

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de História, Direito e Serviço Social
Campus de Franca**

**DE TAMPERE AO PROGRAMA DE HAIA: DECISÕES POLÍTICAS
SOBRE A IMIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPÉIA (1999-2004).
UMA CIDADELA REVIGORADA?**

Lívia Campos de Menezes

2008

LÍVIA CAMPOS DE MENEZES

**DE TAMPERE AO PROGRAMA DE HAIA: DECISÕES POLÍTICAS
SOBRE A IMIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPÉIA (1999-2004).
UMA CIDADELA REVIGORADA?**

FRANCA

2008

LÍVIA CAMPOS DE MENEZES

**DE TAMPERE AO PROGRAMA DE HAIA: DECISÕES POLÍTICAS
SOBRE A IMIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPÉIA (1999-2004).
UMA CIDADELA REVIGORADA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para a obtenção do título de Mestre em História. Área de Concentração História e Cultura Política.

Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares

FRANCA

2008

LÍVIA CAMPOS DE MENEZES

**DE TAMPERE AO PROGRAMA DE HAIA: DECISÕES POLÍTICAS
SOBRE A IMIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPÉIA (1999-2004).
UMA CIDADELA REVIGORADA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para a obtenção do título de Mestre em História. Área de Concentração História e Cultura Política.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Dr. Samuel Alves Soares / UNESP-Franca

1º Examinador: _____
Dra. Adriana Capuano de Oliveira

2º Examinador: _____
Dr. Jose Carlos Sebe Bom Meihy

Franca, _____ de _____ de 2008.

*Aos meus amados.
Aos que aqui estão
e aos que já foram.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, o autor da vida e a rocha firme que me sustenta.

Aos meus pais, minha irmã Lila, vó Odinah, enfim, minha família, que me deu suporte tanto nos momentos felizes como nos mais tensos desta jornada.

Ao Bruno. Amor, amigo, colega de profissão. Muito obrigada pelas horas, pelos dias, meses dispensados. Muito obrigada pela paciência e pela ajuda na elaboração dos gráficos, na impressão do trabalho e tanto mais...

Um agradecimento especial ao meu orientador Samuel. Paciente, amigo, sempre preciso em seus comentários. Auxílio em todas as horas.

Também a Carol, Cinira e Alice. Amigas-irmãs. Companheiras de dúvidas e incertezas, de festas, de Lapidin. O mestrado em Franca não seria o que foi sem vocês. Obrigada pela amizade, pela cumplicidade.

Aos amigos internacionalistas da I Turma de RI da Unesp-Franca. Saudosa parte da vida que não volta mais.

Por fim, agradeço a CAPES, que me ajudou a respirar mais tranqüila nos últimos meses de estudos.

Jamais a humanidade dispôs de tantas facilidades para se mover, mas nunca antes foi tão fortemente cerceada em sua liberdade.

(Ricardo Seitenfus e Deyse Ventura)

RESUMO

O trabalho aqui apresentado é um estudo acerca das incongruências da configuração de uma política migratória europeia. As discussões decorrem dos resultados obtidos através da análise de dois importantes momentos para a questão: os Programas de Tampere (1999) e Haia (2004). As análises desses e de outros documentos tangentes à problemática envolvendo os fluxos migratórios para a União Europeia percorrem um caminho tortuoso, entre a necessidade de garantia dos direitos fundamentais e a preocupação extremada com a segurança do bloco político-econômico. O que se pretende, portanto, é destacar a institucionalização da securitização da imigração – e dos imigrantes – apontando os percursos pelos quais alguns órgãos da União, assim como os governantes nacionais e a opinião pública trilham para tal consumação.

PALAVRAS-CHAVE: União Europeia. Política migratória. Securitização. Identidade. Programa de Haia. Programa de Tampere. Xenofobia

ABSTRACT

The work presented here is a study about the inconsistencies of setting up a European immigration policy. The issues stem from the results obtained through analysis of two important moments: the Programs of Tampere (1999) and Hague (2004). The analyses of those and other documents tangents to the problems surrounding the migration to the European Union through a tortuous path, between the need to guarantee fundamental rights and extreme concern with the security of political-economic bloc. It is intended, therefore, is to highlight the institutionalization of securitization of immigration - and immigrants - pointing the pathways by which certain organs of the Union as well as national governments and public opinion walked to such consummation.

KEY-WORDS: European Union. Immigration politic. Securitization. Identity. The Haia Program. The Tampere Program. Xenophobia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: TRADIÇÃO X AMEAÇA	17
1.1 Migrantes de ontem, de hoje e de sempre	17
1.2 Condições e Aspectos da Imigração e da Emigração na Europa	25
1.3 Imigrantes na União Européia: percepção, assimilação e xenofobia.....	33
CAPÍTULO 2 DE TAMPERE AO PROGRAMA DE HAIA:	
O DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA COMUNITÁRIA DE IMIGRAÇÃO	46
2.1 União Européia – uma colcha de retalhos justapostos	46
2.2 O início dos debates sobre uma política migratória comum.....	51
2.3 O espaço de liberdade, segurança e justiça	60
2.4 Cimeira de Tampere: uma base para a cidadela.....	65
CAPÍTULO 3 O PROGRAMA DE HAIA	75
3.1 Um novo muro.....	75
3.2 Migrações Internacionais e securitização: fortalecendo a cidadela.....	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS.....	116

INTRODUÇÃO

Regra sem exceções conhecidas: a vontade exasperada de afirmar sua diferença é própria de quem se sente ameaçado pela similaridade do outro.
(Contardo Calligaris)

A construção da identidade não é planejada. Por mais que alguns Estados ao longo da história tenham tentado estabelecer regras de pertencimento e de não pertencimento ao grupo totalizante, não há, em suma, uma fôrma única, isto é, uma igualdade tal que não se permita observar as fissuras ocultas da diferença. Ainda que a língua ou os traços genéticos escancare a semelhança de alguns frente à divergência de outros, ou mais, ainda que os sobrenomes advindos de uma ancestralidade comum sobrepujem os outros sobrenomes advindos de outras ancestralidades, a formação e a perpetuação de um povo não se encontram embasadas em caracteres simplistas.

