menor se comparado a outros países, era intenso e não cessaria até 1974. A partir dos anos cinquenta, com a extensão do sistema de férias laborais e a melhora da qualidade de vida do trabalhador europeu, o turismo se tornaria o que CORTAZAR e VESGA (1993) chama de *a galinha dos ovos de ouro da economia espanhola*:

O turismo é o fenômeno que melhor caracterizou, juntamente com o urbano, os anos de desenvolvimento econômico e de mudança política e social. Existe uma Espanha que emigra para a Europa, onde conhece outros regimes com liberdade de expressão, e uma Europa que é atraída a Espanha pelo turismo e que assombra os espanhóis com os seus modos de comportamento social. (CORTAZAR e VESGA, 1993:441)

Embora a economia crescesse e a desvalorização da *peseta* permitisse aumentos cada vez maiores dos números do turismo, a classe trabalhadora, como no

Brasil do século XX, sofria com arrochos salariais que só não foram maiores porque a fase expansiva da economia europeia permitia exportar um grande número de emigrantes. Segundo FRIEDEN (2008), um milhão de trabalhadores emigrou por meios legais entre as décadas de 1960 e 1970, para França, Alemanha, Suíça, Bélgica e Holanda; mas os que saíam ilegalmente ultrapassaram esse número. Ao mesmo tempo, as remessas enviadas por seus emigrantes, que totalizavam um terço das receitas obtidas com o turismo, ajudavam a financiar o progresso industrial da Espanha, da mesma forma como, mais tarde, as remessas enviadas a partir deste país iriam compor até 25% do PIB de alguns países da América Central, por exemplo. Isto é importante para entendermos a fluidez dos fluxos durante os últimos séculos e, especialmente, durante o século XX e a mudança de papéis ao longo da história ou mesmo a coexistência de dois papéis. Ou seja, ao mesmo tempo em que a Espanha era um país de emigração, algumas áreas dentro de seu próprio território atraía mão-de-obra dentro e fora do país. Além disso, a mudança para um país predominantemente de imigração a partir dos anos de 1980 e 1990 não impede a continuidade da saída de sua população para os países da comunidade europeia e, mais recentemente, para fora dela. Hoje, a predominância da imigração é, de novo, ameaçada principalmente pela crise econômica vivida pelo país. Vejamos como se desenrola a história da Espanha e das suas políticas migratórias a partir das décadas em que o país se torna um receptor predominante de mão-de-obra estrangeira e como os sentimentos nacionalistas e xenófobos se renovam de acordo com o momento político e econômico o qual vive o país.

### **3.3.2. Espanha e movimentos migratórios no pós-1970.**

Como se sabe, o período pós-1970 foi marcado por transformações que perpassariam níveis políticos e econômicos e chegariam a modificar de forma significativa aspectos sociais e culturais das sociedades ao redor do mundo. De um lado o enfraquecimento do fordismo e o fim do Estado de bem-estar-social fazia sucumbir o

período de ouro do capitalismo. De outro, a reestruturação produtiva e o surgimento da acumulação flexível que junto às políticas liberais precarizariam as relações de trabalho e faziam surgir a idéia do Estado Mínimo, estimulada pelo colapso do mundo socialista.

Segundo SASSEN (1987), o impacto da formação do espaço transnacional de circulação de capital na formação e direcionamento das migrações internacionais de trabalho foi fundamental para o cenário de deslocamentos que vemos hoje e que tiveram sua origem a partir da década de 1970.

No contexto da cidade global, sugerido por Sassen, observam-se dois perfis de migrantes internacionais em direção a esses pólos. O primeiro sem qualquer qualificação ou tradição sindical, proveniente de países asiáticos, latino-americanos e caribenhos, substituiria a migração de ultra-mar que marcara a história dos Estados Unidos até meados da década de 1960 (SASSEN, 1987); e o segundo, extremamente qualificado e com origens mais diversificadas, configuraria o que hoje caracteriza-se como o problema da fuga de cérebros de alguns países, principalmente os menores e mais pobres.

É interessante observar que a dinâmica migratória vai ao encontro das necessidades geradas pelas estruturas ocupacionais, ou seja, a mobilidade e o próprio perfil migrante vai sendo determinado por um sistema de polarização de salários (os mal pagos e os bem pagos) resultado da expansão dos serviços nas grandes cidades. Em relação a isso SASSEN coloca que *o fator básico no que diz respeito ao trabalho é menos o imigrante, seus sucessos e fracassos, e mais as características da estrutura ocupacional dos Estados Unidos e as necessidades que essa estrutura gera* (1987:76). Trazida à questão migratória, é possível dizer que a formação dos fluxos responde mais a variações macro-estruturais que a anseios individuais por melhores condições de vida.

Ainda em relação aos movimentos migratórios internacionais em direção aos países mais desenvolvidos é importante ressaltar a tendência de concentração dos imigrantes nos maiores centros urbanos. No caso dos Estados Unidos, 40% de todos os imigrantes viviam nas 10 maiores cidades em 1985. No caso do Brasil não foi diferente:

além de constituirmos um fluxo emigrante em direção a países desenvolvidos, entramos numa dinâmica interna de fluxos migratórios que tinham como destino também os grandes centros urbanos que se constituíam.

Ao que parece, a transição histórica para uma sociedade informacional e uma economia global é caracterizada pela deterioração das condições de trabalho e de vida para trabalhadores e migrantes nesses grandes centros urbanos. Esse processo, que parece ter dado uma trégua em vários países latino americanos, aponta agora para a Europa em crise e gera diversificações cujos reais desdobramentos só poderão ser avaliados nos próximos anos. Para HARVEY (1993), seja qual for a explicação completa, para tratar da transformação das economias capitalistas avançadas a partir de 1970, seria preciso considerar cuidadosamente essa marcada transformação da estrutura ocupacional. Segundo CASTELLS (2000), essa deterioração assume formas diferentes em cada contexto, sendo o resultado da reestruturação atual das relações capital-trabalho, com a ajuda das poderosas ferramentas oferecidas pelas novas tecnologias da informação, facilitadas pelas novas formas organizacionais. Ao fim, o aumento da desigualdade e da pobreza entre imigrantes, e entre a própria população local, é observada em qualquer que seja o destino do imigrante, em maior ou menor medida, como um resultado globalizado das políticas e transformações provocadas a partir da década de 1970.

A Espanha, que havia crescido a um ritmo médio anual de 8.6 por cento durante a década de 1960, chegava à década seguinte como a décima maior potência industrial. Refletindo as questões descritas até aqui, as migrações internas começavam a alterar a fisionomia das cidades. Quatro milhões de pessoas se dirigiam para os centros urbanos de Madrid, Bilbao, Barcelona e Valência e outros milhões se preparavam para vir de diversas partes do mundo. A relação historicamente conturbada com a Igreja Católica chegava a um aparente consenso que direcionava a Espanha para a construção de um Estado laico e a monarquia era convenientemente restaurada, numa tentativa de Franco de manter a continuidade de seu sistema para além de sua existência física.

A crise mundial do petróleo de 1973 daria força à instabilidade política

espanhola que só teria fim com a morte de Franco em 1975. A transição para a democracia coincidiu, portanto, com a chegada à Espanha dos efeitos da crise econômica mundial dos anos de 1970. Apesar dos esforços do rei Juan Carlos I, em 1977 a Espanha alcançou um nível inflacionário superior ao de todas as nações industrializadas. Em 1978 a Carta Magna entrava na história da Espanha como a primeira Constituição de consenso, não imposta ao país por um grupo dominante. Em 1983, definia-se uma Espanha dividida em dezessete Comunidades Autônomas, todas elas reguladas por estatutos autonômicos e regidas pelos seus próprios governos e parlamentos.

Assim como na atual crise (2013), a Espanha apresentava, em 1985, uma taxa de desemprego de 22%. Da mesma forma como acontece hoje a Espanha era, naquele momento, um dos piores desempenhos entre os países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), reflexo do caráter estrutural do problema do emprego. Em 1986, já parte da CEE (Comunidade Econômica Europeia), voltava a crescer, enterrando mais um período de crise econômica. A emigração que ainda se observava transforma-se lentamente num processo de imigração repleto de particularidades. Já em 1992, a estabilidade da peseta e os juros elevados trouxeram uma torrente de dinheiro que colocavam a Espanha em terceiro lugar no ranking mundial de divisas, o que permitiu a dilatação da economia e fomentou elevados índices de crescimento. Embora a economia crescesse, o neoliberalismo implantado e agravado pela férrea política monetária imposta pelo Banco Central Alemão, já no papel de árbitro implacável da economia do Mercado Comum, emperrava a política salarial.

Sob a égide socialista, a cultura especulativa e financeira impôs-se à empresarial, fazendo nascer uma geração de homens de negócios ligada a rápidas operações mercantis onde conseguiam obter mais-valias impressionantes. Levados aos ombros da imprensa, os especuladores se tornavam os novos ricos da sociedade espanhola de fim do século, cuja banca se orgulhava de ter os benefícios mais elevados da Europa. O êxito econômico já não se apoiava na manutenção de um projeto produtivo, mas sim no uso da informação privilegiada e de uma boa rede de ligações ao poder,

muitas vezes à custa do sacrifício dos princípios éticos. (CORTAZAR e VESGA, 1993:460)

Dessa forma, tomou corpo a inflexão que levaria milhares de pessoas a migrar, especialmente oriundas dos países menos desenvolvidos em direção aos países mais desenvolvidos da América do Norte e Europa. A Espanha entrou neste processo um pouco mais tarde devido aos seus problemas internos que fizeram o mercado de trabalho espanhol menos atrativo se comparados a outros, mas a partir da década de 1990 tornou-se um grande destino graças às suas inúmeras ligações histórico-culturais com diversos países e uma política migratória relativamente flexível que acabaria por facilitar o reagrupamento familiar.

### **3.3.3. As políticas migratórias espanholas durante o período de *boom* econômico**

A política migratória na Espanha está ligada a dois momentos emblemáticos pelos quais passou o país nas últimas décadas. O primeiro, de crescimento econômico acelerado que foi acompanhado pelo desenvolvimento de políticas migratórias flexíveis e o segundo, marcado pelo recrudescimento das mesmas políticas a partir da estagnação da economia e da crise financeira mundial. Para Hilly:

Se a problemática da pobreza com a violação dos direitos humanos e os conflitos continua sendo os principais motores da emigração em grande escala, resta, que, em curto prazo, nem o apoio ao desenvolvimento, nem o comércio internacional e nem os investimentos no terceiro-mundo parecem poder criar uma situação que vá ao encontro da emigração. Parece até mesmo que a inter-relação cada vez maior entre os mercados pode, no futuro, ampliar e alargar a circulação migratória através da intensificação dos intercâmbios. Os efeitos sobre as mobilidades ainda são subestimados, principalmente porque o desenvolvimento de alguns países do terceiro-mundo pode modificar e acelerar as mobilidades alternativas. Notadamente porque uma economia que se desenvolva baseando-se na exportação (atual orientação dos países em desenvolvimento) acelera sua integração à economia mundial e aumenta sua

interdependência com os outros países. Desenvolvimento, então, não significa automaticamente redução da pressão migratória, ao contrário; e a mobilidade social ativada pelos intercâmbios econômicos pode passar então por uma emigração. Além disso, as crises econômicas, revolvendo os sistemas migratórios, podem também acelerar e/ou reconfigurar a circulação migratória. O desenvolvimento econômico parece, portanto, mais reforçar que deter a migração internacional. Diante dessa situação, os países desenvolvidos são confrontados à seguinte alternativa: ou contribuem para o desenvolvimento, em longo prazo, dos países do Sul; ou verão as imigrações aumentarem. (HILLY, 200:8-9)

De fato, os altos níveis de pobreza e uma maior integração econômica de alguns países de origem de imigrantes, aliada a políticas migratórias que enfrentam os direitos humanos nos países de destino, formam uma combinação que não parece indicar um freio na emigração mundial.

No entanto, o enrijecimento das políticas migratórias, da forma como vem sendo impetrada na Europa, parece indicar um novo movimento de diversificação dos fluxos, com conseqüências imprevisíveis para os imigrantes. Os dois períodos econômicos pelos quais passou a Espanha nos últimos trinta anos escarnam a vulnerabilidade das populações migrantes neste processo e evidenciam o permanente tentativa, por parte do Estado, no sentido de tentar controlar os fluxos. Antes de fazer essa análise, no entanto, é importante entendermos como estes dois momentos se deram e em que medida a política de imigração adotada pela Espanha influencia as modificações no fluxo.

#### **3.3.4. A política migratória da Espanha de 1985 a 2005.**

Como já foi mostrado, a política migratória da Espanha na década de 1996-2007 foi marcada pela flexibilização na admissão de imigrantes. Os contínuos processos de regulação aliados ao processo de reunificação familiar, a não exigência de visto e à maior aceitação da população latino-americana em relação a outros grupos de imigrantes,

formaram um conjunto de variáveis que, através da política migratória, impulsionaram a imigração de forma surpreendente.

Não só a Espanha como também outros países do sul da Europa optou-se pelas regularizações de carácter massivo para reduzir a situação de irregularidade de imigrantes. Na Espanha a escalada de imigrantes irregulares foi espetacular graças à demanda por trabalhadores pouco qualificados de alguns setores da economia que vinha se aquecendo, como será possível verificar no capítulo 4 deste trabalho. Conforme Carella e Pace:

Em face do aumento das restrições à imigração nos países do Norte, da vizinhança geográfica com os países da margem meridional do Mediterrâneo (em processo de transição demográfica), do fraco controle exercido em duas fronteiras, a Itália, a Espanha e – em menor medida – a Grécia transformaram-se paulatinamente em países de recepção de imigrantes (CARELLA e PACE, 1997:138)

A primeira regularização se deu ainda em 1985, quando 23.000 pessoas receberam permissão de residência e 11.000 pessoas receberam autorização para permanência temporária. A maioria dos regularizados era de origem africana (33%) ou europeia (30%), seguidos por latino-americanos (22%) e asiáticos (12%). Na década de 1990, a reforma do código civil no que se refere ao acesso à nacionalidade (lei 18/1990, de 17 de setembro), facilitou a obtenção da nacionalidade espanhola por nacionais de países hispano-americanos, entre outros.

Na regularização seguinte, de 1991, foram concedidas 108.534 permissões. Em 1996, 2000 e 2001 três novas regularizações foram aprovadas. Segundo o Ministério de *Trabajo e Asuntos Sociales (Anuario de Migraciones, 2002)* foram concedidas 163.415 permissões, sendo estas 66% do total de pedidos. É interessante observar que nesta regularização 85% dos pedidos feitos por latino-americanos foram atendidos, porcentagem que supera em muito a do total de permissões concedidas.

Em 2004, quando Zapatero foi eleito depois de oito anos de governo do Partido Popular, o número de irregulares era de um milhão. Para reduzi-los, em 2005 foi realizada a última regularização maciça, quando foram regularizados 572.000 trabalhadores imigrantes, principalmente equatorianos e romenos. O que se observa é que, se até meados da década passada o principal contingente de imigrantes regularizados era proveniente de Marrocos, a partir da última década passam a ser aqueles de origem sul-americana e europeia não comunitária.

As políticas de Estado, neste momento, iriam contribuir para o aumento da visibilidade da população latino-americana através do estabelecimento de acordos com diversos países como o Equador, a Colômbia e República Dominicana. Esse tipo de acordo tem um impacto imediato sobre as estatísticas, embora não sejam exatamente vantajosos aos países de origem<sup>34</sup>. Os novos acordos pressupunham que os países emissores de mão-de-obra colaborassem com os países centrais no controle da saída de seus cidadãos para evitar a imigração ilegal. Pretendiam também insistir na temporalidade da imigração legal (ressurgimento dos programas de “trabalhadores visitantes”) e responsabilizar o país de emigração por atender às ofertas de emprego no próprio território nacional.

Assim, observa-se que, todos esses processos de regularização, resultado da política migratória flexível adotada pela Espanha até 2005, traduziram-se no crescimento

---

<sup>34</sup> No que se refere aos acordos bilaterais, o caso da Espanha é paradigmático. A partir de 2001 (e até 2005), o país celebrou acordos de regulação e ordenação de fluxos migratórios laborais com Colômbia, Equador, Marrocos, República Dominicana, Romênia, Polônia e Bulgária. Os acordos seguem um roteiro geral, cujo conteúdo básico é: a comunicação de ofertas de emprego, a valoração de requisitos profissionais, a viagem e acolhida dos trabalhadores, direitos e condições laborais e sociais dos trabalhadores, disposições especiais sobre trabalhadores de temporada, retorno dos trabalhadores, disposições gerais sobre aplicação e coordenação do acordo. Os acordos espanhóis com a Colômbia, Equador e Marrocos prevêm a aplicabilidade exclusiva para os imigrantes que trabalham na Espanha, enquanto que os demais acordos recorrem à forma tradicional que supõe uma reciprocidade de circulação de pessoas (a ficção de igualdade descrita no capítulo 1). As ofertas de emprego devem ser comunicadas pelas embaixadas da Espanha nos respectivos países fornecedores de mão-de-obra. Esses países deverão reunir candidatos para seleção feita pela Espanha, se comprometendo os fornecedores de mão-de-obra colaborar “ao máximo” para a realização de tal tarefa. Para os trabalhadores temporários prevê-se o direito a alojamentos dignos e a obrigação de retornar ao país de origem quando do término da autorização de trabalho, sob pena de denegação de futuras solicitações de autorização de trabalho e residência. (SBALQUEIRO, 2009)

expressivo da população latino-americana na Espanha durante o período em foco, com desdobramentos que abrangem os anos seguintes. Durante esse período de bonança econômica, no qual chegaram ao país mais de cinco milhões de estrangeiros, o padrão que marcou a resposta ao fenômeno migratório foi o crescimento econômico e a necessidade de mão-de-obra estrangeira de baixo custo, estabelecendo-se um modelo de ação política centrado em um enfoque pragmático, com medidas claramente reativas e em grande parte subordinadas às conveniências empresariais. As quatro leis de regularização são a prova disso.

### **3.3.5. A política migratória da Espanha de 2005 a 2012.**

Embora os fluxos migratórios em direção à Espanha não tenham arrefecido durante os anos seguintes à última regularização graças, em parte, aos desdobramentos da própria, a postura política adotada a partir de então reflete o momento em que a economia começa a dar sinais de estagnação.

A redução do número de empregos aumentou a percepção negativa da população em relação aos imigrantes e criou tensões políticas que obrigaram o governo do socialista José Luiz Zapatero a tomar medidas anti-imigração. A partir de 2006, iniciou-se um debate sobre a facilitação da circulação entre os países da zona de Schengen e o aumento do controle das fronteiras da UE. O aumento do controle da entrada no aeroporto de Barajas, em Madrid, foi outro sintoma do que estaria por vir. Entre 2006 e 2007 foram impedidos de entrar na Espanha nada menos que 3.764 brasileiros. Só no mês de fevereiro de 2008 foram barrados 452 brasileiros e o caso de dois universitários não admitidos no país em março de 2008 foi o estopim para uma crise diplomática entre Brasil e Espanha que culminou com a adoção do princípio da reciprocidade pelo Brasil<sup>35</sup>. Razões políticas como as eleições na Espanha e a pressão dos demais países da União Européia foram apontadas como as principais causas do maior

---

<sup>35</sup> (BBC Brasil, 06/03/2008)

rigor aplicado à admissão de brasileiros naquele país.