O sentimento de pertencimento assim como as percepções do diferente sempre ocasionaram conflitos. A abstração de que o território pertence a determinado grupo por direito histórico ou mesmo a idéia de que as aproximações econômico-sociais permitem um relacionamento interessante ou não com outra sociedade facilita ou dificulta os intercâmbios entre as diversas populações. A consciência, enfim, de que o isolamento – quase que um sistema de castas – autentica a relação desigual existente entre os indivíduos viventes sob um mesmo território e sob um mesmo sistema legal possibilitou – e possibilita – os diálogos correntes a respeito da identidade nacional.

A nacionalidade é entendida como uma característica comum a todos os que vivem num mesmo país. Mas a nacionalidade não é, de fato, oferecida a todos os que vivem num mesmo país. Em verdade há aqueles que, embora residam há anos no mesmo território, não esquecem suas pátrias e não desejam adquirir nova nacionalidade. Há ainda os que vivem há tempos no mesmo território e que, apesar de solicitarem direito à nacionalidade, a mesma lhes é negada. Existem também os que nem isso podem fazer, uma vez que a condição de ilegais não lhes permite sequer aparecer nas estatísticas. O fato é que por mais que a nacionalidade jurídica seja, muitas vezes, entendida como um direito inegável, a posse da mesma não é

suficiente para assentar na esfera social os não nascidos de posse dela. Todavia, outras vezes, a obtida por nascimento de nada serve, porque as conseqüências históricas encarregaram-se de oferecer os direitos legais, mas de negar os privilégios supostamente conferidos pela nacionalidade.

Os conflitos originados pela diferença de identidade num mesmo território e a desconfiança, o temor e o sentimento de ameaça permanentes acarretaram inúmeras crises em diferentes momentos da história. A incorporação daqueles elementos à perspectiva de poder estatal possibilitou tragédias e genocídios presenciados em todos os continentes, tanto num passado remoto quanto num presente contínuo. A condição de Estado soberano e a capacidade de escolher quem entra, quem fica e quem sai de seu território acarretam uma discriminação consentida pelas leis. Uma discriminação decorrente não somente da vontade do chefe de Estado, mas, principalmente, do povo que teme o “outro” e exige suas vontades. Entende-se, portanto, que as ações – restritivas ou não – para com “os de fora” decorrem, em alguns casos, da correlação entre vontade soberana do Estado e vontade eleitoral do povo.

O jogo de espelhos do nacional, isto é, da pertença e do sentimento de pertença imposto a nacionais e estrangeiros em um mesmo território, sob as mesmas leis, tem resultados díspares dependendo do local em que é jogado. Enquanto alguns reagem de maneira totalmente restritiva, outros são mais abertos e enxergam uma possibilidade de lucro com a entrada do “diferente”. E é este descompasso entre o entendimento de um e de outro país que dificulta implementações conjuntas de políticas migratórias.

Nesta pesquisa, por exemplo, em que se enfocam as discussões da União Européia rumo a uma política comum em relação às entradas de estrangeiros, as divergências entre os membros constituintes desencadeiam os muitos entraves existentes. Cada país possui e mantém sua soberania – embora abdique de certa forma de exercê-la – a fim de que os seus interesses de Estado possam ser supridos frente as necessidade que, por ventura, apareçam. Em se tratando de quem é desejado ou indesejado como “outro” nos Estados-Membros da União, nota-se que, muito embora a maioria das aspirações fosse semelhante, isto é, de restrição, a construção comunitária de uma política migratória era dificultada pelos múltiplos vértices que a temática abordava como o da legalidade ou da ilegalidade, do emprego, das condições sociais, da economia e da assistência humanitária.

Especificamente no período tratado (fins da década de 1990 e início dos anos 2000), notou-se um aprofundamento dos temores provocados pela entrada do “outro”, que, muito mais que perturbar a estrutura das sociedades poderia, também, encaixar-se na agenda das “novas ameaças” do século XXI, ao lado da mais temida de todas: o terrorismo.

São vários os ângulos de análise das migrações internacionais. As teorias que analisaram o fenómeno através do tempo realizaram incursões tanto sociológicas quanto políticas, psicológicas, antropológicas ou económicas para explicá-lo. As diferentes maneiras de compreender os fluxos migratórios, bem como as decisões estatais tomadas para geri-los influenciaram uma enormidade de pesquisas e estudos sobre a temática. No que tange ao trabalho aqui apresentado, procurou-se traçar um paralelo entre as teorias das migrações internacionais levantadas até hoje e a maneira como as mesmas se combinam – neste ponto de vista – para explicar as levas de imigrantes que tiveram como destino (num tempo mais recente) a Europa e, especialmente verificar a forma pela qual o bloco político-económico trabalhou para administrar a questão no âmbito comunitário.

O interesse em estudar a temática migratória surgiu ainda na graduação, quando, estudando o desenvolvimento da integração europeia, percebeu-se como a questão das migrações internacionais encaixava-se na agenda de discussão política, não apenas nacional, mas supranacional. As leituras empreendidas, ainda na organização do Trabalho de Conclusão de Curso, para a aquisição do diploma de bacharel em Relações Internacionais, no ano de 2005, suscitaram um interesse maior nos assuntos relativos às tentativas do bloco europeu para implantar uma política migratória comum a todos os seus Estados-Membros. Notou-se como a percepção da imigração era sentida de maneira diversa pelos países constituintes e, ainda, como a concretização de uma legislação unificada, em relação à entrada de estrangeiros, não era de simples solução. Percebeu-se também, a partir das análises dos documentos oficiais da União, bem como dos artigos académicos e notícias de jornais e revistas o quanto, mesmo que de modos diversificados, a maioria dos Estados-Membros encerrava por conferir, algumas vezes, carácter alarmante à problemática do fenómeno migratório, o que repercutia, obviamente, na compreensão semelhante pela própria União Europeia.

Ironicamente, porém, a preocupação com a segurança nacional, responsável por grande parte dos obstáculos para a construção de uma política migratória

comum, foi também a razão para que os progressos relativos à temática acontecessem no período mais recente, uma vez que a integração política do bloco e a entrada de mais países acarretavam a necessidade de uma regulamentação eficaz sobre a livre circulação dos cidadãos, o que incluía os imigrantes que já se encontravam presentes no território europeu ou que entravam pelas suas muitas fronteiras externas.

Nesse sentido, a reconstrução do processo histórico das migrações referentes à Europa permitiu apreender o aspecto paradoxal dos imigrantes, os quais, embora em alguns momentos fossem vistos como essenciais para o progresso econômico – e, segundo alguns analistas e historiadores, até mesmo uma espécie de salvação futura da Europa - eram também uma espécie de mácula para a integração europeia, isto é, um entrave para a conformação de uma “federação europeia indispensável para a paz”, como afirmado na Declaração de Schuman, em 1950. Isto porque, vindos das mais diferentes nações e culturas, os “novos europeus” não prejudicariam simplesmente a paisagem demográfica europeia, mas também a econômica, a social, a religiosa, enfim, toda imagem que se tem da Europa e de seus cidadãos.

A configuração de uma política migratória comum, dessa forma, encontra-se imersa em um ambiente político-social complexo, haja vista que os fluxos não param e a noção de integração e assimilação dos estrangeiros permanece distante de sair dos guetos. Prova disso são, por exemplo, os muitos turcos residentes na Alemanha que nada entendem do alemão e a exigência do governo germânico em que os imigrantes aprendam a língua. Tal fato, entretanto, dificulta-se porque já existe toda uma tradição que emprega o árabe como idioma diário, há mesmo uma sociedade paralela, na qual pouco ou nada se precisa saber da língua nacional hospedeira. Nota-se, portanto, que não existe uma mera discriminação, mas também um afastamento voluntário dos padrões europeus preestabelecidos. Melhor que falar em termos do “de fora” e do “de dentro”, é imprescindível que se entenda que há um “de dentro” que é externo ao global, ou seja, que mesmo existente demograficamente na sociedade, não pertence à ela, até mesmo a rejeita, estabelecendo seus próprios valores, códigos e condutas a serem seguidos pelos habitantes do bairro (BIGO, 1998; LAQUEUR, 2006).

O aspecto da migração para a Europa, muito embora não seja assunto recente, é essencial para compreender as modificações que seus Estados

encontrarão e já encontram. De fato, o contato de certa forma ameaçador com o “outro” faz com que se verifiquem as inibições e pensamentos obscuros e que se aceite e clame por um conservadorismo que, em verdade, apenas conseguirá adiar as muitas mudanças. Fala-se em tolerância, mas desde que isto não dificulte a segurança oferecida aos cidadãos. Nesse sentido, a liberdade de movimento, a liberdade de entrada, a liberdade de pensamento são traspassadas pela necessidade de uma segurança maior para que se possa usufruir dessas liberdades.

A construção da imigração como um perigo para a estabilidade dos Estados e do bloco acontece porque a ocorrência do crime é depositada lado a lado com outras perversidades, como o terrorismo, o narcotráfico ou o tráfico de pessoas. Os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos e os subsequentes, em Madrid e Londres, nos anos iniciais do novo milênio, desencadearam uma política do terror em todos os sentidos, afetando consideravelmente os imigrantes, não apenas os muçulmanos, mas especialmente estes. De fato, não somente a Europa, mas o mundo todo se viu envolto em uma guerra sem limites, uma cruzada pós-moderna, em que o inimigo, assustadoramente, poderia estar em qualquer lugar, poderia ser qualquer um, poderia agir a qualquer hora. O inimigo, nesse caso, era novamente o infiel, agora não mais o infiel ao Cristo, mas o infiel às leis impostas pela liberdade ocidental.

Um sentimento de medo constante era sentido pelas nações “ameaçadas” e, em razão disso, verificou-se uma agressividade maior sobre os grupos imigrantes árabes. No entanto, em se tratando de Europa, a problemática migratória não se concentrava apenas no enfoque islâmico. Os problemas vivenciados no interior dos Estados, ligados às entradas ilegais de africanos, por exemplo, ou ao reagrupamento familiar preocupavam as lideranças européias e também uma opinião pública, que já entendia estarem os países-membros da União com suas capacidades esgotadas para a entrada de mais estrangeiros.

O que se pretende neste trabalho, portanto, é não somente fazer uma análise do processo de configuração de uma política migratória européia, mas também verificar em que medida o assunto foi tratado tanto por políticos quanto pela opinião pública como sendo causa de instabilidade e de insegurança. O objetivo é assinalar que a securitização não foi – e nem é – um evento isolado, mas conectado a outros fatores e ligado diretamente ao poder. Poder não simplesmente originado pela escolha de candidatos mais ou menos propensos a barrar a imigração, mas poder

do cidadão, que decide acolher ou apartar o diferente. E poder ainda do imigrante, que “escolhe” se quer se integrar ao país hospedeiro deixando seus costumes pátrios, se decide se integrar mantendo-os ou se se aparta definitivamente, compondo novos nichos dentro da sociedade hospedeira.

Desse modo, a dissertação foi dividida e desenvolvida em três capítulos. O primeiro capítulo – “Migrações internacionais: tradição X ameaça” – visa a fornecer uma perspectiva das características das migrações no cenário internacional, suas causas essenciais e as formas pelas quais os Estados lidaram com o fenômeno na história. Sendo as migrações internacionais tangentes à Europa – bem como as políticas desenvolvidas para regrá-las, em fins do século XX e início do XXI – o foco da pesquisa, procurou-se traçar um panorama geral sobre os fluxos e as ações e reações provocadas por eles. Entende-se que a teorização do conceito de migrações internacionais e a análise da percepção do imigrante pelas sociedades hospedeiras são aspectos essenciais para o desenvolvimento dos demais capítulos. Nesse sentido, o capítulo oferece um histórico das migrações, tocando nas razões antropológicas, sociológicas e históricas do fenômeno, relatando também os aspectos de assimilação e não-assimilação, ou de integração e não-integração, causadores de conflitos nas sociedades receptoras.