A imigração pautou toda a campanha eleitoral de 2008. Os dois principais candidatos a primeiro-ministro, José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE – Partido Socialista Operário Espanhol) e Mariano Rajoy (PP – Partido Popular), apresentavam políticas semelhantes em relação ao tema. Ou seja, endurecer o controle de acesso nas fronteiras e nos aeroportos para frear o fluxo de ilegais, embora eles tivessem ajudado no crescimento do país. Zapatero descartou novas regularizações em massa, entretanto, as Nações Unidas advertiram que a Espanha terá em 2050 a população mais envelhecida do mundo. Por isso, deveria se abrir para receber 12 milhões de imigrantes caso queira equilibrar-se demograficamente<sup>36</sup>.

Ao mesmo tempo, crise financeira mundial e a estagnação da economia, que já vinha dando seus sinais, serviam de pretexto para que o governo e seus agentes sociais considerassem necessário conter o fluxo de estrangeiros para “afastar o fantasma do desemprego”. A porta-voz do Ministério da Economia, María Jesús Luengo, contextualizou essa informação ao dizer que *A Espanha continua criando empregos. Mas como a população ativa cresce em um ritmo elevado graças à imigração esses novos postos de trabalho não bastam para satisfazer a demanda. E por isso aumenta o desemprego.*<sup>37</sup>

De fato, a taxa de desemprego da Espanha é a maior entre todos os 27 países da União Européia (22% em 2012), graças à crise econômica pela qual passa atualmente. Por isso, o governo vem empreendendo ações que consolidam na cabeça do espanhol a idéia do imigrante como culpado. Acabar com a emissão de vistos para imigrantes contratados em seus países de origem para trabalhar na Espanha ou lançar programas de retorno voluntário para imigrantes legais. Não é preciso dizer que este tipo de ação tem apenas um efeito “enxuga gelo”. Isso porque o número de inscrições ainda é considerado pequeno já que, apesar da crise, muitos estrangeiros continuarão tentando se manter na

---

<sup>36</sup> (Zero Hora, 09/03/08)

<sup>37</sup> (El País, 18/03/08)

Espanha principalmente porque são trabalhadores flexíveis, que passam de um setor a outro e têm mobilidade geográfica, adaptando-se melhor que os europeus aos novos tempos. No entanto, a vulnerabilidade deste imigrante só faz crescer.

Entre todas as medidas anti-imigração já adotadas pela Espanha, nenhuma é tão vexatória quanto a aprovação da *Diretiva do Retorno* em 2010, junto à União Européia. A lei permite, por exemplo, que imigrantes fiquem detidos em centros de detenção conhecidos como CIE<sup>38</sup>, por até 18 meses sem qualquer acusação criminal e, caso expulsos do bloco, não podem voltar por cinco anos. Além disso, menores de idade poderiam ser deportados sem acompanhantes a países com os quais não têm nenhuma relação<sup>39</sup>. A vitória da direita nacionalista representada pelo Partido Popular Europeu vai de encontro aos Direitos Humanos e gerou, na ocasião, reações de repúdio dos líderes latino-americanos (Evo Morales, Chávez, Lula, Rafael Correa, Tabaré Vázquez) que criticaram duramente a Diretiva do Retorno, propondo a possível implementação do princípio diplomático de reciprocidade<sup>40</sup>.

Em mais uma tentativa de combater a imigração ilegal e, desta vez, suprir a carência de 20 milhões de trabalhadores qualificados, o Parlamento Europeu aprovou adoção da “carta azul” para legais. A medida se insere no contexto da própria Diretiva do Retorno e estabelece um sistema de uma imigração seletiva. A Europa recebe, entre legais e ilegais, imigrantes menos qualificados se comparada aos Estados Unidos e Canadá, graças à pouca clareza e ao extremo consequencialismo de suas políticas. Hoje, como foi já abordado anteriormente, tanto a diretiva do retorno quanto a “carta azul” encontram-se em processo “lento” de implementação.

---

<sup>38</sup> Os Centros de Estrangeiros (CIE) não são instituições definidas como prisões, mas como centros de detenção administrativa, teoricamente criado para imigrantes que aguardam a execução de uma ordem de deportação.

<sup>39</sup> (O Globo, 19/06/08)

<sup>40</sup> O princípio da reciprocidade reflete que "os Estados são todos iguais em direitos e deveres, não havendo hierarquia entre eles" teoricamente preconizado pelo Direito Internacional. Esse princípio concede a cada Estado o direito de exigir ou proporcionar a outro Estado tratamento igual ao que recebe, aplicando os princípios do Direito Internacional. Assim, se a Espanha adota medida restritiva em relação ao Brasil, este pode aplicar as mesmas medidas restritivas sem que isso seja considerado ofensa, retaliação ou abuso.

### 3.4. Crítica à restrição e controle de fronteiras como projeto de europeização

Os Estados europeus resistem em abandonar sua soberania no que se refere à questão migratória. As políticas permanecem essencialmente nacionais, conjugadas com a cooperação intergovernamental e com a comunitarização dos debates que impõem uma agenda comum e reforçam a ideia da Europa-fortaleza.

A despeito da lentidão no sentido de constituir uma política migratória única, é verdade que essas políticas se orientaram para uma harmonização relativa ou a uma convergência das políticas nacionais que se traduzem no reforço do caráter restritivo das políticas migratórias e dos controles de fronteira externas. Conforme Bauman:

Paradoxalmente, quanto mais se trata localmente das proteções “do berço ao túmulo” que agora estão sob ataque em toda parte, mais atraentes se tornam os esquadros xenofóbicos para os sentimentos coletivos de perigo iminente. Os poucos países (na maioria escandinavos) que ainda relutam em abandonar as proteções institucionalizadas herdadas dos tempos sólido-modernos, enfrentando as múltiplas pressões para reduzi-las ou eliminá-las de vez, vêem-se como fortalezas cercadas por forças inimigas. Consideram os remanescentes do Estado social um privilégio que deve ser defendido com unhas e dentes dos estrangeiros ávidos por espoliá-los ou até diluí-los e enfraquecê-los. A xenofobia, a crescente suspeita de um complô estrangeiro e o ressentimento em relação aos “de fora” (principalmente os imigrantes, essas lembranças vívidas e altamente visíveis de que muralhas podem ser perfuradas e fronteiras abolidas – efigies naturais, prontas a serem queimadas, das misteriosas forças globalizantes que se tornam descontroladas) podem ser vistos como um reflexo perverso das desesperadas tentativas de preservar o que possa ter restado da solidariedade local. (BAUMAN, 2004:100-101)

Na União Europeia, a partir do Tratado de Roma de 1957 foi estabelecido o princípio da livre circulação entre trabalhadores dos Estados membros no âmbito do emprego, salários e demais condições de trabalho e em 1968 adotou-se as normas jurídicas relativas a essa matéria. Naquele momento colocou-se a problemática que iria

diferenciar, a partir daí, a mobilidade intraeuropeia e a imigração extracomunitária.

A tentativa de fechamento das fronteiras depois do primeiro choque do petróleo trouxe definitivamente o debate sobre a imigração extracomunitária às agendas europeias. Em 1985 foi estabelecido um procedimento que buscou levar os Estados-membro a informar à Comissão sobre quaisquer mudanças na legislação em vigor referente à imigração não comunitária. É interessante observar que os Estados receberam mal essa ideia por considerarem um atentado às soberanias nacionais. O assunto foi então levado ao Tribunal de Justiça Europeu, o que tornou inviável, àquele momento, uma política comunitária no que concerne à imigração não europeia. A ideia voltaria à mesa de debates em 1988, quando causou menor insatisfação. O que se vê é que os Estados se comprometem com a cooperação mútua ao mesmo tempo em que reafirmam o direito de tomarem, individualmente, as medidas que acharem necessárias no controle da imigração não europeia.

O acordo de Schengen, colocado em prática em 1990, previa a desejada harmonização das políticas de visto e entrada no território europeu ao mesmo tempo em que insistia na cooperação policial e judicial. Até aquela data não era possível falar de uma política comunitária acerca da migração não europeia. Quando se estabelece, essa política se traduz com o fechamento de fronteiras e com a associação permanente da migração não europeia à criminalidade e ao terrorismo.

Na verdade, até o momento atual, cada Estado continua controlando de forma autônoma suas políticas migratórias. A cooperação se dá através de esforços no sentido de coordenar as políticas nacionais de controle a um “nível europeu” que, infelizmente, se acerca diante de políticas restritivas e de segurança. As desigualdades regionais aliada ao momento de crescimento econômico por que passava a maior parte da zona do euro, faziam crescer a admissão de imigrantes, ainda que de forma instrumentalizada, ao mesmo tempo em que faziam aumentar o medo de uma “invasão”, que nunca ocorreu. Para Bauman:

Desde o início, o Estado moderno confrontou-se com a desestimulante tarefa de gerenciar o medo. Teve de tornar a tecer a rede de proteção que a revolução moderna destruiu, e continuar a concertá-la enquanto a modernização por ele promovida continuava a deformá-la e desgastá-la. Diferentemente de uma visão generalizada, era a proteção (o medo), mais que a redistribuição de riqueza, que estava no coração do “Estado de bem-estar social” a que o desenvolvimento do Estado moderno inexoravelmente conduziu. Para as pessoas privadas de capital econômico, cultural ou social, a proteção é coletiva, ou absolutamente não é. (BAUMAN, 2004:98-99)

O Tratado de Maastricht tentou reforçar a tendência de favorecer uma dinâmica intergovernamental no âmbito das políticas migratórias. A política de vistos finalmente tornava-se uma competência comunitária, mas os demais aspectos da política migratória continuam limitados à cooperação no âmbito da justiça e dos assuntos internos.

Mesmo depois dos Tratados de Amsterdã e Lisboa é impossível não observar a lentidão dos progressos na questão da política comum de imigração e asilo. De qualquer forma, os avanços obtidos giram mais em torno da ampliação no controle de fronteiras e na luta contra a imigração ilegal, em detrimento de uma política pró-ativa para a gestão dos fluxos. O trecho a seguir, de Herrera Flores, é importante pois resume o entendimento da questão da formação de políticas migratórias na Europa por boa parte dos cientistas sociais, hoje:

O país de recepção manda; o imigrante, diferente/desigual serve: estamos diante da lei da oferta e demanda aplicada, neste caso, a tragédia pessoal de milhões de pessoas que sofrem com o empobrecimento de seus países devido à rapina indiscriminada do capitalismo globalizado. Vejamos através dos enfoques dominantes nesta matéria: Em primeiro lugar, a insistência por parte das autoridades da UE de fazer frente à “guerra contra a imigração ilegal” adotando medidas puramente policiais que levam à construção de uma Europa-fortaleza que quer, de novo, proteger seu bem-estar à custa de suas antigas colônias; em segundo lugar, a generalização de clichês e estereótipos a respeito

dos imigrantes, ideológica e interessadamente rotulados de “ilegais”, como se ouve: “vêm nos tirar nossos postos de trabalho e depois não querem trabalhar, só protestar”. E, em terceiro lugar, a falta de visão “global” do fenômeno migratório – e a realidade da multiplicidade de formas de vida – ao reduzi-lo a temas como os de identidades culturais – de forma que o problema perde dimensão política – ou de cotas, que faz com que vejamos a migração como um problema de meras necessidades de mão-de-obra em épocas determinadas e não como um fenômeno causado pelas injustiças da globalização neoliberal selvagem que vem aprofundando ainda mais o abismo entre os países ricos e pobres. Estes enfoques são as notas que definem a tendência das atuais políticas migratórias diante da realidade da imigração; notas que seguem o papel pautado que impõe a prerrogativa de uma ordem global cuja premissa ideológica explícita é a exclusão e o abandono de quatro quintos da população mundial. (HERRERA FLORES, 2009:42)<sup>41</sup>

Fica clara a ideia da política migratória como instrumento do Estado Nacional utilizado para restringir fluxos migratórios em momentos de crise. Na prática, as coisas ficam como estavam na União Europeia. Os Estado-membro manifestam sua vontade em estabelecer uma política migratória comum (dentro de uma agenda restritiva), mas permanecem prontos a rechaçar qualquer potencial ameaça a sua soberania nacional. De

---

<sup>41</sup> Tradução Livre; El país de recepción manda; el inmigrante, el diferente/desigual sirve: estamos ante la ley de oferta y demanda aplicada, em este caso, a la tragédia personal de millones de personas que huyen del empobrecimiento de sus países a causa de la rapiña indiscriminada del capitalismo globalizado. Veamos, si no, los enfoques dominantes em esta matéria: em primer lugar, la insistência por parte de las autoridades de la EU de hacer frente a la “guerra a la inmigración ilegal” adoptando medidas puramente policiales tendientes a la construcción de una Europa fortaleza que quiere, de nuevo, proteger su bienestar a costa de sus antiguas colônias; em segundo lugar, la generalización de clichés y estereotipos vertidos sobre los inmigrantes, ideológica e interessadamente tildados de “ilegales”, como el de: “vienen a quitarnos los puestos de trabajo y después no quieren trabajar sino protestar”. Y, em tercer lugar, la falta de visión “global” del fenómeno migratório – y de la realidad de la multiplicidade de formas de vida – al reducirlo a temas como los de las identidades culturales – con lo que el problema pierde dimensión política – o el de los cupos, que hace que veamos la inmigración como un problema de meras necesidades de mano de obra em épocas determinadas y no como um fenómeno causado por las injusticias de la globalización neoliberal salvaje que viene hundiendo, si cabe aún más, el abismo entre los países ricos y los países pobres. Estos enfoques son las notas que definen la tentendencia las actuales políticas europeas ante la realidad de la inmigración; notas que siguen el papel pautado que imponen las tenazas de un orden global cuya premissa ideológica explícita es la exclusión y el abandono a sí mismas de las cuatro quintas partes de la población mundial. (HERRERA FLORES, 2009:42)

outro lado, as políticas restritivas, orientadas por um senso de segurança comunitária seguem sendo grandes aliadas no processo de legitimação da instrumentalização das políticas migratórias que a Europa tenta, há longa data, empregar.

A seguir busca-se entender como todo o processo anteriormente descrito se dá no caso da Espanha. Dos momentos de crise ao aumento da xenofobia, passando pela restrição das políticas migratórias e pelo aumento da vulnerabilidade do imigrante até chegar nas reconfigurações dos fluxos que irão responder a inúmeros fatores, entre eles políticos, históricos, econômicos e sociais. A ideia é de que, dada a complexidade dos fluxos migratórios, a instrumentalização das políticas migratórias pelo Estado Nacional Espanhol teve um efeito limitado no que diz respeito a redução de fluxos.

## **4. A ESPANHA E A CRISE: INSTRUMENTALIZAÇÃO, NACIONALISMO E XENOFOBIA.**

### **4.1. A Instrumentalização das Políticas Migratórias na Espanha**

Um argumento comumente utilizado para justificar uma política rígida e restritiva de imigração é que esta é uma condição indispensável para garantir o êxito da integração dos imigrantes “legais”. Neste item faz-se uma análise que pretende discutir a eficácia da instrumentalização da imigração através das políticas colocadas em prática na Europa até hoje e a relação da soberania dos Estados Nacionais, membros da União Europeia, com a definição dessas políticas. Com isso busca-se entender se há de fato uma relação entre políticas migratórias restritivas e a reconfiguração dos fluxos ao mesmo tempo em que discute-se os limites éticos do Estado no exercício de sua soberania.

Fundamental destacar que até um período bastante recente, os Estados da União Europeia foram os únicos responsáveis por sua política de imigração, daí a importância de termos a Espanha como referência de análise. A Espanha é singular como exemplo porque apresenta um período de intenso crescimento econômico com a flexibilização relativa de suas políticas migratórias, seguido por um período de estagnação também acentuado, que mudou o rumo dessas políticas.

Pertence a cada Estado, então, determinar livremente, dentro do marco das disposições legais internacionais, quem pode entrar no país, quem pode ficar, estabelecer-se e em que condições. O Estado tem também o poder exclusivo de decidir quem pode converter-se em cidadão. Essas questões, intimamente ligadas com a soberania nacional, explicam a dificuldade e lentidão em colocar-se em prática uma política supranacional europeia para a imigração, como já foi discutido anteriormente.

Para cada Estado Nacional europeu, a imigração está mais ligada à necessidade de mão-de-obra que ocorre em determinados momentos do seu desenvolvimento econômico. Na Europa, imigração é considerada menos como um fator

constitutivo da nação, do Estado, do que em países de tradicional imigração, como os Estados Unidos<sup>42</sup>. A imigração é, portanto, uma ajuda pontual ao desenvolvimento econômico nacional, o que parece conduzir a uma possibilidade ainda menor de entrega da cidadania, ou uma necessidade maior de que o estado transitório do imigrante se perpetue. Em função das flutuações econômicas recorre-se aos imigrantes ou trava-se uma batalha no sentido de culpa-los pelas mazelas econômicas ou, em última análise, livrar-se deles. Não quer dizer, no entanto, que o Estado seja capaz de livrar-se do imigrante ou mesmo de reduzir fluxos já que existem muitos outros aspectos envolvidos no processo migratório, como já foi discutido.

Ao final, essa forma de ver a importância da imigração para a construção nacional e estatal reflete-se nas políticas migratórias de forma talvez mais dura na Europa que em outras partes. É claro que a restrição à imigração é intensa em todo o mundo ocidental. Os Estados Unidos possuem uma gigantesca fronteira militarizada com o México. No entanto, países de tradicional imigração já possuem, há longa data, mecanismos como cotas anuais, sistema de pontos, sorteios e reagrupamento familiar. Esses mecanismos nada mais são que a instrumentalização mais ativa e “eficiente”<sup>43</sup> da imigração, em função da economia. Não é à toa que, como já foi destacado anteriormente, os países europeus recebem, proporcionalmente, mais imigrantes com menor qualificação se comparados a americanos, canadenses e australianos. O que se pretende destacar aqui, no entanto, é que a imigração “legal” na Europa torna-se reduzida por essa inabilidade em aceitar a imigração como fator constitutivo da nação.

De fato, apesar de apresentar sinais de esgotamento, esta política de restrição à imigração, que persiste de forma notável, começou a partir do primeiro choque do petróleo, quando houve um fechamento de fronteiras a qualquer nova imigração laboral em muitos países da Europa. Entre o final da guerra e o primeiro choque do petróleo

---

<sup>42</sup> Vale lembrar, que os países europeus também tiveram intensa imigração em seu território durante toda sua história. A diferença é que na Europa há uma conhecida tendência de agarrar-se mais fortemente à questões étnicas como constitutivas da ideia de nação.

<sup>43</sup> A palavra eficiente é colocada entre aspas para lembrar a visão crítica adotada neste trabalho em relação à instrumentalização da imigração.

estabeleceram-se na Europa muitos tipos de políticas de imigração. Em função da instrumentalização da imigração presente em todo o período defende-se, neste trabalho, que em períodos de crise econômica abrem-se precedentes para o aumento de movimentos de restrição dos fluxos de imigrantes, não raro com o apoio da população local, que pode se tornar mais xenófoba e nacionalista enquanto o imigrante torna-se mais vulnerável. Neste sentido, segundo Batista:

Dentro desse concerto, a “política de imigração” torna-se mais evidente em contextos de crise econômica, desempregos e dificuldades, pois lançam-se sobre ela as luzes, a fim de orientar a imigração no sentido dos interesses materiais e simbólicos que lhe são atribuídos. Os diversos discursos que são construídos em tempos de crise são discursos voltados para a imigração, atingem-na diretamente, como numa relação direta de causa-efeito, em que a imigração é pretexto para práticas e decisões administrativas (como maior rigor nas fiscalizações, concessão de vistos de trabalho e concessão de “auxílios para o retorno”); e para justificar o endurecimento de textos legislativos que tratem da entrada e estadia de imigrantes. O objetivo é lembrar aos imigrantes que são trabalhadores tolerados provisoriamente e retomar a definição “adequada” de imigrante. (BATISTA, 2009:70)

A imigração pode ser mobilizada como mão-de-obra de reforço em função das exigências pontuais do sistema produtivo. Quando em certos setores a demanda por trabalhadores é maior que a oferta disponível (como o setor da construção na Espanha antes da crise de 2008), os governos importam trabalhadores, muitas vezes pouco qualificados, que se contentem com salários medíocres e que aceitem condições de trabalho precárias. Em alguns casos o recrutamento é feito nos países de origem do imigrante por parte do governo dos países receptores com o apoio de empresários, apesar da resistência de organismos sindicais. No caso espanhol estabeleceram-se acordos bilaterais injustos com países latino-americanos.

Os instrumentos dessa política migratória, que foca menos no imigrante e mais no mercado de trabalho e suas necessidades, são exatamente os acordos bilaterais

entre governos, como nos casos seguintes: em 1946 a Bélgica firmou um acordo com a Itália que dava, em contrapartida à mão-de-obra italiana, a possibilidade da compra de carbono a preços preferenciais; a Alemanha estabeleceu o sistema de *Gästarbeiters* (trabalhadores convidados), que permite a trabalhadores se estabelecerem por período de tempo limitado; a Suíça criou um sistema de imigração rotativa para evitar o estabelecimento de estrangeiros em seu território.

Apesar das diferenças na gestão da imigração, os países europeus naquele momento apresentavam características comuns: a limitação do período de permanência do imigrante, a limitação aos setores produtivos em que os imigrantes trabalhariam (indústria de carbono, siderúrgica e metalúrgica) e a prioridade absoluta para contratação de homens jovens e saudáveis. Dessa forma, observa-se que, desde o pós-guerra, o imigrante é considerado um trabalhador estrangeiro cuja presença é considerada temporal. Seu status de estrangeiro limita seu acesso ao mercado de trabalho, à residência e à seguridade social. Como existe essencialmente como trabalhador, a situação de desemprego não pode ser tolerada.

Nos países coloniais, no período anterior à descolonização, muitos trabalhadores das colônias usufruíam de seus direitos como cidadãos do Império e embarcavam atraídos pelas oportunidades oferecidas pela metrópole. Na prática, acabavam expostos a todo tipo de discriminação por parte da população local e terminavam desempenhando o mesmo papel dos trabalhadores descritos anteriormente.

Na década de 1960 a demanda por trabalhadores se tornou mais intensa em virtude do acentuado crescimento industrial em grande parte da Europa e, conseqüentemente, os governos adotaram políticas mais permissivas que incluíam a regularização e o reagrupamento familiar. Naquele momento, a maioria dos imigrantes que chegavam, encontravam trabalho sem dificuldades. Se sobra empregos aos imigrantes, a regularização pode tornar-se uma lógica aceitável, principalmente a maioria for mantida na condição de transitoriedade permanente.

A política migratória na Europa, tanto no passado como hoje, responde a

exigências econômicas conjunturais e não leva em conta a importância da formação de minorias étnicas. A política de imigração coincide com a política de emprego do Estado Nacional em função de seu mercado de trabalho. Isto não significa que esta lógica surta efeitos quanto à redução real dos fluxos migratórios, já que o sistema migratório depende de muitas outras variáveis. Embora tenham agido no mesmo sentido, cada Estado europeu elaborou sua política de maneira inteiramente soberana, tendo em conta os laços políticos, históricos e culturais que possuíam com os demais Estados da região e do globo.

#### **4.2. Análise da imigração na Espanha**

A Espanha passou de menos de meio milhão de estrangeiros residentes em 1995 (dos quais menos de 40% eram imigrantes), para cerca de 3,69 milhões ou 8,04% do total da população em 2005<sup>44</sup> (dos quais quase 65% são imigrantes ou mais de dois milhões e meio em números absolutos) (INE). Nas últimas décadas, as políticas migratórias na Espanha foram marcadas por tentativas pouco eficazes de se estabelecer um sistema de regulação de fluxos migratórios em função das supostas necessidades do mercado de trabalho, tido como dogma na política oficial de imigração. Uma obsessão de perspectiva unilateral para o benefício do mercado que, unida à perspectiva de securitização, geraram anos de instabilidade. Como já foi destacado, desde 2000 se sucederam quatro leis, dois regulamentos, cinco processos de regularização e batalhas em tribunais que refletem a dificuldade por reconhecimento por que passam milhares de imigrantes. A política migratória foi caracterizada pela política de fronteiras, pela luta contra a imigração ilegal e a necessidade de devolução (expulsão, repatriação) daqueles que não entram na categoria de “imigrantes necessários e convenientes”.

---

<sup>44</sup> O processo de regularização de 2005 levou à legalidade 600.000 dos quase 700.000 que se submeteram. (INE). Em 2012 estima-se que 500.000 imigrantes indocumentados viviam na Espanha (ONG: Critical Legal Thinking)

A imigração é uma questão global, relacionada às diferenças entre Norte e Sul, como foi visto. A realização de conferências regionais e/ou globais é um bom passo nessa direção. Apesar de todos os reveses, a UE está em melhores condições para ajudar a construir um modelo regional internacional, por exemplo, em colaboração com o continente africano e com a América Latina. Ao mesmo tempo, a ONU deverá albergar entre suas reformas algumas alternativas que permitam um modelo de gestão mais pró-ativa e menos reativo.

#### **4.2.1. Mudanças na atitude ante a imigração na Espanha: o aumento da xenofobia**

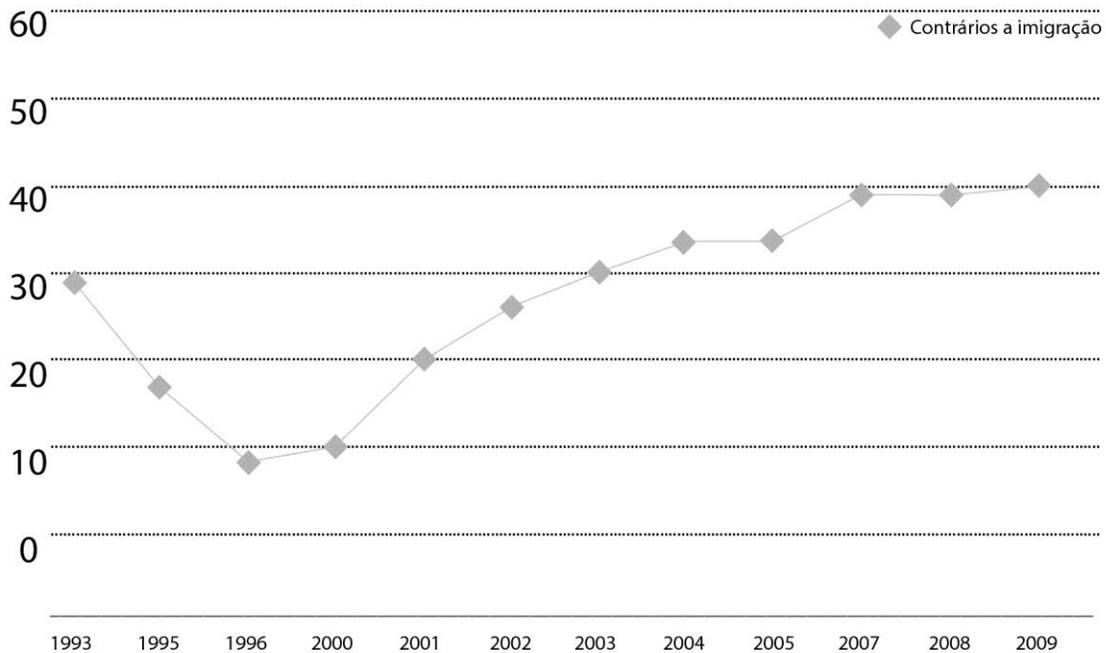
No que se refere à xenofobia, no período de 1993 a 2009, observa-se no Gráfico 1 que entre 1993 e 1996 diminuiu a resistência à imigração. Esse período foi de recuperação econômica (taxa de desemprego em 23,83% em 1993 e de 10,50% em 2001) e de moderação nos discursos anti-imigração. Note-se que 1995 foi o ‘Ano das Nações Unidas contra a Intolerância, o Racismo e a Xenofobia’, e 1997 o ‘Ano Europeu contra o Racismo’.

A partir de então, o crescimento acelerado da imigração na Espanha (em 2001 a variação interanual do número de estrangeiros com permissão de residência foi de 23,82% para 38,52% em 2005), aliada ao endurecimento do discurso político em todo o mundo graças aos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, fez aflorar novamente a xenofobia. Diante do crescimento da presença de imigrantes voluntários em 2002, que resultava do desdobramento dos processos de regularização ocorridos anteriormente, o governo anunciou o endurecimento da *Ley de Extranjería* para restringir a regularização de imigrantes e limitar a reagrupação familiar.

O crescimento da intolerância à imigração ou xenofobia passou a ser quase contínua a partir dos anos 2000 e também um ano depois da crise de 2008. Percebe-se assim que a relação entre notícias e eventos é produtora de xenofobia. As questões econômicas influenciam, assim como as questões relacionadas à integração, o papel da

mídia na difusão das informações e as tentativas do governo de instrumentalizar os fluxos a partir de políticas migratórias restritivas ou, por vezes, inclusivas, como ocorreu no momento das regularizações. Essas, no entanto, seguidas por políticas de contenção da reagrupação familiar, são extremamente contraproducentes no sentido de proporcionar a inclusão do imigrante e a redução da xenofobia.

GRÁFICO 1. Evolução das atitudes contrárias a imigração na Espanha. Em porcentagem

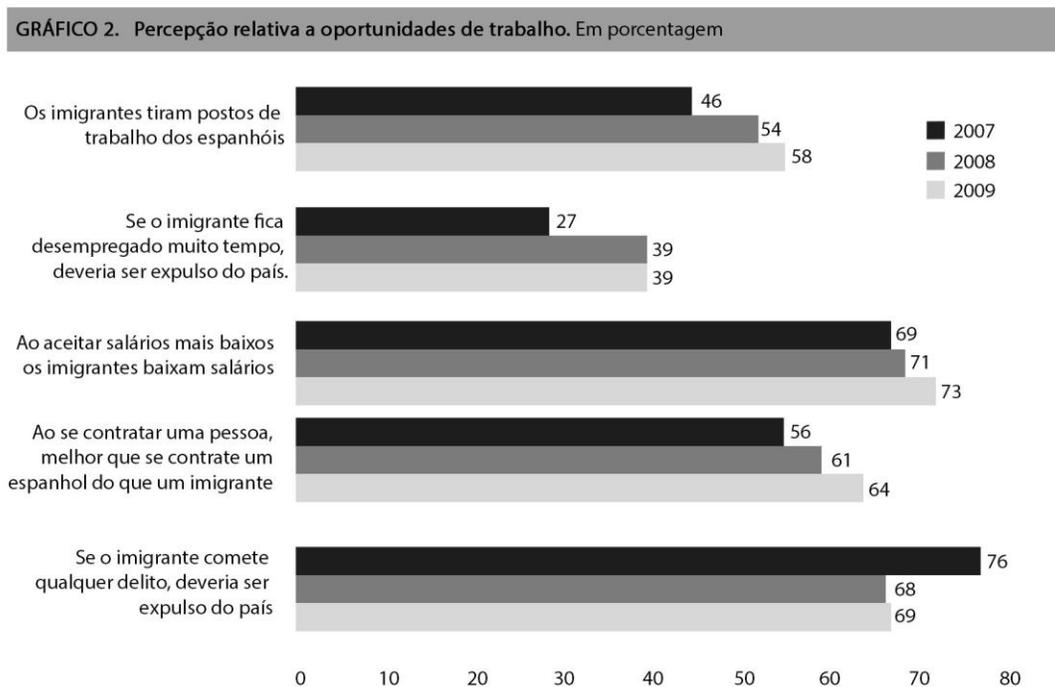


Fonte: *Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)*

A percepção da imigração como problema é um desencadeador da xenofobia, assim como a ideia de que seja uma ameaça, tanto ao emprego do nacional para fins de acesso aos direitos sociais, quanto para a homogeneidade cultural. Essa percepção de ameaça, no caso espanhol, parece se relacionar com o crescimento da presença de imigrantes (depois da regularização de 2005 há aumento da intolerância), com os

contextos de crise e recessão econômica, com o endurecimento dos discursos políticos, com o fracasso da integração e a propaganda perpetrada pelos meios de comunicação. A redução da pressão migratória em 2009, ocorrida em virtude da estagnação da criação de postos de trabalho na Espanha a partir da crise de 2008, pode explicar a desaceleração da atitude anti-imigração no período, o qual não apresenta um crescimento maior no ano posterior à crise.

No Gráfico 2, ao mesmo tempo, pode-se observar a progressão da imagem estereotipada da imigração, o que se relaciona com a deterioração das condições laborais. A percepção de que os imigrantes tiram postos de trabalho dos espanhóis cresceu 12% de 2007 (46% de acordo) a 2009 (58% de acordo) e 4% neste último ano.



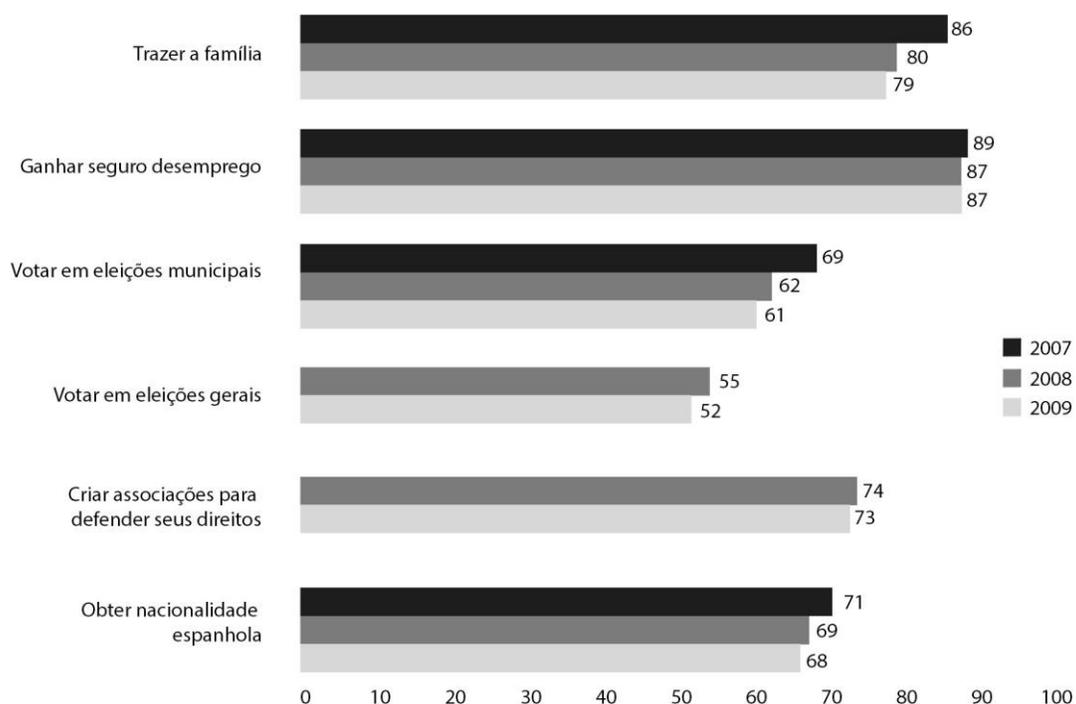
Fonte: *Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)*

Aumenta, ademais, o número de espanhóis que acreditam que os imigrantes

fazem baixar os salários (73% em 2009). Há um aumento evidente também do número de espanhóis que acham necessário que se dê preferência a um nacional ao contratar (56% em 2007, 61% em 2008 e 64% em 2009), embora as questões relacionadas à expulsão tenham variado de forma menos evidente. De qualquer forma, não menos que 69% da população espanhola apoiava, em 2009, a ideia de que imigrantes regulares deveriam ser expulsos caso cometessem qualquer delito.

No que diz respeito à vontade de conceder direitos aos imigrantes instalados na Espanha de maneira estável e regular, observa-se, no Gráfico 3, a redução da aceitação dessa concessão no período de 2007 a 2009. Em 2007 chegava a 86% o percentual de espanhóis que admitiam o direito do imigrante de trazer sua família. Em 2009 eram 79%.

GRÁFICO 3. Aprovação à concessão de direitos a imigrantes instalados na Espanha de maneira estável e regular. Em percentagem



Fonte: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

O direito de seguro-desemprego perdeu pouco apoio, provavelmente em função de ser reconhecido como um direito trabalhista inalienável. Já o apoio ao voto de imigrantes em eleições municipais perdeu 8% de 2007 a 2009. O voto em eleições gerais e o direito de criar associações para defender os direitos dos imigrantes também teve diminuição do apoio da população espanhola e a possibilidade de obter a nacionalidade encolheu 3% no que se refere ao apoio da população.

Em suma, a Espanha colocou grande ênfase na repercussão negativa da imigração sobre o mercado laboral. Culpou-se o imigrante pelo aumento do desemprego e a redução dos salários. No aspecto macro-estrutural, essa percepção negativa deriva da instrumentalização das políticas migratórias pelo Estado em função de questões econômicas e políticas e da difusão da percepção do imigrante como culpado. Já no que se refere à micro-estrutura do sistema migratório espanhol, a reunião familiar e a rede de contatos fez o fluxo aumentar de forma a sair do controle institucional do Estado. A presença crescente do imigrante provoca, então, de um lado, o aumento da resistência, ao mesmo tempo em que problemas de integração corroboram preconceitos.