Para isso, as principais fontes utilizadas – além da bibliografia de autores consagrados – foram os relatórios oficiais do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia; os livros anuais da Eurostat (organização da União Europeia que fornece dados estatísticos sobre os Estados-Membros e a própria União); as estatísticas apresentadas pelo Eurobarômetro (órgão europeu que reproduz a opinião dos cidadãos europeus sobre os mais diversos assuntos); artigos e editoriais de jornais nacionais e europeus e as conclusões e resoluções do Conselho Europeu, da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu. O que se procurou fazer no primeiro capítulo, enfim, foi o cruzamento dos dados oficiais e dos assuntos da mídia internacional com as constatações de peritos e estudiosos das migrações internacionais, no intuito de embasar as discussões posteriores, as quais tratam das tentativas de uma configuração comunitária sobre migrações.

O segundo capítulo – “De Tampere ao Programa de Haia: o desenvolvimento de uma política comunitária de imigração” – teve como fontes os documentos oficiais da União (atas, resoluções, pareceres, conclusões da presidência) e foi composto de uma bibliografia ampla para moldar as primeiras manifestações da necessidade de

uma política migratória comunitária. Portanto, o tópico trata, brevemente, das questões concernentes ao processo de integração política sofrida pelo bloco, principalmente na década de 1990. Nesse contexto, a explanação sobre a função dos pilares constituintes foi fundamental, pois a compreensão em relação às questões analisadas em âmbito nacional ou supranacional permitiu pensar em razões para a ineficiência de algumas questões.

No caso das migrações, a não obrigatoriedade dos acordos assinados causava atitudes diversas dos Estados-Membros, pois, nem sempre, seus anseios estavam em conformidade com as decisões da União. Embora os muitos entraves, a vontade política dos líderes europeus desencadeou em cúpulas específicas para a configuração de uma área comum, na qual os cidadãos do bloco tivessem direitos e deveres comuns, independentemente do Estado do qual se originavam ou no qual se encontravam. A Cimeira de Tampere, ocorrida em 1999, foi um primeiro caminho trilhado pelos líderes de Estado e de governo da União Europeia rumo a uma comunitarização das políticas de imigração e asilo. A complexidade dos resultados e das aspirações da reunião, entretanto, acarretou em novas conversas e novos regramentos políticos, os quais procuravam capacitar a plena concretização do espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

No terceiro e último capítulo – “Migrações internacionais e securitização” – serão tratadas as questões referentes à configuração do Programa de Haia, um plano de ação desenvolvido em 2004, que teve como objetivo principal a concretização da área comum. Para isso, além das fontes documentais, utilizar-se-á uma bibliografia que auxiliará tanto na compreensão histórica quanto no entendimento político do novo paradigma de segurança. Continuação e afirmação das políticas que haviam sido elaboradas em Tampere, o Programa de Haia tentaria efetivar as ações de política interna e externa, a fim de que uma política migratória comum pudesse ser elaborada e utilizada. A proposta do capítulo, todavia, não se encerra na explanação das discussões no âmbito da União Europeia. Procura ir além, analisando a securitização do tema no cenário europeu. O que se pretende, em suma, é destrinchar de que forma os documentos apresentados encontravam-se imbuídos de sentimentos de “ameaça”. Especialmente após os atentados terroristas do início dos anos 2000, a questão da segurança societal pareceu dominar as sociedades europeias, resultando na ação e na reação de agentes securitivos, os quais lançaram e relançaram políticas de restrição à imigração. O paradoxo entre a

necessidade da mão-de-obra imigrante e o medo do “outro”, por sua vez, encontra-se nas entrelinhas das políticas decisórias tanto dos Estados quanto da União, uma vez que a ambigüidade entre direitos humanos e segurança nacional expressava-se nos regulamentos comuns.

O que o estudo procura apresentar, portanto, é como a coordenação de uma política migratória em âmbito europeu mostrou-se necessária no contexto da conformação do espaço de liberdade, segurança e justiça, mas, ao mesmo tempo, como o carácter securitizado do tema dificultou a cooperação entre os Estados-Membros – muito embora o sentimento de pânico tenha sido evocado pelos documentos europeus, algumas vezes, para demonstrar a necessidade de ações conjuntas contra o inimigo invisível. O que se almeja constatar é de que maneira foram desenhadas as tentativas de construção de uma política migratória comum europeia, bem como entender as razões pelas quais a temática foi compreendida como tópico da agenda de segurança do bloco regional, ou seja, como as decisões tomadas revigoraram outros “muros” para a configuração de uma cidadela na Europa.

CAPÍTULO 1 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: TRADIÇÃO X AMEAÇA

Londres precisaria compreender Bombaim e Bombaim a Londres pela simples razão de que, num futuro não longínquo, os hoje londrinos poderão viver em Bombaim e vice-versa.
(MEHTA, 2007)

1.1 Migrantes de hoje, de ontem e de sempre

A análise do contexto internacional no qual estão inseridas as migrações internacionais em todo o globo e a forma pela qual esse movimento de populações – intenso em todas as eras – tem influenciado as ações governamentais num período mais recente é fundamental para compreender os desdobramentos das políticas européias, no tocante tanto às suas ações internas, ou seja, aos entendimentos entre os Estados-Membros da União Européia, assim como às ações externas, entre os países-membros e a própria União e os chamados “Estados terceiros”. Cada vez mais, a questão das migrações consta dos debates políticos dos líderes nacionais e internacionais, seja no âmbito do direito internacional, do direito humanitário, dos direitos humanos, da assistência humanitária, da segurança internacional, dentre outros, o que demonstra a extrema dificuldade que têm os Estados e os blocos regionais em lidar com o assunto, pois ao mesmo tempo em que o tema é visto com preocupação, o qual necessita de ações restritivas, é também percebido socialmente, fazendo com que a opinião pública dirija-se, ora para uma ora para outra explicação, influenciando nas atitudes e tomadas de decisão de seus líderes.

O caráter das migrações internacionais deve ser analisado como um movimento constante, e não como algo temporário (RYSTARD, 1992). É possível observar que desde tempos imemoriais as sociedades convivem com os fluxos populacionais, os quais têm as mais diversas causas. Os inúmeros fatores *push* e *pull* precisam ser observados com atenção, uma vez que explicitam as razões de saída e dos destinos escolhidos.

Para Abdelmalek Sayad (1998), a ordem dos movimentos de pessoas no sistema internacional é regida pela relação entre Estado, nação e migração. Ou seja, há uma divisão correlata entre emigração e imigração; ambos os acontecimentos sendo fatos nacionais. Enquanto a emigração é fenômeno político, causando

tensões localmente e internacionalmente, a imigração refere-se ao alienígena no espaço nacional, o que se ausentou da ordem nacional à qual pertence. Desse modo, a imigração é o confronto entre o “nacional” e o “não-nacional”, é a perturbação da estrutura social dos países. Mas não apenas dos países hospedeiros, também daqueles mais propensos à expulsão de pessoas. Ou seja, a imigração influencia de modo irreversível o fazer político dos que se vêem envolvidos, constituindo-se numa “ameaça” – da alteridade, da estranheza, do alogênico, da exterioridade – e transformando-se no que o autor chama de “ilotismo moderno”¹. Para Sayad (SAYAD, 1998, p. 280), a questão da imigração refere-se ao “paradoxo do monte de areia”, isto é, “emigração/imigração envolve duas ordens políticas, duas nações e duas nacionalidade e não apenas dois países, duas sociedades, duas economias, como se costuma pensar e afirmar”. Dessa maneira, são muito mais profundas as trocas propostas, muitas vezes inconscientemente, pelo imigrante. São valores morais, culturais e religiosos os quais ele carrega consigo para a vida toda que o diferencia dos demais. São esses mesmos valores que propiciam o surgimento das comunidades de imigrantes, onde muitas das tradições permanecem, o que, supostamente, seria uma barreira à integração ou assimilação dos imigrantes². De fato, “[...] o imigrante é um tipo físico, com uma tez ou uma cor de pele, uma *hexis* corporal e um modo de se comportar diferentes, logo, suscetíveis de alterar o panorama estético nacional” (SAYAD, 1998, p. 280).

Charles Tilly (1997) aponta três fatores decisivos para as migrações internacionais. Primeiramente, a distribuição geográfica diferente em relação à quantidade de emprego oferecida, ou seja, a concentração de população em determinados locais levaria à falta de alimentação e à inexistência de oportunidade de bons salários. Fatores como a centralização de renda e a exploração interna e externa fizeram – e fazem – com que as chances fossem ínfimas em determinados locais e abundantes em outros, muito embora essa abundância requeira muito mais,

¹ Sayad (1998) faz uma comparação com os *ilotas*, estrangeiros sem direitos políticos na Grécia antiga. Tais quais os estrangeiros de outrora, os da atualidade continuam sendo os párias da sociedade, sem direitos políticos, impedidos de participar das decisões compatíveis aos cidadãos dos Estados. Claro que existem os vários critérios de naturalização, porém, segundo o autor, dificilmente o imigrante consegue desassociar-se completamente de suas raízes, tornando-se complexa sua participação na vida comum da sociedade hospedeira, pois, também esta tende a vê-lo como parasita.

² Esse parece ser um dos temores mais presente entre os povos europeus, a perda de seus valores. O medo de ver a Europa “invadida” por muçulmanos, por exemplo, suscita inúmeros movimentos – partidários ou não. Parece haver receio tanto em relação à integração quanto à assimilação.

na atualidade, uma mão-de-obra qualificada. Tal disparidade entre países desenvolvidos – solicitantes de trabalhadores – e países subdesenvolvidos³ – com desemprego acelerado – certamente tem permitido uma rede sedenta de imigrantes⁴.

Em segundo lugar, os balanços demográficos e alterações nas regiões naturais. A carência de determinados lugares do globo ocasiona fenômenos como o dos “refugiados climáticos”⁵, por exemplo, os quais são impossibilitados, muitas vezes, de permanecer em suas origens devido à escassez de recursos, provocada pelo mau uso da natureza durante muito tempo. Ou ainda, os poucos recursos financeiros, que impedem que a população tenha acesso à natureza nacional, explorada por uma elite internacional (ou mesmo nacional), acarretando a fuga para locais nos quais possam utilizar o que lhes é seu: a força de trabalho.

Por último, as ações políticas tomadas pelos Estados. Nesse contexto, encontram-se as populações expelidas por conta de guerras (refugiados), os grupos étnicos ou pessoas perseguidas individualmente (asilados políticos). É principalmente esse o grupo que mais chama atenção quando se trata de direitos humanos, já que suas movimentações ocorrem, geralmente, durante e após o período de conflito bélico, seguidas de manifestações mundiais contrárias aos regimes que as expõem e da publicação dos números catastróficos de baixas.

Os aspectos levantados por Tilly (1997) permitem fazer uma generalização dos grupos de imigrantes e de seus membros. Seriam quatro os principais: residentes permanentes; trabalhadores temporários; refugiados; e imigrantes ilegais. Esta perspectiva fornece um referencial atemporal e pode ser utilizada em quaisquer

³ O conceito 'desenvolvimento', presente na caracterização dos países como "países desenvolvidos" e "países subdesenvolvidos" ou "países em desenvolvimento", é baseado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2004, medido pelas Nações Unidas (ONU), analisando, de modo geral, as condições econômicas, sociais e políticas dos países (indicadores da educação; esperança de vida; PIB per capita). Na classificação, com níveis elevados predominam os países da Europa Ocidental e América do Norte (apenas 3, entre os 20 melhores colocados, não são europeus: Japão, Austrália e Nova Zelândia). Com níveis medianos, os países da América Latina, Europa Oriental e Ásia. Por fim, com níveis baixos, os países da África (entre os 20 piores, todos são africanos).