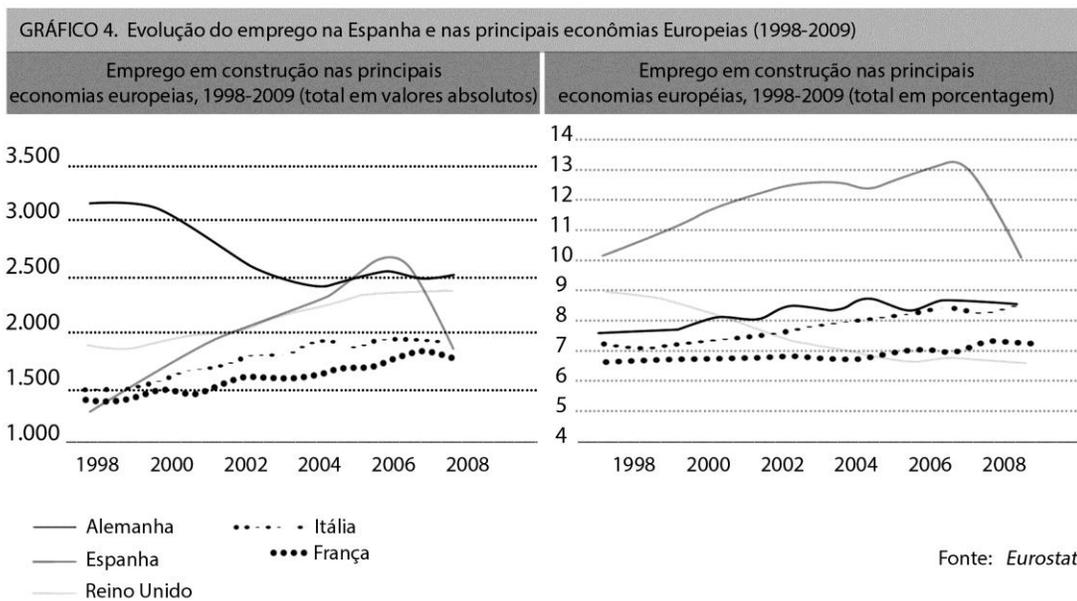
#### **4.2.2. A estrutura laboral espanhola e o impacto do desemprego: o aumento da vulnerabilidade**

O Gráfico 4 mostra o quão singular é o caso da Espanha em comparação com outras economias europeias. O crescimento econômico (1995-2007) foi acompanhado por um crescimento do emprego no setor da construção, que atraiu muitos imigrantes, e foi seguido de um decréscimo também bastante acentuado na geração de empregos deste mesmo setor, queda esta que já se iniciara dois anos antes da crise de 2008, trazendo consequências para o fluxo migratório na Espanha<sup>45</sup>. No gráfico que apresenta os números absolutos do emprego nas principais economias europeias, observa-se que em

---

<sup>45</sup> A população estrangeira na Espanha passou de 120 mil em 1991 para 4,2 milhões em 2007.(INE)

1998 a Espanha gerava menos empregos no setor de construção se comparada a qualquer delas. Já em 2000 a Espanha gerou mais empregos neste setor que Itália e França; em 2004, mais que o Reino Unido; e em 2005 já ultrapassava também a Alemanha. Naquele ano, a demanda por imigrantes coincidia com o último processo de regularização. A partir de 2006, já num processo de prenúncio da crise que viria mais adiante, o nível de emprego no setor de construção na Espanha caiu a níveis compatíveis com o do ano 2000, superando, então, apenas a França na criação de empregos no setor. Ao mesmo tempo, o gráfico que apresenta o emprego no setor de construção em porcentagem evidencia que a importância deste setor na criação de empregos na Espanha sempre foi muito superior se comparado às outras grandes economias europeias. Desta forma, é possível perceber porque o impacto da crise tem tanta importância no nível de emprego na Espanha. Os imigrantes, cuja mão-de-obra é utilizada intensivamente pelo setor de construção, tornam-se então mais vulneráveis.



A crise econômica mundial teve um impacto sobre o mercado de trabalho

espanhol, em primeiro lugar, com os níveis de emprego estagnados desde o segundo semestre de 2007 e, em seguida, com a queda destes, a partir do segundo semestre de 2008. Por isso, considera-se o período 2008-2011 como o desenvolvimento da ‘crise do trabalho’. Entre 2007 e 2011, perdeu-se 2,2 milhões de postos de trabalho, enquanto a população aumentou em 910 mil pessoas. Como resultado, o volume de desempregados cresceu de 3,1 milhões para mais de 5 milhões. A Tabela 1 evidencia a vulnerabilidade maior do imigrante diante da situação de desemprego durante períodos de crise. Através da evolução do número de pessoas desempregadas, registradas nas agências de emprego da cidade de Barcelona<sup>46</sup>, observa-se que o desemprego de imigrantes praticamente dobrou entre 2008 (10.867) e 2009 (19.637) enquanto entre espanhóis esse crescimento foi de pouco mais de 30% (51.549 para 72.085 desempregados). Até junho de 2010 já havia mais desempregados na Espanha que em todo o ano de 2009 (91.722 para 105.359). O aumento total do desemprego entre espanhóis de 2006 a junho de 2010 foi de 71,5% enquanto entre imigrantes esta cifra chegou a 236,5%.

TABELA 1. Aumento do desemprego em termos absolutos e percentuais na cidade de Barcelona. (2006-2010)

| Ano                    | Total desempregado | Espanhóis | Estrangeiros |
|------------------------|--------------------|-----------|--------------|
| 2006                   | 54.653             | 47.592    | 7.061        |
| 2007                   | 52.047             | 45.403    | 6.644        |
| 2008                   | 62.416             | 51.549    | 10.863       |
| 2009                   | 91.722             | 72.085    | 19.637       |
| 2010 (Janeiro - Junho) | 105.359            | 81.598    | 23.761       |
| Incremento 2006 - 2010 | 92,8%              | 71,5%     | 236,5%       |

Fonte: Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona.

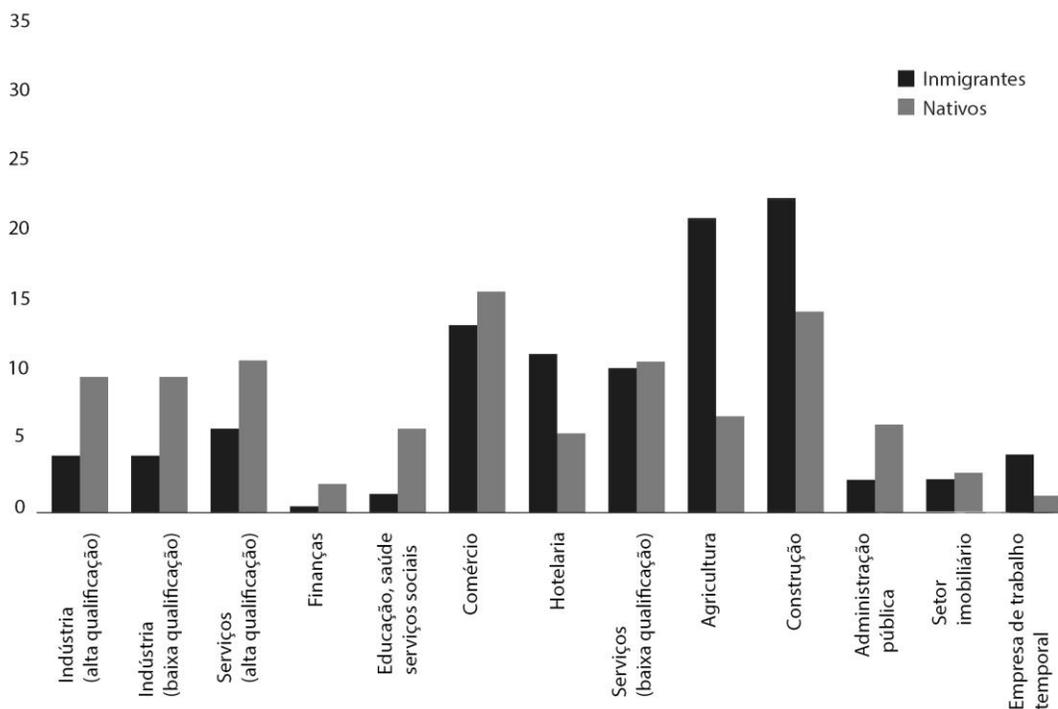
No Gráfico 5 e 6<sup>47</sup> é possível verificar o peso de cada setor produtivo sobre

<sup>46</sup> A região da Catalunha, cuja capital é Barcelona, é a cidade mais desenvolvida economicamente da Espanha.

<sup>47</sup> A *Muestra Continua de Vidas Laborales*, de onde foi extraída parte dos dados contidos nesta seção, é

nativos e imigrantes. No caso dos homens imigrantes (Gráfico 5), os setores da construção e agricultura, são os que tiveram maior peso relativo no período analisado, representando ambos mais de 40% da mão-de-obra estrangeira empregada. Os setores de comércio (13%), hotelaria (12%) e serviços de baixa qualificação (10%), também se destacaram no emprego de mão-de-obra imigrante, totalizando, junto com construção e agricultura, cerca de 75% da mão-de-obra imigrante em trabalhos que exigem pouca qualificação.

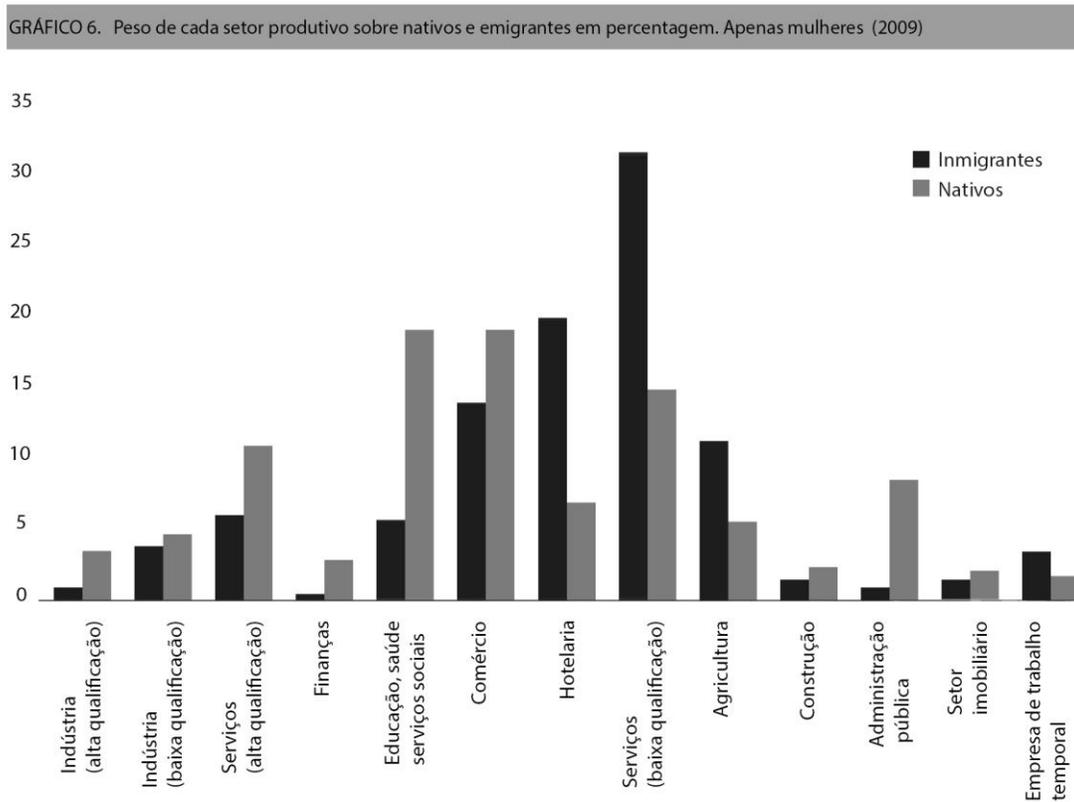
GRÁFICO 5. Peso de cada setor produtivo sobre nativos e emigrantes em percentagem. Apenas homens (2009)



Fonte: *Muestra Continua de Vidas Laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración.*

uma base de dados elaborada a partir dos registros administrativos da seguridade social e que contém informação bastante detalhada sobre um amplo espectro das variáveis laborais mais relevantes e trajetórias laborais dos trabalhadores.

Da mesma forma, no Gráfico 6, observa-se que o emprego imigrante feminino estava concentrado, em 2009, nas mesmas áreas que o masculino (à exceção do setor de construção) já que 78% delas trabalhavam apenas em quatro setores produtivos: serviços de baixa qualificação (33%), hotelaria (20%), comércio (14%) e agricultura (12%). É importante observar o enorme peso que o conjunto de serviços de baixa qualificação tinha sobre o emprego feminino, destacando-se, entre eles, os serviços de limpeza.



Fonte: *Muestra Continua de Vidas Laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración.*

De outro lado, a mão-de-obra nativa foi mais pulverizada entre os setores da economia, ainda que existisse uma forte presença nos setores de mão-de-obra intensiva como construção entre homens nativos (14%) ou serviços de baixa qualificação entre

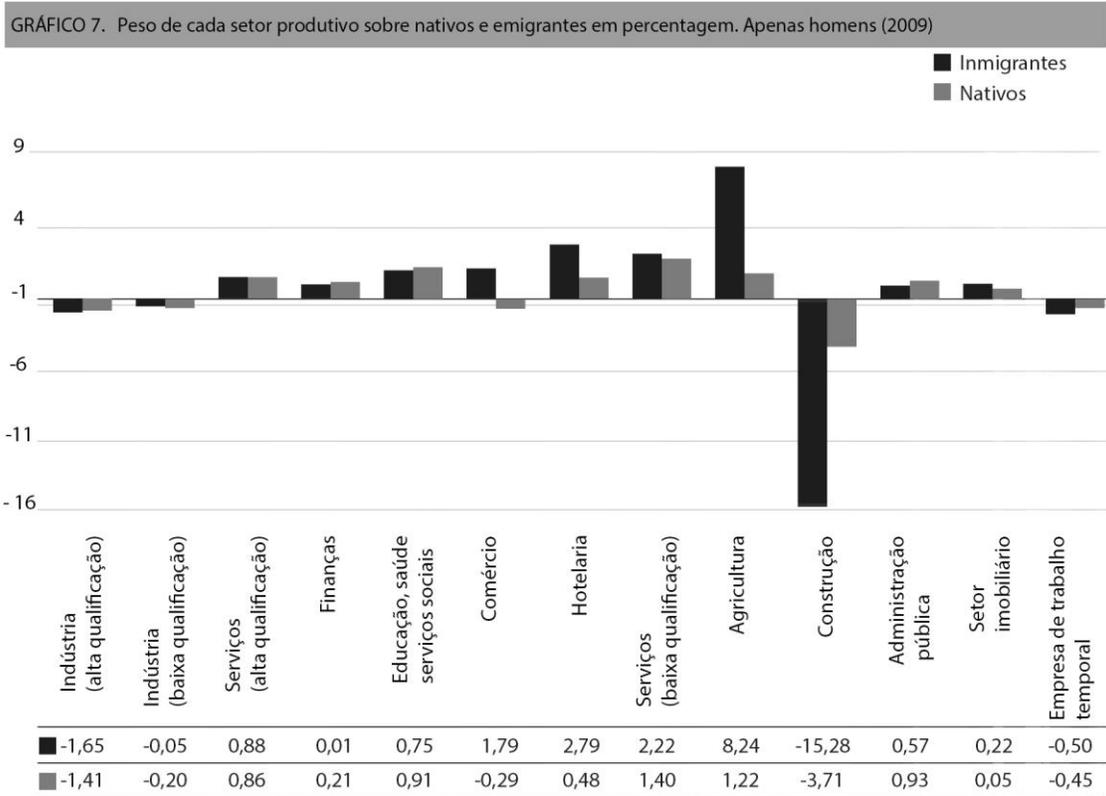
mulheres nativas (15%). No entanto, é fácil comprovar que, de maneira geral, o peso da população nativa sobre setores que exigem alta qualificação era maior e que em certos setores produtivos, como o setor financeiro e das administrações públicas, o peso da população imigrante era muito reduzido. Também é possível perceber a maior frequência do emprego temporário entre os imigrantes.

Nos Gráficos 7 e 8 verifica-se a evolução do peso de cada setor produtivo na criação de empregos no período de 2007 a 2009. Assim, o Gráfico 7 destaca a enorme queda do emprego no setor de construção entre os imigrantes do sexo masculino (15,28%), combinado com o aumento do emprego na agricultura (8,24%), o que faz pensar que houve uma transferência de mão-de-obra daquele setor para este. O mesmo ocorreu com a mão-de-obra masculina nativa, embora em uma proporção bem menor: queda de 3,71% no setor de construção e crescimento de 1,22% no setor da agricultura. Observa-se que a variação de peso dos diferentes setores entre os imigrantes do sexo masculino é superior à variação verificada entre os homens nativos em diversos setores como, por exemplo, no comércio (1,79% para os imigrantes e -0,29% para os nativas), hotelaria (2,79% para os imigrantes e 0,48% para os nativas) e serviços de baixa qualificação (2,22% para os imigrantes e 1,40% para os nativas). Atribui-se esse fato à maior instabilidade do mercado de trabalho imigrante, reforçando-se a utilização desta mão-de-obra em serviços que exigem pouca qualificação. Neste contexto, o imigrante tem de encontrar outro trabalho com relativa rapidez, já que conta menos com a rede de proteção social e direitos trabalhistas como o seguro-desemprego. Além da queda significativa do peso do setor da construção entre homens imigrantes em virtude da crise econômica de 2008, destaca-se a indústria de alta qualificação que teve variação negativa entre todas as variáveis<sup>48</sup> (-1% em média). Nos demais setores há variação positiva do peso de cada setor para os homens, mas isto não significa ganhos no que se refere à criação de empregos. A variação positiva aparece apenas porque o peso dos demais setores aumentam em função da queda extrema no setor da construção. No setor

---

<sup>48</sup> As variáveis consideradas nesta análise incluem: homens, mulheres, nativos e imigrantes.

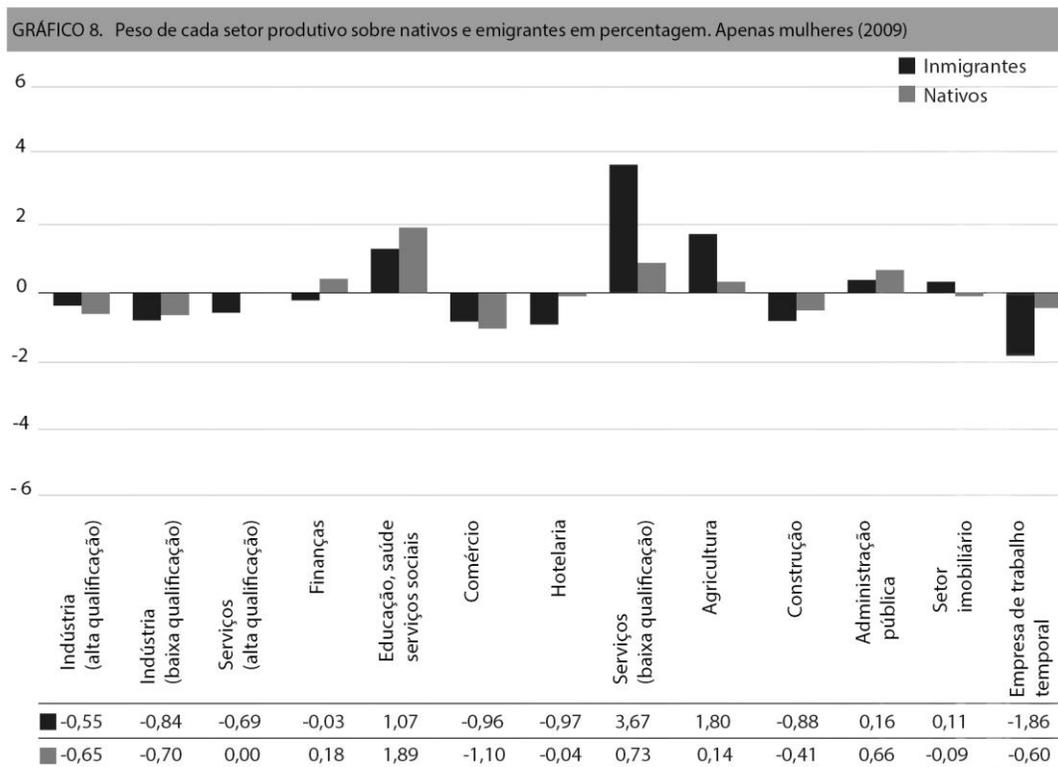
relacionado ao trabalho temporário houve uma pequena variação negativa, também relativizada em função do declínio acentuado no setor da construção (-0.50% para os imigrantes e -0.45% para os nativos)



Fonte: *Muestra Continua de Vidas Laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración.*

Enquanto os homens sentiam o declínio no setor da construção, para as mulheres, tanto nativas quanto imigrantes, as perdas foram sentidas com menor intensidade mas em uma quantidade maior de setores. Para as mulheres imigrantes, no entanto, as perdas foram em grande parte maiores: na indústria de baixa qualificação (-0.84% para as imigrantes e -0.7% para as nativas), nos serviços de alta qualificação (-0.69% para as imigrantes e 0,00% para as nativas), no comércio (-0.96% para as

imigrantes e 1,10% para as nativas) e na hotelaria (-0,97% para as imigrantes e -0,04% para as nativas). Importante ainda notar que a variação do peso no setor de trabalho temporário tem uma queda acentuada entre as mulheres imigrantes (-1,86%), o que evidencia o envolvimento das imigrantes neste setor que foi bastante afetado durante a crise de 2008.