⁴ As estatísticas apontam que cerca de 500 mil imigrantes clandestinos chegam à Europa todos os anos (Observatório da Imigração, 2005, on line).

⁵ O termo e o conceito de “refugiados climáticos”, embora já utilizado amplamente no meio acadêmico, tem muitas reservas nos organismos internacionais responsáveis pela questão dos refugiados no mundo. Para estes, refugiados são as pessoas que sofrem ameaças e perseguições à vida em seus países de origem e, por isso, merecem proteção. No caso dos “refugiados climáticos” isso não ocorre, uma vez que a problemática seria resultante de condições ambientais, o que não caracteriza perseguição ao ser humano.

Nesse sentido, o termo será usado neste trabalho por falta de uma expressão melhor, que seja capaz de manifestar esse novo problema que se apresenta nos fluxos migratórios atuais.

das épocas analisadas, pois as características dos grupos são muito semelhantes. O que se nota, contudo, é que o fenômeno de maior interação global acentuou ainda mais a fluência de determinados grupos e criou novas roupagens para outros, não previstos em convenções sobre os direitos humanos de outrora, como, por exemplo, os “refugiados econômicos”⁶.

As teorias das migrações internacionais procuraram explicar as razões e os sentimentos que possibilitaram a saída e a entrada de pessoas pelo mundo afora. Desde as que enfatizam os processos de “des(integração)” social e assimilação cultural, até as que se utilizam dos aspectos do *melting pot*⁷ ou ainda as que enxergam nas redes sociais e no transnacionalismo as principais causas, são muitos os aspectos a serem estudados (SASAKI; ASSIS, 2000).

A sociologia clássica fornece alguns elementos adequados para o entendimento da imigração. Durkheim entendia que a migração era a quebra das comunidades tradicionais, sob os laços da solidariedade mecânica, o que significa que o fenômeno é característico da transição para a solidariedade orgânica, advinda após o período de anomia. Weber, por sua vez, analisava a questão como fator incidental, que criava novas classes sociais e grupos de diferentes *status* étnicos. A imigração, nesse sentido, era resultado do desenvolvimento do capitalismo (RICHMOND, 1988), não, necessariamente, negativa.

Já sendo conhecidos os estudos malthusianos sobre a conseqüência fatal do maior crescimento da população em relação ao aumento da produção alimentícia – isto é, a inevitabilidade da pobreza mundial – as percepções de Marx sobre as migrações internacionais inseriam as análises de Malthus na esfera do pensamento reacionário. Isto porque a conclusão da inevitabilidade da pobreza apenas fortalecia o poder das classes dominantes, que sempre teriam alimentos e mão-de-obra barata a seu dispor. Em verdade, segundo a ótica marxiana, a imigração era resultado de

⁶ O termo “refugiado econômico” (assim como o explicitado anteriormente – “refugiados climáticos”) não foi previsto na Convenção de Genebra e nem nos acordos de proteção de refugiados. Designa aquelas pessoas que saem de suas terras, onde não há possibilidade alguma de sobrevivência, em busca de emprego e vida melhor em países desenvolvidos. Não sendo considerados refugiados, todavia, não possuem os mesmos direitos que eles, sendo considerados, muitas vezes, imigrantes ilegais (BATISTA, 1998).

Assim como “refugiados climáticos”, o termo e o conceito, embora usados por muitos acadêmicos, não são aceitos plenamente, mas ambos serão utilizados no trabalho por falta de expressão mais precisa.

⁷ Metáfora utilizada para descrever o modo como sociedades homogêneas desenvolvem-se. Os ingredientes (pessoas de diferentes culturas, raças, religião, etc.) seriam mescladas para dar origem a uma sociedade multi-étnica. O termo é usado para descrever sociedades que recebem um grande número de imigrantes, vindos de diferentes partes do mundo.

uma relação de cumplicidade dos governos na política de “cercamento”, na autorização de partida e na assistência estatal aos movimentos de saída. Os imigrantes, nesse sentido, beneficiavam as elites nacionais, uma vez que aceitavam seu destino de pobreza absoluta no território natal e rumavam em busca de outra oportunidade, enfraquecendo a luta operária.

No entanto, os pensadores clássicos citados acima não compreenderam o fenômeno migratório como assunto realmente importante para seus estudos da sociedade. Apenas no início do século XX a sociologia norte-americana vai trabalhar a questão como um problema, demonstrando o desenvolvimento dos diversos laços existentes entre as sociedades de partida e de chegada. Foi a partir desse momento que se desenvolveram as concepções da necessidade dos trabalhos temporários (“exército de reserva”), do *melting pot* e das redes sociais⁸.

A economia das migrações trabalhou a questão sob diversos ângulos. Os neoclássicos enxergavam as causas nas diferenças entre as taxas salariais dos países, afirmando que os fluxos eram meros resultantes da somatória de indivíduos que se movem por dinheiro. Tal visão foi tremendamente criticada, especialmente por Portes (1944), pois aqueles estudiosos não expressavam em seus cálculos as relações sociais inerentes aos processos de imigração. Já os chamados “novos economistas” entenderam que as decisões não são tomadas por atores internacionais isolados, mas por unidades maiores de pessoas relacionadas entre si. O que se percebe, na atualidade, é que a globalização da economia levou à criação de um espaço transnacional, onde circulam mercadorias, dinheiro e indivíduos (SASSEN, 1988).