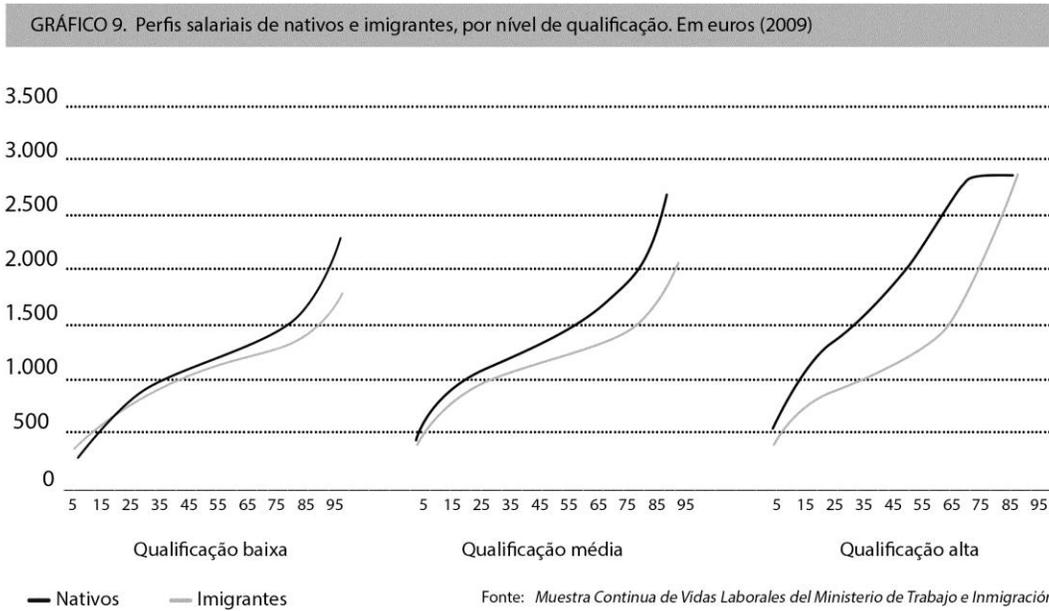


Fonte: *Muestra Continua de Vidas Laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración.*

No Gráfico 9 é possível verificar, através dos salários e do nível de qualificação numa escala em percentis<sup>49</sup>, as diferenças salariais entre nativos e imigrantes que vai ao encontro da estrutura laboral por setores apresentada anteriormente. Pode-se

<sup>49</sup> A função estatística ‘percentil’ calcula os percentis de um conjunto de dados qualquer. Percentis são valores numéricos que dividem uma população em partes proporcionais, no caso, a população de nativos e imigrantes com qualificação baixa, média e alta.

perceber que, mesmo entre os que possuem baixa qualificação, o salário pago ao nativo era, em 2009, superior àquele pago ao imigrante na maioria dos casos. Entre aqueles com qualificação média e alta a diferença salarial ficava ainda mais evidente. Assim, entre os de baixa qualificação, o salário dos imigrantes representava 93,51% do dos nativos. Entre os de qualificação média essa razão chegou a 88,63% e entre aqueles de qualificação mais alta o imigrante recebia apenas 64,85% do valor pago ao nativo, em média.

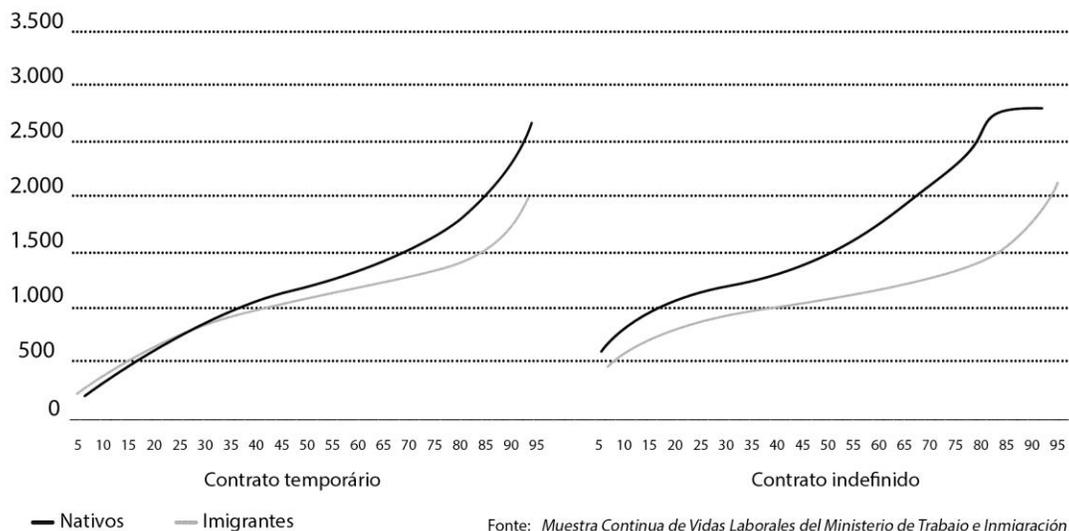


Já no Gráfico 10 nota-se a vulnerabilidade do imigrante diante de contratos temporários e salários menores. O peso do setor de trabalho temporário sobre os imigrantes já foi mostrada nos gráficos 7 e 8. Aqui é possível perceber que as diferenças salariais se davam com mais força, em 2009, entre aqueles que possuíam contrato indefinido. Neste caso, o imigrantes recebia, em média, 71,61% do salário pago a um nativo. Entre os que estavam sob contratos temporários a diferença era menor (imigrantes recebiam 92,42% do valor pago aos nativos), mas é importante lembrar que os salários são naturalmente mais baixos nesse tipo de contrato.

Este resultado é especialmente importante porque reflete a virulência da atual

crise econômica dentro do contexto da precarização laboral apontada por SASSEN (1987), CASTELLS (1998) e SENETT (2002). Não somente através do emprego temporário se destrói a estrutura de um mercado de trabalho, baseado em contratos indefinidos, como esta estrutura alternativa faz baixar os salários. Dado que a população imigrante está mais comumente empregada através de contratos temporários, pode-se concluir que a crise afeta de maneira mais contundente a esse coletivo de trabalhadores que não só viram sua empregabilidade reduzida, como também os salários. A excessiva temporalidade do mercado de trabalho espanhol estava, portanto, ampliando a vulnerabilidade dos coletivos mais desfavorecidos da população, sendo os imigrantes um exemplo da consequência de uma legislação laboral injusta aliada a políticas migratórias confusas e instrumentalizadas em função do interesse econômico e da manutenção do status transitório do imigrante.

GRÁFICO 10. Perfis salariais de nativos e imigrantes, por tipo de contrato. Em euros (2009)



Na Tabela 02 verifica-se melhor a polarização dos salários que leva o imigrante a trabalhar nos setores de menor qualificação e que, em geral, utilizam mão-de-obra de forma intensiva. Um aspecto importante do quadro é evidenciar a diferença do

crescimento salarial entre nativos e imigrantes. Em 2009, o salário médio mensal dos nativos era de 1.520 euros (\$1.742 homens e \$1.298 mulheres), enquanto o salário dos imigrantes sul americanos era de 1.207 euros (\$1.207 homens e \$1.207 mulheres), dos africanos 1.085 euros (\$1.221 homens e \$948 mulheres) e dos asiáticos apenas 848 euros mensais (\$915 homens e \$780 mulheres). Acompanhando essa lógica, o salário dos nativos cresceu em média 9,14% (8,94% homens e 9,35% mulheres), no período de 2007 a 2009, enquanto os imigrantes se contentavam com uma taxa média de crescimento quase nula (0,46%), ainda que existissem diferenças significativas entre os vários grupos de estrangeiros.

Os asiáticos, por exemplo, apresentaram quedas salariais expressivas (-5,4%), ao passo que africanos e sul americanos tiveram crescimento médio salarial de 2,76% (1,86% homens e 3,65% mulheres) e 2,95% (0,66% homens e 5,24% mulheres), respectivamente. É interessante notar que entre todos os grupos de estrangeiros a perda salarial é maior entre homens do que entre mulheres, o que pode ser explicado em parte, e novamente, pelo impacto da queda do nível de emprego no setor de construção, que é constituído predominantemente de homens.

TABELA 2. Rendimento mensal médio de nativos e grupos de imigrantes, por sexo. (2009) Variação 2007 - 2009

|                | Homens | Variação 09/07 (%) | Mulheres | Variação 09/07 (%) |
|----------------|--------|--------------------|----------|--------------------|
| Africanos      | 1.221€ | 1,86               | 948€     | 3,65               |
| Sul americanos | 1.207€ | 0,66               | 1.207€   | 5,24               |
| Asiáticos      | 915€   | -7,37              | 780€     | -3,58              |
| Nativos        | 1.742€ | 8,90               | 1.298€   | 9,35               |

Fonte: Elaboração Própria a partir da *Muestra Continua de Vidas Laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración*

Observando esta evolução salarial e a reconfiguração do peso de cada setor da

economia sobre imigrantes e nativos, pode-se concluir que a vulnerabilidade do imigrante na Espanha pode ter sido ampliada pela peculiaridade de sua economia, que concentra no setor da construção grande parte da população imigrante em contratos de trabalho temporários e grande parte das vezes precários. Diante da crise econômica de 2008 esses foram os primeiros postos a serem extintos, como foi possível verificar.

#### **4.2.3. A imigração na Espanha depois de cinco anos de crise: a reconfiguração dos sistemas migratórios.<sup>50</sup>**

O número de estrangeiros com certificados de registro ou cartão de residência em vigor na Espanha em 31 março de 2013 era de mais de cinco milhões (5.467.955). Considerando-se o regime legal aplicável, 2.681.037 correspondem ao regime europeu, ou seja, 49,03% do total, e 2.786.918 ao Regime Geral<sup>51</sup> (50,97%). A variação interanual, produziu um aumento de 3,27%, ou cerca de 173.245 residentes, entre 31 de março de 2012 e 31 de março de 2013. 68% desse aumento é devido ao sistema da Comunidade Europeia, que responde por 117.234 do total, ou seja, a imigração de fora da União Europeia perde espaço cinco anos depois do início da crise econômica que reduziu o emprego a níveis históricos.

Na Gráfico 11 é possível verificar que romenos e marroquinos são os mais numerosos entre os estrangeiros residentes na Espanha, 922.286 e 880.789, respectivamente. Na variação interanual, destaca-se o aumento do número de residentes nacionais da França (7,41%), Itália (6,96%) e Reino Unido (6,18%) ou 7.498, 12.752 e 14.726 pessoas, respectivamente. E a redução de todos os países latino-americanos à exceção da Bolívia (2,62%) e da República Dominicana (4,72%). Entre os países latino-americanos que figuram entre as principais nacionalidades e que tiveram quedas em seus

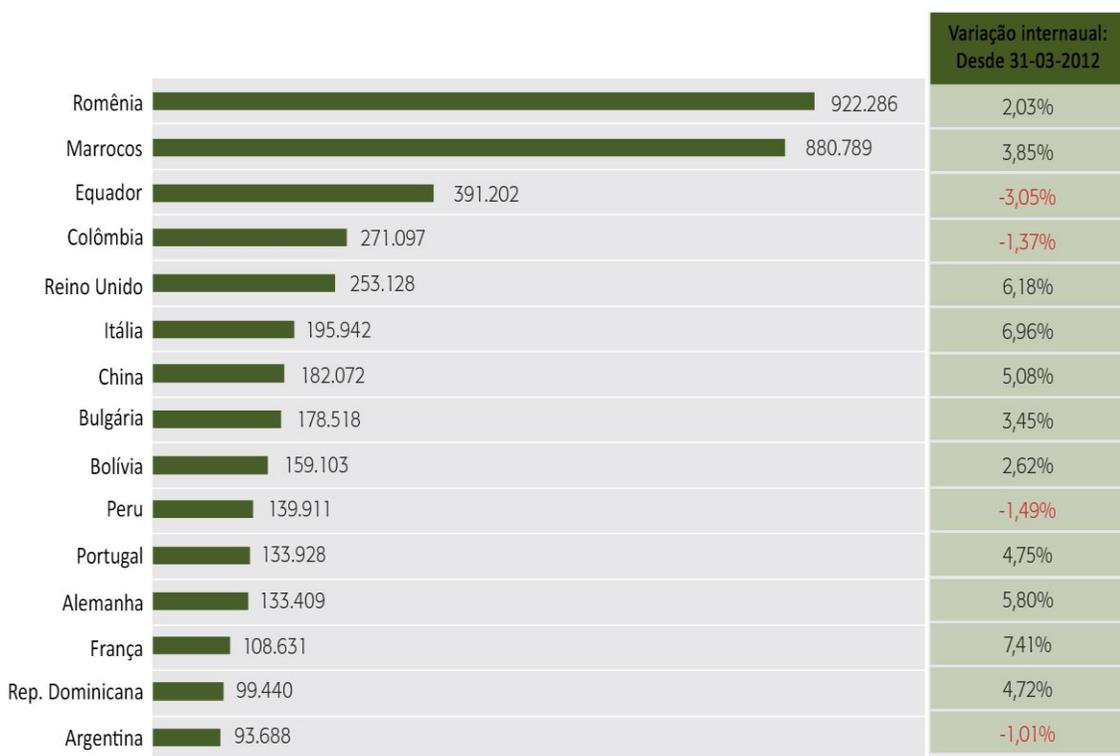
---

<sup>50</sup> Os dados não levam em conta o número de estrangeiros indocumentados que, estima-se, representam mais 60% em relação ao número de documentados.

<sup>51</sup> Regime Geral: é a regime legal aplicável aos nacionais de países terceiros, de fora do regime comunitário da UE.

fluxos destacam-se Equador (-3,05%), Colômbia (-1,37%), Peru (-1,49%) e Argentina (-1,01%). Coincidentemente, a região da América Latina teve um crescimento médio do PIB de 4,5% em 2011 e 3,1% em 2012, época em que apresentava um dinamismo econômico maior que o continente Europeu. O fato de figurar como uma das economias mais pobre das Américas e de possuir acordos bilaterais sobre migração com a Espanha talvez tenha contribuído para a não redução do fluxo de bolivianos que, importante lembrar, emigram também (e majoritariamente) para outros países da América do Sul.

**Gráfico 11 – Estrangeiros com certificado de registro ou permissão de residência em vigor. Principais nacionalidades em 31-03-2013**

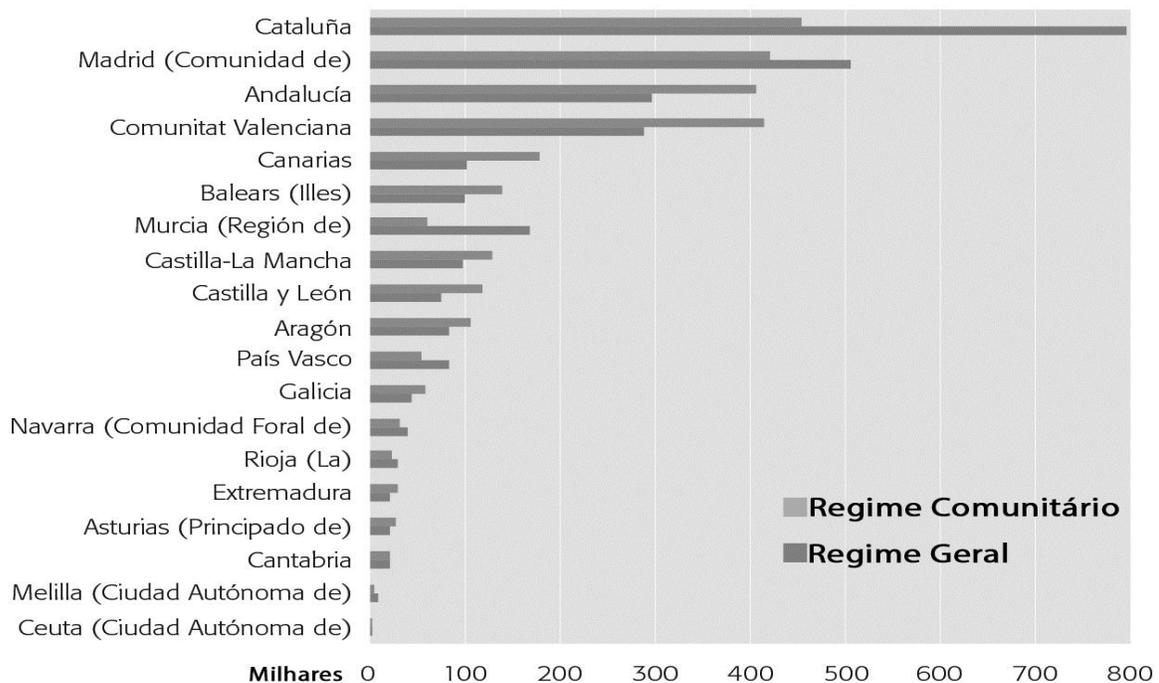


Fonte: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Pelo Gráfico 12 pode-se observar que as regiões de maior dinamismo econômico e as mais conhecidas são as que atraem o maior número de imigrantes. As Cidades Globais geram oportunidades em setores que exigem baixa qualificação, como já

foi verificado anteriormente. Isso se reflete nas regiões onde elas se localizam: na Catalunha são mais de um milhão (1.253.105) de residentes estrangeiros com certificado de registro ou permissão de residência válida. A Comunidade de Madri vem em seguida com pouco menos de um milhão (928.432); enquanto Andaluzia e Valência possuem pouco mais de setecentos mil estrangeiros documentados, cada. Estas quatro comunidades representam cerca de 65,67% do total de estrangeiros na Espanha. As demais regiões possuem, cada uma, menos de 300 mil estrangeiros. Destaca-se, no entanto, um número relativamente mais elevado de estrangeiros no Regime Geral na Região de Múrcia, em função das oportunidades geradas no setor da agricultura. De novo, trabalho que exige pouca qualificação e caracteriza-se pela sazonalidade.