As questões sobre os imigrantes devem ser encaradas sob múltiplos aspectos. Quem é o imigrante e qual a sua função na sociedade hospedeira são questões fundamentais para compreender os motivos de sua aceitação e de sua não-aceitação. O estrangeiro simboliza a proximidade e a distância (FERREIRA, 2002) e, também por isso, é visto, muitas vezes, como alienígena indesejado. O estrangeiro não é necessariamente o inimigo, é o elemento aleatório presente,

⁸ Como a pesquisa possui um caráter amplo, o trabalho sobre migração na União Européia utilizará os diversos conceitos da sociologia das migrações, abordando suas realidades e equívocos quanto às teorias desenvolvidas. Ainda pelo seu aspecto abrangente, também serão empregados alguns conceitos e análises desenvolvidos pela economia das migrações.

diferente ou por causa da raça ⁹, ou da língua, ou da religião, ou dos “acazos da história”. O que parece fazer do estrangeiro um inimigo é a capacidade do mesmo em influenciar o povo, isto é, em transmitir seus caracteres aos nacionais, ao invés de assimilar a cultura hospedeira. Por isso ele, algumas vezes, é demonizado. Ele precisa ser vulnerável, pois os cidadãos têm o direito a uma vida mais proveitosa que os “intrusos”. Dessa forma, as iconografias, isto é, os sistemas de imagens e valores, fomentam a distância e criam a diferença entre cidadãos e não-cidadãos. E o estrangeiro, em suma, é aquele que não é cidadão ¹⁰ (DUROSELLE, 2000).

Mas o estrangeiro é também o cidadão, pois há meios de conseguir a cidadania. Nesse caso, mais que um instrumento aleatório, o estrangeiro torna-se possuidor de cartas decisórias, o que pode torná-lo, outra vez, alvo de perseguição. Não basta ser cidadão. É preciso integrar-se à comunidade majoritária. É a lei que permite que os cidadãos se reconheçam como membros ou não de um mesmo grupo, muito embora o poder expresso pela lei seja, na maior parte das vezes, inverificável. A identificação com o outro determina que eles se sintam pertencentes a uma comunidade única, na qual seus desejos e direitos são respeitados e atendidos. As sociedades defendem a manutenção de suas leis e de seus valores porque esses as fazem ser uma comunidade. A escolha é irracional e inconsciente e é por essa razão que, ao ser humano, é tão difícil superar o preconceito em relação ao “outro” (PACHECO FILHO, 2002). Ou seja, juntamente à criação de leis de expansão do conceito de cidadão e de aprofundamento dos direitos de imigrantes, inflama-se o ódio contra as minorias. O direito escrito e aprovado, nesse sentido, nada mais é que uma carta que dita regras pouco cumpridas, incapaz de ultrapassar as vontades e anseios do povo, tendo apenas aspecto punitivo, quando este seja possível.

A liberdade do Estado em escolher quem entra e quem sai de seu território constitui aspecto inerente à soberania e essa possibilidade de vetar a permanência de necessitados é debate constante nas discussões da agenda internacional.

⁹ A definição de “raças humanas” é, principalmente, uma classificação social, na qual a cor da pele, a origem étnica e social diferencia os diversos grupos existentes. Há uma questão implícita da nacionalidade no conceito de raça, o que originou – e ainda origina – muitos conflitos.

Entende-se a complexidade em se utilizar o termo, mas o mesmo é usado neste texto também para manter a idéia original de Duroselle.

¹⁰ O termo cidadão, no caso, refere-se à capacidade jurídica do indivíduo que possui direitos e deveres numa sociedade pré-estabelecida. Todavia, entende-se que ser cidadão pressupõe muito mais que meras formalidades da lei, mas também a capacidade de ser reconhecido e de se reconhecer como pertencente ao grupo, não apenas legalmente, mas afetivamente.

a grande ameaça operada na estrutura do Estado nesta segunda metade do século XX tornou claro que apenas o *espírito de solidariedade* entre as nações poderia impedir que algum governo exercesse soberanamente seu poder sobre os outros. Questões de nacionalidade, imigração, naturalização e expulsão simbolizavam a soberania do Estado (ARENDR, 1991, grifo do autor).

A grande questão, portanto, encerra-se em um dos pontos cruciais para a configuração do Estado moderno tradicional: a manutenção de um território, com um povo específico, delimitado por fronteiras criadas e recriadas através da história. A especificidade, vista por esse ângulo, forma uma nação cuja etnia e raça baseiam-se no tempo, criador dos seus interesses, imagens e vida comum (DUROSELLE, 2000). A soberania do Estado, nesse ponto, centra-se na capacidade de decidir e regular todos os que entram e os que saem de seu território, os que podem e os que não podem nele viver e dele usufruir. Mas é preciso entender que “os grandes sucessos da política jamais foram adquiridos mediante força armada, mas pela subversão dos espíritos”¹¹ (GOTTMANN, 1952). Não se pode impedir alguém de crer em determinado Deus ou de renegar seus valores morais, mesmo que isso seja proibido publicamente. O interior pessoal não pode ser mudado sem convicção própria. A lei, nesse caso, apenas impede manifestações livres.

Se “voltar às origens, descobrir o povo ou a raça primitiva, recuperar a língua original” é – e sempre foi – o grande sonho ao longo da história da humanidade (BLIKSTEIN, 1992) não é oneroso entender como chefes de Estado, com incomparáveis capacidades oratórias foram – e são – capazes de tornar realidade massacres a minorias que, de acordo com determinada percepção, não mereciam habitar o mesmo território que, no seu entendimento, somente pertenceria aos “nacionais”. Ou ainda, de maneira um tanto quanto eufemística, como as políticas estatais são desiguais no tocante às entradas de estrangeiros.

Ora, “a resposta mais simples para essa questão é a constatação imediata de que o mundo é dividido em Estados, e Estados são associações que, entre outras características, possuem o monopólio de legitimidade da mobilidade” (REIS, 2004, p. 1). A globalização do fenômeno migratório, entretanto, não permite que o assunto seja debatido simplesmente dentro das fronteiras nacionais. A preocupação com a situação de milhões de pessoas que decidem deixar suas pátrias tem se mostrado

¹¹ Tradução livre da autora.

cada vez mais presente na agenda internacional, uma vez que seus desdobramentos são vários e repercutem não apenas nas sociedades de destino, mas também nas de saída e de trânsito.