**GRÁFICO 12 - Estrangeiros com certificado de registro ou permissão de residência em vigor. Segundo comunidade autónoma e regime em 31-03-2013**



Fonte: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

No que se refere aos estrangeiros na Espanha pelo Regime Geral, na Tabela 3 observa-se, de novo, que Marrocos é a nacionalidade mais representativa em função de sua proximidade geográfica, disparidades econômicas e laços que remetem à dominação pela península ibérica. Fatores extremamente diversos e multifacetados como afirmado na Teoria dos Sistemas Migratórios. Em relação à variação anual, a quantidade de marroquinos em números absolutos no Regime Geral é de 842.844 ou 30,25% do total neste regime. Dois países latino-americanos, Equador e Colômbia vinham em seguida com 359.312 e 218.413 habitantes, respectivamente.

Curioso notar que o Brasil é o único país que apresenta queda trimestral de 0,22 no número de nacionais documentados na Espanha. A explicação para a queda do número de brasileiros na Espanha pode residir em um conjunto de fatores, entre eles a crise diplomática gerada a partir do bloqueio e maus tratos a brasileiros no aeroporto de Barajas<sup>52</sup>, uma forte queda da geração de emprego na Espanha em virtude da crise econômica de 2008 e o bom momento econômico e a situação de pleno emprego vivida pelo Brasil nos últimos anos. Equação parecida parece resultar na redução do número de residentes latino-americanos na Espanha entre os anos de 2012 e 2013. Equador tem queda de -3,29%, Peru -2,60%, Colômbia -2,56%, Argentina -1,38% e Brasil -1,32% em um ano. Paraguai e Bolívia, dois dos países mais pobres da América do Sul são, de novo, exceções desta tendência. Vale lembrar que durante o período de regularizações e bonança econômica o fluxo de latino-americanos foi o que mais cresceu, enquanto no período de estagnação econômica atual é o que tem maior queda. A afirmação de que a economia por si não determina os fluxos migratórios é facilmente verificada quando se observa o fluxo dos países africanos em direção à Espanha, fluxo que continua crescendo em meio à crise. Além dos laços de dominação que marcam a relação Espanha/Marrocos, por exemplo, supõe-se que o sistema migratório formado aí tenda a continuar apontando

---

<sup>52</sup> Entre 2006 e 2007 foram impedidos de entrar na Espanha 3.764 brasileiros. Só no mês de fevereiro de 2008 foram barrados 452 brasileiros e o caso de dois universitários não admitidos no país em março deste ano foi o estopim para uma crise diplomática entre Brasil e Espanha que culminou com a adoção do princípio da reciprocidade pelo Brasil.

possibilidades de melhores condições de vida na Espanha, mesmo em crise, em virtude das desigualdades vividas nos países de origem. Assim, Marrocos tem uma variação anual positiva de residentes documentados na Espanha da ordem de 3,56%, Argélia de 4,37% e Senegal de 6,67%.

Outra característica que deve ser mencionada é que fluxos mais tradicionais tendem a ser mais resistentes a variações do nível de emprego em virtude das reunificações familiares e das redes de contato. Ao mesmo tempo, a instrumentalização da imigração através de políticas restritivas torna-se ainda menos eficaz.

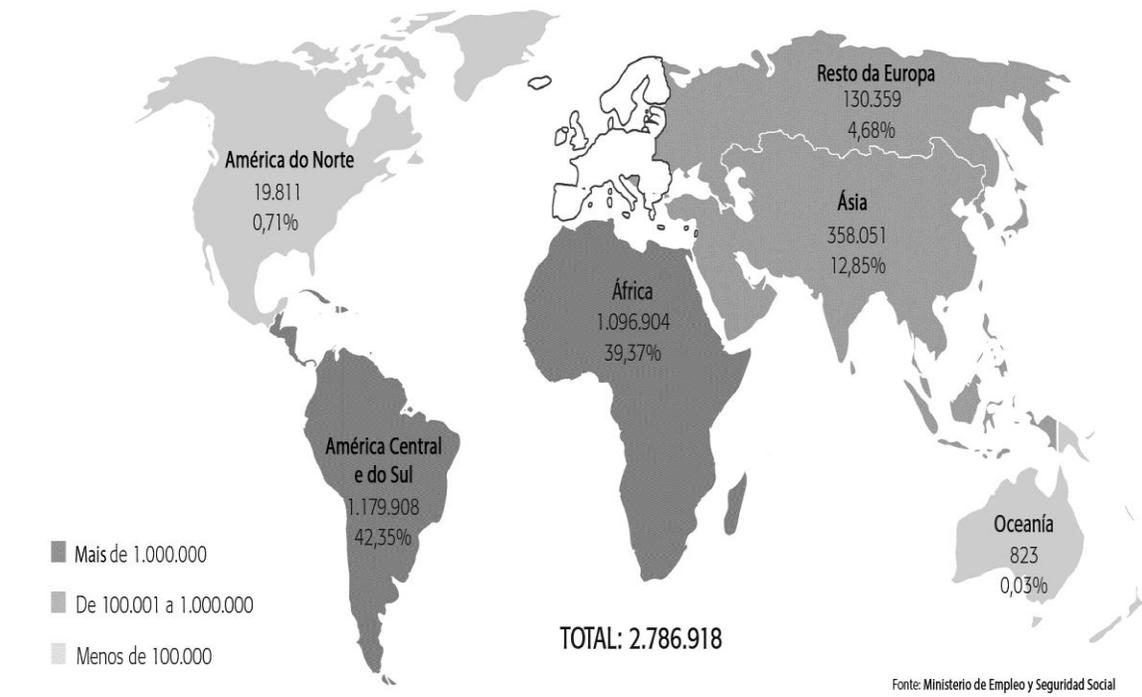
**TABELA 3. Estrangeiros Regime Geral. Principais nacionalidades.**

|                 | 31-03-2013 |         | Variação (%)                 |                              |
|-----------------|------------|---------|------------------------------|------------------------------|
|                 |            |         | Trimestral desde: 31-12-2012 | Interanual desde: 31-03-2012 |
| Total           | 2.786.918  | 100,00% | 1,10                         | 2,05                         |
| Marrocos        | 842.844    | 30,25%  | 1,22                         | 3,56                         |
| Equador         | 359.312    | 12,90%  | 0,32                         | -3,29                        |
| Colômbia        | 218.413    | 7,84%   | 0,25                         | -2,56                        |
| China           | 178.814    | 6,42%   | 1,62                         | 4,96                         |
| Bolívia         | 148.975    | 5,35%   | 1,02                         | 1,71                         |
| Peru            | 120.931    | 4,34%   | 0,33                         | -2,60                        |
| Ucrânia         | 73.941     | 2,65%   | 1,45                         | 2,82                         |
| Paquistão       | 67.971     | 2,44%   | 2,17                         | 7,63                         |
| Rep. Dominicana | 63.503     | 2,28%   | 0,96                         | 1,84                         |
| Argentina       | 60.545     | 2,17%   | 0,30                         | -1,38                        |
| Argélia         | 57.807     | 2,08%   | 1,28                         | 4,37                         |
| Senegal         | 51.909     | 1,86%   | 1,53                         | 6,67                         |
| Paraguai        | 41.151     | 1,48%   | 3,19                         | 10,55                        |
| Brasil          | 34.205     | 1,23%   | -0,22                        | -1,32                        |
| Índia           | 32.329     | 1,16%   | 1,86                         | 7,51                         |
| Demais países   | 433.206    | 15,55%  | 1,67                         | 4,50                         |
| Apátrida        | 1.062      | –       | 1,14                         | 4,32                         |

Fonte: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Para buscar respostas no que se refere à pouca eficácia das políticas migratórias restritivas é importante observar os sistemas migratórios formados pela Espanha com os países das várias regiões do mundo. É fácil perceber que África, América do Sul e América Central são as regiões que possuem o maior número de nacionais vivendo na Espanha, com um contingente que soma um total de 1.096.904 africanos (39,37% do total no Regime Geral) e 1.179.908 pessoas com origem na América do Sul e Central (42,35% dos que compõem o Regime Geral). A comunidade asiática representa 12,85%, com um total de 358.051 habitantes. As outras regiões do mundo apresentam números bem menos significativos, como é possível observar no Mapa 1:

MAPA 1 – Estrangeiros no Regime Geral segundo área geográfica e nacionalidade em 31-03-2013.



Fundamental lembrar que África e América Latina estão intimamente ligados

à história colonial e de dominação espanhola. Laços relacionados ao idioma e à cultura vem portanto bem antes das questões econômicas. No entanto, todos os fatores têm sua importância na dinâmica dos fluxos. Ao tentar reduzir os fluxos migratórios como quem abre ou fecha uma torneira, a Espanha ajuda a perpetuar as relações de desigualdade que marcam os fluxos migratórios dos países menos desenvolvidos em direção àqueles centrais ou mais desenvolvidos.

A “torneira da imigração”, no entanto, nunca se fecha completamente. É daquelas que insistem em “pingar” por maior que seja a força no sentido de fechá-la. No caso espanhol, a imigração de africanos que continua a crescer mostra que há um limite para a ação do Estado no controle dos fluxos migratórios. Esse limite depende não só da Espanha como do país de origem do imigrante. No caso africano, a renda per capita espanhola era, em 2012, dez vezes superior à de um marroquino (INE), o que significa dizer que a fronteira hispano-marroquina é uma das mais desiguais em termos econômicos de toda a OCDE<sup>53</sup>.

Na Tabela 4 observa-se a tendência de decréscimo da imigração latino americana com autorização de residência na Espanha e, ao mesmo tempo, a persistência da imigração proveniente do norte da África. No caso latino americano (especialmente da América do Sul e da América Central), como já foi mencionado, a crise econômica espanhola e as políticas migratórias restritivas unem-se à redução do papel dos acordos bilaterais<sup>54</sup>, ao crescimento econômico da região e às conquistas sociais, o que dá a sensação de que as políticas migratórias restritivas teriam surtido efeito ou seriam as grandes responsáveis pela redução. Interessante notar que, de forma geral, o fluxo é

---

<sup>53</sup> A imigração marroquina na Espanha é uma das mais tradicionais e numerosas entre países não europeus. As primeiras chegadas de imigrantes remontam aos anos 70 do século XX, apesar de fluxos mais expressivos terem sido formados a partir de 2000, coincidindo também com um período de crescimento elevado do nível de emprego na Espanha. Em uma década, o número de marroquinos empadronados aumentou de 173 mil (Janeiro de 2000) para 746 mil (janeiro de 2010). Durante muito tempo, esta foi a maior comunidade nacional, mas a partir de 2008 foi ultrapassada por imigrantes da Romênia. (colectivoioe.org, 2013)

<sup>54</sup> A Espanha estabeleceu acordos bilaterais com Colômbia, Equador e República Dominicana em 2001. Esses acordos foram assinados num período marcado pela redefinição das políticas de migração na Espanha, com o aumento da imigração irregular.

reduzido porque há uma redução das desigualdades principalmente entre Espanha e América do Sul em função do desenvolvimento econômico e das conquistas sociais dessa região.

De outro lado, Marrocos, Senegal e Argélia apresentam um PIB per capita bem inferior se comparado aos dos países da América do Sul, embora, ainda que sobre bases frágeis, esses países africanos também tenham experimentado algum crescimento econômico recentemente. Na Tabela 4 observa-se que enquanto a média do PIB per capita entre países africanos ficou em US\$4.900, com variação positiva do fluxo (4,9% em média), entre os Sul Americanos que mais emigraram para a Espanha a renda per capita, em 2012, era mais que o dobro (US\$10.214), enquanto a variação do fluxo era quase nula (0,15% em média). Mesmo assim é importante destacar que a variação do fluxo entre os sul americanos seria negativa (-2,23% em média) caso não se levasse em conta o Paraguai e a Bolívia que, coincidentemente, apresentam variação do fluxo positiva (10,55% e 1,71% respectivamente) e PIB per capita em patamares africanos (US\$6.100 e US\$5.000, respectivamente), destoando dos demais países da América do Sul. Como já foi destacado, a desigualdade é o fator original dos fluxos migratórios e, no caso dos sistemas migratórios formados pela Espanha com Marrocos, Argélia e Senegal, a extrema amplitude dessa desigualdade unida à proximidade geográfica exerceria uma força maior no sentido de reduzir a eficácia de políticas migratórias restritivas. Vale lembrar que o PIB per capita espanhol (US\$30.400) é mais que seis vezes maior que a média entre os três países africanos (US\$4.900) que mais migram em direção à Espanha.

TABELA 4. PIB per capita e variação do fluxo migratório entre os principais países africanos e Sul Americanos na Espanha ( 2012 )

|                | Países    | Variación do fluxo (%) | PIB per capita (US\$) |
|----------------|-----------|------------------------|-----------------------|
| ÁFRICA         | Marrocos  | 3,56                   | 5.300                 |
|                | Argélia   | 4,37                   | 7.500                 |
|                | Senegal   | 6,67                   | 1.900                 |
|                | Média     | 4,90                   | 4.900                 |
| AMÉRICA DO SUL | Equador   | -3,28                  | 8.800                 |
|                | Colômbia  | -2,56                  | 10.700                |
|                | Bolívia   | 1,71                   | 5.000                 |
|                | Peru      | -2,60                  | 10.700                |
|                | Argentina | -1,38                  | 18.200                |
|                | Paraguai  | 10,55                  | 6.100                 |
|                | Brasil    | -1,32                  | 12.000                |
|                | Média     | 0,15                   | 10.900                |

Fonte: Elaboração Própria com dados do *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*

Nota:

1 O PIB per capita da Espanha em 2012 chega a US\$ 30.400

Apesar de estar clara a relação entre os índices migratórios e o PIB per capita, os fluxos provenientes da África também sofreram uma redução depois da crise econômica que atingiu a Espanha. No caso do Marrocos, por exemplo, de longe o maior fluxo de um país africano em direção àquele país, apesar de o número de autorizações de residência continuar aumentando, há um crescimento bastante acentuado das saídas de marroquinos do território espanhol, especialmente de homens em idade ativa. Este é um reflexo direto da queda do nível de emprego, principalmente no setor de construção e se junta aos demais fatores que pressionam os fluxos de diferentes formas. Na tabela 5 é possível observar que, embora tenha havido uma queda da imigração de marroquinos em direção à Espanha, esse fluxo ainda existe, e grande parte da população imigrante marroquina mantém o seu projeto de estadia em Espanha. Além disso, a persistência das desigualdades nos padrões de vida entre as duas margens do Mediterrâneo tende a manter as expectativas dos segmentos da população marroquina sobre a sua migração para a

Espanha. Portanto, a crise econômica produziu, inicialmente, o movimento substancial de "retorno" para o país de origem, mas reduziu pouco o “efeito de chamada” para os novos imigrantes.

TABELA 5. Saldo migratório de marroquinos na Espanha. Em números absolutos (2006 - 2010)

| Ano  | Total  | Homens | Mulheres |
|------|--------|--------|----------|
| 2006 | 63.194 | 37.187 | 26.007   |
| 2007 | 53.410 | 27.714 | 25.696   |
| 2008 | 59.849 | 31.373 | 28.476   |
| 2009 | 28.922 | 9.894  | 19.028   |
| 2010 | 10.551 | 1.351  | 9.200    |

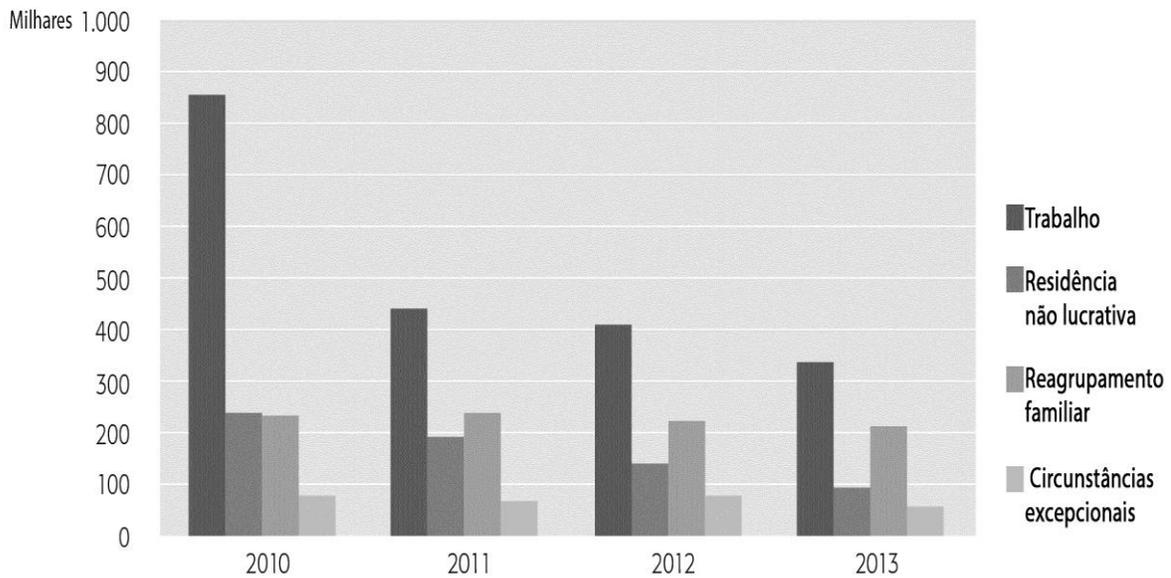
Fonte: *Estadística de Variaciones Residenciales (INE)*

A instrumentalização pode ser o simples negligenciamento do imigrante indocumentado para benefício dos empresários que precisam pagar pouco por sua mão de obra ou a emissão de autorizações temporárias para que o imigrante fique no país apenas durante o período em que sua mão de obra for necessária. No Gráfico 13 observa-se que quase todas as autorizações temporárias de trabalho diminuíram nos últimos quatro anos em função da persistência da crise econômica que se iniciou em 2008 e tem grande impacto na redução de postos de trabalho temporário, como já foi visto anteriormente. Com exceção das autorizações por circunstâncias excepcionais, que dizem respeito às razões humanitárias, e reagrupação familiar, que se mantém estável, as autorizações relacionadas à residência não lucrativa<sup>55</sup> e trabalho tiveram queda significativa entre 2010 e 2013. Importante ressaltar que as autorizações temporárias relacionadas a trabalho, como estão diretamente relacionadas à crise, tiveram queda superior a 50% entre 2010 e

<sup>55</sup> A residência sem fins lucrativos dá conta das pessoas que querem imigrar para a Espanha e que têm meios suficientes para viver sem ter de trabalhar. A chave para obter este tipo de autorização é a possibilidade de provar que dispõem de meios suficientes para viver na Espanha.

2013. Por outro lado observa-se a pouca alteração da reagrupação familiar que depende mais das condições do mercado de trabalho, das redes de contato, e das questões políticas e sociais.

**GRÁFICO 13 – Evolução das autorizações temporárias no Regime Geral segundo motivo de concessão 2010 – 2013 (dados em 31 de março)**

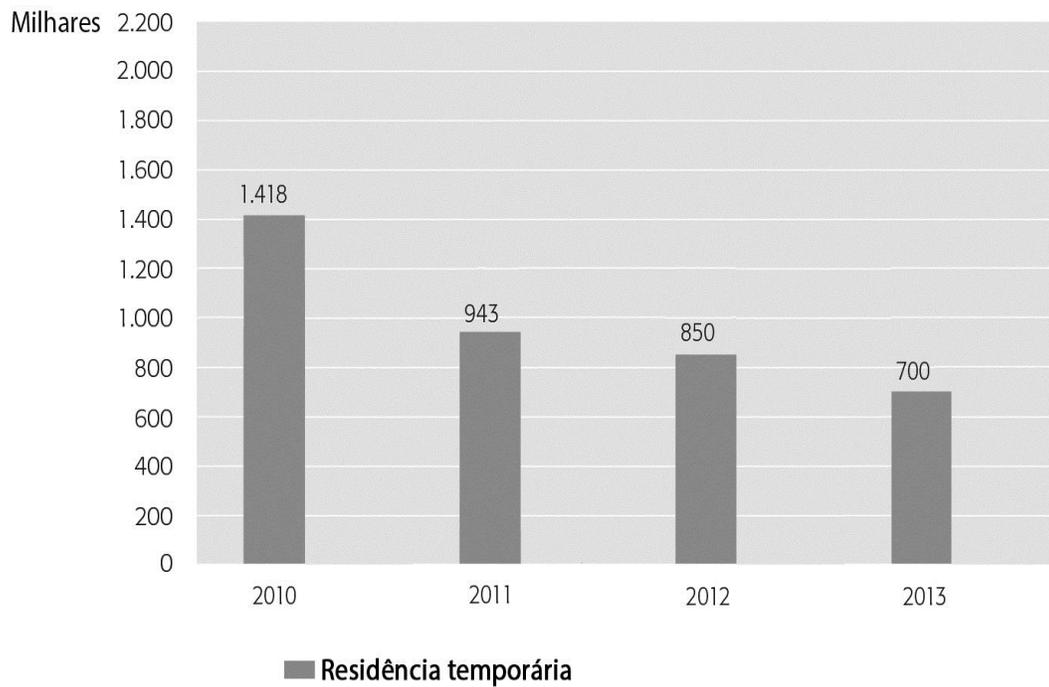


Fonte: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

No Gráfico 14 verifica-se uma queda acentuada nas autorizações de residência temporária nos anos posteriores à crise de 2008. Isto porque, como vimos, os postos de trabalho temporários são bastante voláteis diante da crise. As autorizações para residência temporária caíram 50% entre 2010 e 2013. Em 2010, dois anos depois da crise, eram 1,4 milhão de autorizações de residência temporária. Em 2011 são 943 mil, um ano depois 850 mil, e em 2013 apenas 700 mil autorizações deste tipo. O decréscimo das autorizações temporárias podem estar ligadas não só à crise econômica e às políticas migratórias restritivas, mas também ao deterioramento dos acordos bilaterais,

principalmente com os países latino-americanos, que davam prioridade aos contratos de trabalho temporário que faziam então surgir autorizações de residência do mesmo tipo.

GRÁFICO 14 - Evolução das autorizações temporárias no Regime Geral 2010-2013 (dados em 31 de março)



Fonte: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Por fim, a Tabela 6 traz o esquema das vias de acesso à residência de estrangeiros na Espanha em vigor atualmente. Observa-se, como é de se supor, que os subscritos sob o Regime Comunitário possuem diferentes meios de conseguir a autorização de residência, enquanto os nacionais de países terceiros têm como opção mais acessível a autorização de residência temporária.

TABELA 6. Esquema de vias de acesso à residência de estrangeiros na Espanha

| Regime de residência        | Vias de acesso  |   | Nacionalidades a que se aplica  | Legislação                           |                                  |
|-----------------------------|---|---|---|--------------------------------------|----------------------------------|
| REGIME COMUNITÁRIO          | Cidadãos UE-AELC<br>(União Europeia e Espaço Económico Europeu) | Trabalho por conta alheia                 | Nacionais dos Estados-membro da União Europeia, de outros Estados parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (Islândia, Liechtenstein e Noruega) e a Confederação Suíça | RD 240/2007 <sup>1</sup>             |                                  |
|                             |   | Trabalho por conta própria                |   |                                      |                                  |
|                             |   | Residência não lucrativa                  |   |                                      |                                  |
|                             |   | Estudante                                 |   |                                      |                                  |
|                             |   | Familiar                                  |   |                                      |                                  |
|                             |   | Residência                                |   |                                      |                                  |
|                             | Residência permanente   |   |   |                                      |                                  |
|                             | Familiares nacionais de países terceiros                        | Residência                                | Nacionais de países terceiros que são familiares de cidadãos da UE, IS, NO, LI e CH   |                                      |                                  |
|                             |   | Residência permanente                     |   |                                      |                                  |
| REGIME GERAL                | Residência temporária   | Residência não lucrativa                  | Nacionais de países terceiros   | LO 4/2000 y RD 557/2011 <sup>4</sup> |                                  |
|                             |   | Reagrupamento familiar                    |   |                                      |                                  |
|                             |   | Trabalho                                  |   |                                      | Conta alheia                     |
|                             |   |   |   |                                      | Conta própria                    |
|                             |   |   |   |                                      | Outras autorizações <sup>2</sup> |
|                             | Circunstâncias excepcionais                                     | Naturalização por permanência             |   |                                      |                                  |
|                             |   | Razões humanitárias e outras <sup>3</sup> |   |                                      |                                  |
| Residência de longa duração |   |   |   |                                      |                                  |

Fonte: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Nota: Apresenta-se aqui uma visão simplificada das vias de acesso, sem entrar em detalhe sobre as vias específicas dentro da residência temporal e trabalho.

1 Real decreto 240/2007, de 16 de fevereiro, sobre a entrada, livre circulação e residência na Espanha de cidadãos dos Estados-membro da União Europeia e dos Estados parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu.

2 A categoria 'outras autorizações' inclui as autorizações que se concedem para pesquisa, carta azul-UE, prestação de serviços transnacionais e exceção à autorização de trabalho.

3 A categoria 'razões humanitárias e outras' inclui as autorizações que se concedem por circunstâncias excepcionais por proteção internacional, razões humanitárias, colaboração com autoridades, segurança nacional ou interesse público, mulheres vítimas de violência de género, colaboração contra redes organizadas e vítimas do tráfico de seres humanos.

4 Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro sobre direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social e regulamento de desenvolvimento da LO 4/2000 aprovado por RD 557/2011, de 20 de abril.

Essa situação reforça a ideia de utilização da mão de obra imigrante de forma instrumental, com o objetivo de atender ao mercado de trabalho espanhol e aos interesses econômicos do Estado. O resultado disso, como foi possível verificar neste trabalho, é o aumento da vulnerabilidade do imigrante, a redução de seus direitos, o caráter restritivo de políticas migratórias, o aumento da xenofobia e, em última análise, a perpetuação das desigualdades entre os povos.

De outro lado, foi possível também verificar a complexidade do fenômeno migratório e da formação dos sistemas migratórios entre territórios marcados pela

desigualdade mútua. No que se refere aos fluxos da América do Sul e Central em direção à Espanha, observa-se uma redução mais acentuada que aquela referente aos países africanos em análise. Dessa forma observa-se que ambos os sistemas migratórios são profundamente modificados como resultado da crise econômica de 2008 e da consequente restrição das políticas migratórias que buscavam criminalizar o imigrante. Ao mesmo tempo, os outros fatores envolvidos na constituição desses sistemas migratórios exercem diferentes pressões no sentido de manter os fluxos. Se no caso da América Latina, o crescimento econômico combinado a conquistas sociais reforçam a tendência de retorno, no caso africano, a crescente desigualdade interna e externa combinada à proximidade geográfica e às redes de contato formadas tornam a queda do número de imigrantes africanos na Espanha bem menos evidente. Em última análise é possível dizer que a efetividade da instrumentalização das políticas migratórias que buscam reduzir os fluxos é bastante limitada pela configuração de outros inúmeros fatores dos sistemas migratórios constituídos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho verificou-se, no caso espanhol, inserido no contexto europeu, como a instrumentalização das políticas migratórias afetam os fluxos e como os momentos de crise influenciam no aumento da xenofobia e da vulnerabilidade do imigrante. O maior envolvimento do imigrante com o mercado de trabalho temporário está diretamente relacionado ao aumento de sua vulnerabilidade, já que esses postos de trabalho sem garantias são os primeiros a desaparecer diante da adversidade econômica. Ao mesmo tempo foi importante perceber os sistemas migratórios formados pela Espanha que priorizam a África, a América do Sul e a América Central em virtude de suas relações históricas com essas regiões. As questões econômicas, relacionadas ao fluxo de capitais a às desigualdades regionais, se associam aos temas já mencionados e a outros relacionados ao surgimento e manutenção dos fluxos migratórios. A reunificação familiar e a rede de contatos, por exemplo, pressionam no sentido de manter os fluxos mesmo em situações adversas, enquanto políticas migratórias restritivas podem reduzir de forma relativa alguns fluxos ao mesmo tempo em que podem aumentar a “ilegalidade”.

Neste contexto, a discussão sobre os direitos humanos e as políticas migratórias pró-ativas ganham destaque, na medida em que resguardam direitos que devem ser garantidos aos imigrantes tanto em tempos de bonança quanto em tempos de crise.

Na Espanha, as competências, no que diz respeito à imigração, correspondem exclusivamente ao Estado, bem como as questões de nacionalidade, emigração e o direito de asilo. Na prática, em muitos aspectos vinculados à acolhida e integração dos imigrantes, não existe uma capacidade competencial exclusiva do Estado espanhol. Esta capacidade é prevista no artigo 9.2 da Constituição Espanhola, que reconhece aos poderes públicos o dever de *promover as condições para que a liberdade e igualdade do indivíduo e dos grupos em que se integra seja real e efetiva; remover os obstáculos que impeçam ou dificultem sua plenitude e facilitar a participação de todos os cidadãos na*

*vida política, econômica, cultural e social.* Assim, por exemplo, a luta contra a discriminação o racismo e a xenofobia, a introdução da perspectiva de gênero nas políticas públicas, a melhora do conhecimento da realidade dos imigrantes como parte do conjunto da sociedade, o fomento da sensibilização social com relação aos valores positivos das migrações, o respeito às diferentes práticas religiosas, etc., estão no âmbito competencial das autonomias espanholas e do Estado espanhol<sup>56</sup>.

Esse modelo de repartição de competências permite ao Estado espanhol intervir em qualquer âmbito e em qualquer momento, aos saberes de seus interesses econômicos e de seu mercado de trabalho, o que gera duplicidades ou estabelecimento de critérios que podem ser contraditórios com aqueles de cada comunidade autônoma, como foi verificado anteriormente.

Torna-se imprescindível que a coordenação entre as administrações constitua-se num princípio fundamental de sua ação, posto que o fenômeno migratório é relevante para a sociedade espanhola em seu conjunto. Considerando que o fenômeno da imigração já está plenamente consolidado, não deveriam existir maiores obstáculos para instrumentalizar mecanismos de coordenação entre as distintas administrações públicas espanholas que facilitassem o êxito do processo de integração e a gestão pública da imigração em todos os seus aspectos.

Na medida em que a gestão da imigração e sua problemática vai sendo deixada de lado, cada comunidade autônoma e cada município vai tomando medidas diversas para fazer frente à situação, atendendo à sua realidade social mais imediata e urgente e aos meios disponíveis.

O modelo espanhol de articulação entre Estado e Autonomias, com a presunção, por essas últimas, de competências fundamentais de acolhida e integração de imigrantes e de equidade social (moradia, saneamento básico, educação), de acordo com o artigo 149.1.2 da Constituição Espanhola, parece configurar, na prática, um modelo paradoxal. Isso porque, ao final, o Estado Nacional, que ostenta capacidades jurídicas

---

<sup>56</sup> ver Constituição espanhola de 1978, artigos 148 e 149.

plenas e dispõe, em maior medida, de recursos materiais, acaba não readequando suas políticas públicas para enfrentar as mudanças sociais e econômicas que vem com o incremento populacional, responsabilidade que fica a cargo das Comunidades Autônomas.

De qualquer forma, é importante dizer que a integração das populações imigrantes não depende apenas da amplitude dos serviços públicos, mas também de outros aspectos, tanto de natureza jurídica (equiparação de direitos e deveres, respeito institucional a suas convicções religiosas e culturais), como de outros, que se apoiam em grande medida em uma boa interação com o resto da população, no respeito mútuo de costumes e tradições, entre outros. A integração é um processo que exige uma perspectiva global, não setorial, e que não será o resultado automático da aplicação de uma normativa: o direito não pode assegurar processos sociais, tampouco o de integração.

Apesar do complexo contexto jurídico, é importante ressaltar que o processo de integração na Espanha, longe de poder ser classificado como satisfatório, pelo menos não gerou tantas tensões quanto se poderia esperar, considerando o alto número de imigrantes chegados em um breve período de tempo e de origens geográficas muito distintas. A maioria dos conflitos sociais conhecidos na Espanha se relaciona com situações de severa exploração laboral de imigrantes em contratos temporários. Neste sentido, até antes da crise econômica espanhola, países vizinhos como Itália e França, ainda que partindo de contextos distintos, geraram situações de conflito e exclusão mais constantes e graves. Neste sentido, seria possível dizer, apesar de tudo o que se colocou até aqui, que a Espanha possui um sistema de competências legislativas e executivas mais emaranhado e complexo que a maioria dos países europeus.

Além disso é importante lembrar a intensa transformação social ocorrida na Espanha durante o relativamente curto período de intensa imigração. Durante a segunda metade da década de 1990 e anos 2000, a proporção de estrangeiros residentes na Espanha esteve entre as mais altas da União Europeia. Antes e mesmo durante a crise de 2008, o país recebia mais de 20% dos imigrantes que chegavam à Europa. Na Europa,

apenas a Irlanda experimentou um crescimento na taxa de imigração comparável ao espanhol.<sup>57</sup>

A relação entre o crescimento econômico espanhol e o intenso incremento populacional é notória antes da crise, ao mesmo tempo em que o pessimismo dela decorrente começa a gerar, aos poucos, mais dificuldades no processo de integração e uma eventual queda de alguns desses fluxos em função de políticas migratórias restritivas, mas principalmente da reduzida oferta de trabalho, ou seja, o Estado, mais uma vez, reflete, por meio das políticas migratórias, o momento econômico.

Foi possível concluir, a partir das questões estabelecidas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>58</sup> e na prática do modelo espanhol de articulação entre Estado e Autonomias que, em ambas as jurisdições (UE e Espanha), a unidade territorialmente menor fica encarregada da maior responsabilidade no que se refere à tomada de decisões. No caso da União Europeia, o limite colocado pela soberania do Estado Nacional impede uma articulação uníssona para o alcance dos objetivos comunitários. A instrumentalização, no entanto, é realidade em ambos os níveis e o Estado Nacional trata de aplicá-lo, especialmente em condições menos favoráveis.

No caso espanhol, observa-se que as Autonomias acabaram, ao longo do tempo, abarcando um maior número de competências no que diz respeito à imigração. Embora dificulte a possibilidade de aporte do Estado, o modelo espanhol também trata de instrumentalizar a imigração de forma descentralizada e respondendo a movimentos predominantemente econômicos, mas também políticos e sociais, ou seja, as necessidades do mercado de trabalho tornam-se fundamentais para uma política migratória mais ou menos favorável ao imigrante, embora mesmo esta questão esteja envolta em aspectos políticos e sociais.

Como foi visto, o nacionalismo e a xenofobia ressurgiram em vários

---

<sup>57</sup> Em 30-9-2008 na Espanha havia 4.274.821 estrangeiros com certificado de registro ou residência, dos quais 49,07% em regime comunitario e 50,93% em regime geral. (INE)

<sup>58</sup> No Tratado de Lisboa, o TCE (Tratado que estabelece a Comunidade Europeia) foi renomeado para TFUE (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia)

momentos da história espanhola, quando a crise econômica fazia o imigrante visível e culpado. Durante a crise que se arrasta desde 2008, reduzindo o nível de emprego em toda a Europa, com ênfase no território espanhol, não foi diferente. Imigrantes multiplicados aos olhos da população local e culpados por uma mídia tão histriônica quanto o próprio Estado, tornam-se alvos fáceis de políticas migratórias restritivas que buscam não só impedir a entrada, como também expulsar aquele imigrante indocumentado, que até então havia sido negligenciado pelo Estado porque conseguia valer-se de sua força-de-trabalho.

No caso da Espanha, a crise, em conjunto com as políticas restritivas, provocou a redução ou a diminuição do crescimento de alguns fluxos, o surgimento de fluxos de retorno e o aumento da diversificação dos destinos, seja para imigrantes ou para emigrantes<sup>59</sup>. Assim, ao mesmo tempo em que o Brasil torna-se uma opção para latino-americanos pouco qualificados que, anteriormente, migrariam para a Espanha, espanhóis passaram a buscar melhores oportunidades em outros países da Europa, no Marrocos, ou mesmo no Brasil. É possível dizer, portanto, que a crise econômica e as decorrentes políticas migratórias restritivas apontam para uma tendência relativa de queda dos fluxos, mas também, e principalmente, para sua maior diversificação.

Isso acontece porque os fluxos migratórios são extremamente sensíveis ao fluxo de capitais, ou mais diretamente falando, à oferta de empregos, a fatores sociais, culturais e políticos que formam os sistemas migratórios. Ao mesmo tempo, é necessário entender que a grande volatilidade dos fluxos de capital faz com que as dinâmicas dos fluxos migratórios tornem-se incrivelmente rápidas, enquanto as desigualdades entre Norte e Sul estabelecem um padrão de imigração e emigração pouco mutáveis.

Dada a suscetibilidade da movimentação de pessoas e a tendência de cada país a apresentar crescentes fluxos de saída e entrada de imigrantes/emigrantes, o Estado passa a ter uma responsabilidade e um desafio ainda maior com a questão migratória.

---

<sup>59</sup> O número de empadronados cresceu apenas 0.4% em 2010 indicando um estancamento do número de estrangeiros em situação “legal” em virtude da crise e das políticas restritivas (INE, 2011)

Cabe a ele defender o interesse nacional, buscando gerir fluxos internacionais dentro de suas fronteiras com o objetivo de atender às demandas de sua economia e, ao mesmo tempo, criar condições para que seja possível absorver não apenas os imigrantes com melhor qualificação, mas também aqueles que saem de sua região de origem por total falta de oportunidade, buscando uma vida melhor. Por outro lado é também importante analisar as pressões sociais que os fluxos podem gerar, e trabalhar para garantir o amparo do Estado e a preservação dos direitos do imigrante, inclusive daquele indocumentado.

É importante ressaltar que será impossível para qualquer Estado impedir totalmente o fluxo de imigrantes indocumentados, especialmente quando a economia do país de destino os absorve, mesmo nas condições já descritas. O eterno estado transitório do imigrante, tão valioso ao interesse do Estado, pode se tornar também um estado de precariedade que vai de encontro aos direitos humanos. Esse deve ser o limite do interesse soberano do Estado na instrumentalização dos fluxos migratórios. A precariedade da qual se fala passa pelo desamparo dos sistemas de saúde e educação, pela omissão do Estado diante de situações de trabalho semi-escravo e vai até a incitação da xenofobia, seja pela mídia ou por políticas migratórias que conferem ao imigrante o *status* de cidadão de segunda classe.

Entende-se que a concessão esporádica de anistias e a garantia da reunificação familiar são passos fundamentais na criação de uma sociedade multicultural, sem a formação de guetos, uma sociedade amalgamada em um sentimento único de nação que inclua as diversas contribuições que oferecem os imigrantes. Não há espaço para criminalização de pessoas que buscam melhores condições de vida longe de seus países de origem. O Estado é capaz de dar conta de todos seus interesses político-econômicos e ainda cuidar dos imigrantes. A ideia contrária só ganha força graças a sentimentos xenófobos.

No entanto, o que se verificou neste estudo foi que as políticas migratórias da União Europeia e Espanha foram instrumentalizadas em função do momento econômico, não apenas durante o período neoliberal, mas durante todo o século XX e principalmente

no pós-1945. Verificou-se também que os fluxos migratórios, ao mesmo tempo em que se configuram, em larga medida, de acordo com o fluxo de capitais dentro do contexto da divisão internacional do trabalho, servem-lhe como ferramenta, o que alimenta ainda mais a tese instrumentalista.

No que diz respeito aos casos específicos da União Europeia e Espanha, conclui-se, quanto às competências, a tendência descentralizadora da prática migratória, embora a agenda que insere a imigração dentro da perspectiva da Segurança e da Defesa esteja bem centralizada em função do momento de recessão econômica pelo qual passa toda a região. Assim, a União Europeia tem na soberania do Estado-membro um precedente indispensável que a impede de estabelecer políticas migratórias claras. Ao mesmo tempo, no caso da Espanha, as Comunidades Autônomas ficam encarregadas da prática migratória, ou seja, das políticas de integração e sociais, embora o maior aporte financeiro e o centro decisório de políticas seja o Estado Nacional espanhol. Essa repartição competencial permite ao Estado intervir em qualquer âmbito e em qualquer momento, ao sabor de seus interesses econômicos e de seu mercado de trabalho, o que gera duplicidades ou o estabelecimento de critérios que podem ser contraditórios com aqueles de cada comunidade autônoma.

Foi possível verificar também que a política migratória na Europa, tanto no passado como hoje, responde a exigências econômicas conjunturais e não leva em conta a importância da formação de minorias étnicas. A política de imigração é a política de emprego do Estado Nacional em função de seu mercado de trabalho. Em função disto, cada Estado europeu elabora sua política de maneira inteiramente soberana, tendo em conta interesses econômicos, embora o conjunto de fatores que formam os sistemas migratórios definam, de fato, a origem do fluxo migratório que recebe. Esses interesses econômicos são os mesmos no continente europeu, no Estado espanhol, na Comunidade Autônoma espanhola. A política amplamente observada de negligência sobre a questão da imigração “ilegal” é, com efeito, baseada na lucratividade do empregador e na defesa dos *so-called* “interesses nacionais”.

A questão que se coloca a partir daí é a de que as políticas migratórias, em momentos de crise econômica, deveriam assegurar minimamente os direitos sociais do imigrante. Há que se reconhecer que quando os nativos perdem seus empregos, dificilmente um governante voltará seus olhos para o imigrante. No entanto, a limitação do Estado Nacional na aplicação de políticas migratórias menos pró-ativas deve estar, obrigatoriamente, na garantia da dignidade e dos direitos sociais fundamentais a todos os imigrantes (documentados ou não). Isto porque, ao negligenciar a presença do imigrante indocumentado para favorecer interesses econômicos de empresários ou grupos financeiros, o Estado assume uma dívida ética para com o imigrante. Neste sentido defende-se que uma política clara, justa, realista e pró-ativa é essencial para reduzir a vulnerabilidade e extinguir a violência e criminalização contra o imigrante. A Espanha, bem como toda a União Europeia, está na contra-mão desde processo.

Argumenta-se que a soberania e significativas diferenças contextuais que existem entre os diversos Estados-Nação sugerem que é improvável que exista uma política de imigração laboral única ("*one-size-fits-all*"). Defende-se, portanto, o argumento realista em favor de uma política comum pró-ativa que busque conciliar o interesse econômico do Estado e um tratamento digno aos imigrantes que se movimentam, e continuarão a se movimentar, enquanto houver trabalho e redes sociais de conexão.

Entre as teorias utilizadas para embasar a discussão neste trabalho destaca-se a Teoria dos Sistemas Migratórios, que abarca a importância do papel do Estado e, ao mesmo tempo, da decisão individual de migrar. Com base nela, este estudo evidenciou a importância de aspectos sociais, históricos e culturais para a formação de fluxos migratórios e destaca fatores institucionais e estruturais como a evolução dos mercados e do capital, a economia e as políticas estabelecidas por Estados soberanos. No que se refere aos aspectos macro, o imigrante/emigrante não se guia, mas é guiado pelo conjunto de fatores institucionais. Optou-se também pela teoria realista das relações internacionais, pautada nos interesses do Estado. Se o assunto mais importante da agenda estatal é a

segurança nacional, ou seja, a proteção do território, do sistema político, das ideologias e da soberania, o que dizer quando a migração passa a ser considerada uma questão de segurança e defesa? Ao mesmo tempo, a discussão sobre os Direitos Humanos buscou encontrar um limite para a ação do Estado nas tentativas de instrumentalização dos fluxos migratórios. Esse limite passa, sem dúvida, pelo reconhecimento dos direitos dos imigrantes.

Assim como as políticas migratórias restritivas, os desequilíbrios entre Norte e Sul desempenham um papel fundamental na manutenção da condição de vulnerabilidade do imigrante e são origem desse sistema perverso que condiciona os fluxos migratórios ao fluxo de capitais, como foi possível verificar através da análise dos fluxos de africanos em direção à Espanha. No contexto mundial, o crescimento de economias emergentes, como as da América Latina, aponta para mudanças da ordem global, com a relativização do poder hegemônico ocidental, o que pode significar uma janela de oportunidades para que a gestão dos fluxos migratórios se torne mais humana e intercultural.

Abstrações à parte, a permanente transitoriedade do imigrante continua desempenhando função econômica importante e, em virtude do interesse do Estado por essa situação precária, as violações de seus direitos tornam-se frequentes. Para a União Europeia, a imigração é uma ajuda pontual ao desenvolvimento econômico dos Estados-membro, o que parece conduzir a uma possibilidade ainda menor de entrega da cidadania ou a uma necessidade maior de que o estado transitório do imigrante se perpetue. Em função das flutuações econômicas a Europa recorreu aos imigrantes, enquanto no atual momento de crise, trava uma batalha no sentido de culpá-los pelas mazelas econômicas. Como foi possível perceber, os fluxos respondem rapidamente e de diferentes formas, enquanto a instrumentalização da imigração tem sua eficácia reduzida pelos inúmeros fatores que compõem os sistemas migratórios.

## Referências Bibliográficas:

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. Ed. Atlas, 1991.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. Ed. Perspectiva, 2011.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979. (1. ed., 1962)

ANUÁRIO DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA (AIE), *Inmigración y Crisis Económica: Impactos actuales y perspectivas de futuro*, Ed. Bellaterra, 2010.

BATISTA, Vanessa Oliveira. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória. *Revista Versus*, v. 3, p. 68-78, 2009.

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos e Multiculturalismo. *Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão*, v. 13, p. 151-164, 2006.

\_\_\_\_\_. A Recepção do Sistema Europeu de Proteção ao Direito de Asilo pelo Ordenamento Jurídico Espanhol. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 86, p. 117-146, 1998.

\_\_\_\_\_. *União Européia. Livre Circulação de Pessoas e Direito de Asilo*. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, v. 1. 246 p. 1998.

BAUMAN, Zygmunt. *Europa: an unfinished adventure*, Polity Press, Cambridge / Inglaterra. 2004.

\_\_\_\_\_. *Globalization: The Human Consequences*, New York: Columbia. 1998.

BELUZZO, TAVARES. Luiz Goszaga, Maria da Conceição. *A Mundialização do Capital e a Expansão do poder Americano*. 2004.

BIGO, Didier. *Criminalization of migrants: the side effects of the will to control the frontiers and the sovereign illusion*. Paper to the Conference “Irregular Immigration and Human Rights”. University of Leicester, UK, Centre for European Law and Integration, June, 25p. 2003.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. *The ABC of European Union*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010.

BRETHERTON, VOGLER. Charlotte, John. *The European Union as a Global Actor*. 2 Ed. Routledge, London & New York, 2006.

CAMPOS, João Motta de. *Direito Comunitário*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1989.

CANÇADO, Antônio Augusto Trindade. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Ed. Sergio Antonio Fabris, Volume I, Porto Alegre, 1997.

\_\_\_\_\_. *Reflexiones sobre el Desarraigo como problema de Derechos Humanos frente a la Consciência Jurídica Universal*. Conferência do Seminário de San Carlos y San Ambrosio copatrocinada pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH). Havana, Novembro de 2000.

CANÇADO, SANTIAGO. Antônio Augusto Trindade, Jaime Ruiz de. *La Nueva Dimensión de las necesidades de Protección del Ser Humanos em el inicio del siglo XXI*. Ed. Gossesstra Internacional, 2ed. San José, 2002.

CARELLA, PACE. Maria, Roberta. Italia e Spagna: similitudine e divergenze in tema di migrazioni Internazionale. In: BRUSA, C. (org.) *Immigrazione e multiculturalità nell'Italia di oggi: la cittadinanza e l'esclusione, la "frontiera adriatica" e gli altri luoghi del'immigrazione, la società e la scuola*. Milão: Franc Angeli, V.2. p.137-155, 1997.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede (A era da informação: economia, sociedade e cultura)*. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, v.1. 1999.

\_\_\_\_\_. *The Rise of the Network Society: Economy, Society, Culture*. 2 nd ed., New York: Blackwell, 2000.

CASTLES, MILLER. Stephen, Marck. J. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Second Edition. London. 1998.

CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas*. Segunda Edição. Renovar; Rio de Janeiro/São Paulo, 2001.

CERNADAS, Paulo Ceriani. *Controle Migratório Europeu em território Africano: a omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos*. Revista Internacional de Direitos Humanos. Ano 6, n. 10, São Paulo, Junho de 2009.

CHANG, Ha-Joon. *Kicking Away the ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, Londres, 2002.

COHEN, Robin. *Global Diasporas: An introduction*. University of Warwick. London 1997.

COMISSÃO EUROPEIA. *La Política de Imigración de la UE: del programa de la Haya a los importantes logros actuales*, 2006.

CORREIA, Theresa Rachel Couto. *Corte Interamericana de Direitos Humanos: repercussão jurídica das opiniões Consultivas*. Editora Juruá. Curitiba, 2008.

CORTAZAR, VESGA, Fernando Garcia, José Manuel González. *História de Espanha: uma breve história*. Editorial Presença, Lisboa, 1997.

DELLE DONNE, Marcella. *Un cimitero chiamato Mediterraneo: per una storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea*. Roma: DeriveApprodi, 2004. 200p. European Central Bank. Statistics Book; Eurosystem, 2010.

DE LUCAS, Javier. *La integración de los inmigrantes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

GEDDES, Andrew. *The politics of migration and immigration in Europe*. Londres: Sage, 220p., 2003.

GRIFFITHS, Martin. *50 grandes estrategistas de relações internacionais*. São Paulo: Contexto, 2004.

GUSMÃO, Luis de. *O Fetichismo do Conceito: Limites do conhecimento teórico na investigação social*. TopBooks, 2012.

HABERMAS, Jurgen. *Más allá del Estado Nacional*. Ed. Trotta, 2008.

HARVEY, David. *A Condição Pós-moderna*. São Paulo: edições Loyola, 1993.

HERRERA FLORES, Joaquín. *Teoria Crítica dos Direitos Humanos: os direitos humanos como produtos culturais*, Rio de Janeiro, 2009.

\_\_\_\_\_. *A Reinvenção dos Direitos Humanos*. Fundação Boiteux, 2009

\_\_\_\_\_. *Derechos Humanos, Interculturalidad y Racionalidad de Resistencia*. Universidad Pablo de Olavide, 2004.

FRIEDEN, Jeffrey A. *Global Capitalism*, W.W. Norton, 2006.

HILLY, Marie-Antoinette. *Migrações econômicas, políticas e sociais contemporâneas*. Folheto de divulgação do seminário Cultura e Intolerância. São Paulo, 12/2003.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). Documento de Trabalho: *Migração e Transnacionalismo: oportunidades y desafios*, 2010

JACKSON, SORENSEN. Robert, Georg. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*, Oxford University Press, 2003.

KANSTROOM, Daniel. *Deportation Nation*, Harvard University Press, 2007.

LEE, Everet S. *A Theory on Migration*. Demography, v.3, n.1, 1966.

LESSA, Antônio Carlos. *A Construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

MACHADO, Andre Luiz at al. *Teoria Crítica dos Direitos Humanos: das lutas aos direitos*. Instituto de Direitos Humanos, Interculturalidade e Desenvolvimento. Editora

Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2011.

MALATIAN, Teresa. *Políticas Migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XIX*. Renovar, 2003.

MARTES, Ana Cristina Braga (at al.). *Migração e políticas Sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

MARTINE, George. *A Globalização Inacabada: migrações internacionais e pobreza no século XXI*. In *Travessias na Desordem Global – Fórum Social das Migrações*. Edições Paulinas. São Paulo, 2005.

MARTINELLO, Marco. *La Europa de las Migraciones*. Ed. Bellaterra, 2003.

MASSEY, AYSA. Douglas, María. *Social Capital and International Migration from Latin America*. Population Division Department of Economic and Social Affairs, Mexico City, 2005.

MASSEY, Douglas S. et al. *Theories of International Migration: Review and Appraisal*. In *Population and Development Review*. Vol.19, n3, 09/1993.

MEZZADRA, Sandro. *Derecho de Fuga: Migraciones, ciudadanía e globalización*. 2005

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2003. (1. ed., 1948)

NUNES, A. J. Avelãs. *A Constituição Europeia: a constitucionalização do neoliberalismo*. Coimbra Editora, 2007.

PAIVA, Odair da Cruz (coord.). *Migrações Internacionais Desafios para o Século XIX*. São Paulo: Memorial do Imigrante, 2007.

PATARRA, Neide Lopes. *Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: Volumes, fluxos, significados e políticas*. São Paulo em Perspectiva, v19, n 3, p. 23-33, jul/set 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2009. Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos*. Nova York, 2009.

PRONER, Carol. *Desafios do Direito Internacional Público no Século XXI: o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Em: *Teoria Crítica dos Direitos Humanos: das lutas aos direitos*. Instituto de Direitos Humanos, Interculturalidade e Desenvolvimento. Ed. Lumen Juris, 2011.

RAVESTAIN, Ernest George. *As Leis da Migração*. In: MOURA, Hélio A. (Coord.) *Migrações Internas: textos escolhidos*. Fortaleza: Etene, p.19-88, 1980.

SBALQUEIRO, Cristiane Maria. *Direito de Imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos*. Ed. Nuria Fabris, Porto Alegre, 2009.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *Derechos Humanos, Migraciones y Refugiados: Desafíos en los Inicios del Nuevo Milenio*. III Encuentro de Movilidad Humana: Migrante y Refugiado, San José of Costa Rica, UNHCR/IIHR, pp. 37-72, 2001.

\_\_\_\_\_. *Migraciones Forzadas. Derecho Internacional y Doctrina Social de la Iglesia*, Mexico, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, pp. 9-82, 2004.

SASSEN, Saskia. *The mobility of labour and capital. A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

\_\_\_\_\_. *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press, 2 ed.(updated original 1991), 2001.

\_\_\_\_\_. *Globalization and its discontents. Essays on the New Mobility of People and Money*, New York: New Press, 1998.

\_\_\_\_\_. *Losing control? Sovereignty in An Age of Globalization*, New York: Columbia University Press, 1996.

SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração: ou os paradoxos da alteridade*. EdUSP; 1998.

\_\_\_\_\_. *O Retorno: elemento constitutivo da condição do imigrante*. Revista Travessia. Centro de Estudos Migratórios. Ano XIII, número especial, janeiro/2000.

TODARO, Michael P. *A migração de mão-de-obra e o desemprego urbano em países em desenvolvimento*. In: MOURA, Hélio A. de (Coord.) *Migrações Internas: textos escolhidos*. Fortaleza: Etene, p.145-172, 1980.

VERTOVEC, Steve. *The political importance of diasporas*, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper n. 13, University of Oxford, 2005.

VOGLER, Jhon. *The European Union as a Global Actor*, Ed. Routledge, 2006.

ZAPATA-BARRERO, Ricard. (coord.) *Políticas y Governabilidad de la Inmigración en España*. Barcelona: Ariel 330p., 2009.

### **Bibliografia complementar:**

- BOOKMAN, Z. Milica. *Tourists, Migrants & Refugees: Population Movements in Third World Development*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro. Vozes, 1998.
- CARR, Edward Hallet. *Vinte anos de crise 1919-1939: Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. (1. Ed., 1939)
- COHEN, Steven. *Deportation is Freedom! The Orwellian World of Immigration Controls*, London: Jessica Kingsley Publishers, 2006.
- CURY, Vania Maria. *História da Industrialização no século XIX*. UFRJ, 2006.
- ECO, Humberto. *Como se faz uma tese*. Ed. Perspectiva, 2007.
- FIORI, José Luis. *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- FIRMEZA, George Torquato. *Brasileiros no Exterior*. Brasília, 2007.
- HALL, Stuart. *Cultural Identity and Diaspora*, 1993.
- HILFERDING, Rudolf. *O Capital Financeiro*. Nova Cultural, 1985.
- HOBSON, John A. *Evolution of Modern Capitalism*. Allen and Unwin, Londres, 1965.
- IANNI, Octávio. *Teorias da Globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- MAQUIAVEL, O Príncipe. Trad. L&PM Editores, 1998.
- MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*. Livro 1/Vol. 2 O processo de produção do capital. 23ed. 2009.
- SOLÉ, Carlota. *Inmigración y Ciudadanía*. Ed. Anthropos, Barcelona, 2011.

### **Referência Eletrônica:**

EUROBAROMETER DATA SERVICE.

Disponível em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/](http://ec.europa.eu/public_opinion/). Acesso em dezembro de 2011.

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA ESPAÑOL (INE)

Disponível em: <http://www.ine.es/>. Acesso em dezembro de 2011.

#### EL PAÍS

Disponível em: <http://sociedad.elpais.com/sociedad/>. Acesso em fevereiro de 2012.

#### EUROSTAT

Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>. Acesso em outubro de 2012.

#### MINISTERIO DEL EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

Disponível em: <http://www.empleo.gob.es/index.htm>. Acesso em março de 2013.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y INTEGRACIÓN: Muestra Continua de Vidas Laborales. Disponível em: [http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/mercado\\_trabajo/](http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/mercado_trabajo/). Acesso em março de 2013.

#### ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT)

Disponível em: <http://www.oit.org.br>. Acesso em outubro de 2012.

#### NEWLANDCHASE

Disponível em: <http://www.newlandchase.com/>. Acesso em janeiro de 2013.

#### EURONEWS

Disponível em: <http://pt.euronews.com/>. Acesso em janeiro de 2013.

#### PHOTIUS (GDP per capita)

Disponível em: <http://www.photius.com/rankings/economy/>. Acesso em maio de 2013.

#### CRISIS Y INMIGRACIÓN MARROQUÍ EM ESPAÑA. 2007-2011.

Disponível em: [www.colectivoioe.org](http://www.colectivoioe.org). Acesso em maio de 2013.

#### CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS)

Disponível em: <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html>. Acesso em maio de 2013.

#### DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

Disponível em: <http://www.bcn.cat/estadistica/castella/>. Acesso em maio de 2013