A construção social da identidade sempre ocorre em contexto marcado por relações de poder (CASTELLS, 2002). Isto significa que a capacidade soberana do Estado em aceitar ou coibir a entrada de estrangeiros é inerente ao monopólio da força por ele adquirido. Nesse sentido, desenvolvimentos comunitários de políticas migratórias podem ser vistos como maneiras amenas de ceder a soberania. Porém, uma integração política verdadeiramente eficaz necessita trabalhar com assunto tão espinhoso. A configuração de uma colcha de retalhos, cada um colorido por uma nacionalidade diferente, faz com que o desafio europeu torne-se homérico. O novo embate entre nações e nacionalismos, ou melhor, o nascimento de um sentimento europeu, ao mesmo tempo em que une na diversidade – como prevê a possível futura Constituição da União Européia – possibilita uma nova oposição: Estados europeus X Estados terceiros, ou ainda a “nação Europa” X a “nação de fora”. Um dos maiores entraves da União tem sido a dificuldade em forjar uma identidade regional com a mesma força que a nacional, dada às diferentes percepções das comunidades integrantes. A criação, manutenção e aplicação de um espaço de livre circulação de indivíduos quando pensado em termos europeus é plenamente aceitável, mas quando vivenciado também por cidadãos terceiros suscita dúvidas diante da fragilidade das fronteiras internas. Tais receios são resultados das políticas migratórias dos Estados-Membros e das redes existentes em determinados países. A urgência de uma política comum de gerência do fluxo imigrante é essencial para a implementação de outras questões, muito relacionadas ao bem estar social tanto dos europeus quanto dos estrangeiros que vivem no bloco¹².

¹² Segundo dados do Eurostat, em 2004, aproximadamente 25 milhões de imigrantes residiam nos 25 países-membros da União Européia. As estatísticas apontam que por volta de 500 mil estrangeiros entram todos os anos nos Estados da União. Todavia, essas são as estatísticas oficiais e os imigrantes ilegais não são totalmente contabilizados, o que supõe serem maiores os números de cidadãos terceiros vivendo na União (EUROSTAT – News release. 19 de maio de 2006. Disponível em: http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006_MONTH_05/3-19052006-EN-AP.PDF>. Acesso em: 08/12/2007.

1.2 Condições da imigração e da emigração na Europa

As similaridades e possíveis razões para o sentimento de identidade europeu (se é que se pode, efetivamente, utilizar esse termo, já que um sentimento uno, que, supostamente, ficaria ao lado do nacional, bem como a questão da cidadania europeia – complementar e não substitutiva – parece mais discurso político que realidade concreta) procurarão demonstrar o porquê de tamanha dificuldade entre os membros em se construir uma política eficaz e comunitária para a gestão migratória no bloco. Com a reconstrução do panorama histórico será possível notar que, se por um lado as convenções ajudaram (ou tentaram ajudar) o indivíduo, por outro, o Ocidente – e, no caso, os Estados-Membros da União Europeia – tornou ainda mais restritas as leis de imigração, sendo quase um consenso que a imigração proveniente de determinadas partes do mundo recebeu (e recebe) uma conjuntura ainda mais securitizada na Europa recente (BROCHMANN, 1996, p.1) ¹³.

Alejandro Portes (1944) enfatiza que os indivíduos migram por diversas razões: para escapar da fome, sair de um regime de governo repressivo, obter riqueza e status social, melhorar as condições de seus filhos, dentre outras. No entanto, esses aspectos explicam a vontade individual ou grupal, mas não o fenômeno migratório em si. A ação de emigrar, por isso, está fundamentada no contexto institucional dos Estados e dos organismos internacionais. Fatores como o local de origem, o território a que se almeja chegar, os obstáculos habitacionais e sentimentos pessoais afetam a estrutura das migrações transnacionais (LEE; ROEMER; VAN DER STRAETEN, 2005). A política dos Estados, por fim, domina as migrações, favorecendo-as, facilitando-as, restringindo-as.

Tomas Hammar (1990, apud RYSTARD, 1992) distingue quatro períodos importantes no contexto histórico das migrações europeias. O primeiro tem seu início na metade dos anos 1800 – com a revolução da agricultura, o crescimento e fortalecimento do capitalismo e o conseqüente processo de industrialização – e continua até o fim da Primeira Guerra Mundial, sendo caracterizado pela livre movimentação de pessoas, principalmente para a América do Norte e para a

¹³ É interessante perceber que Grete Brochmann publica sua obra no ano de 1996, ou seja, muito antes dos ataques terroristas de maior impacto nas mídias internacionais, o que supõe que a securitização da questão migratória não é um fenômeno apenas do momento e do calor decorrente de Nova York, Madrid ou Londres, mas de uma construção de não receptividade do “outro” de tempos antes.

Austrália. O fim do mercantilismo, e do controle de população indicado por ele, possibilitou uma migração praticamente sem restrições, inclusive sem requisição de passaporte entre os países, com exceção da Rússia Czarista. As péssimas condições de vida proporcionadas por esse processo, a perda de empregos no campo, o inchaço das cidades (sem empregos para todos e a dificuldade de alguns camponeses em se adaptarem às cidades), ao lado da oportunidade que brilhava no fim do túnel – denominado Novo Mundo – impulsionaram uma emigração massiva de europeus.

Ainda referente ao primeiro período, a história mostra que a formação do Estado-Nacional, no século XIX, acarretou diásporas também graças ao aumento do número de minorias étnicas em certos locais da Europa. A assimilação ou a emigração, forçada ou voluntária, portanto, é marcante nessa época. Nota-se, enfim, um caráter mais emigratório que imigratório nas sociedades européias de então.

O segundo período inicia-se com o fim da Primeira Guerra Mundial e testemunha a introdução de um sistema mais rígido de controle populacional. Logo após o fim do conflito, houve o estabelecimento de algumas “Leis Migratórias”, entre os anos de 1920 e 1930, as quais passaram a existir, principalmente, devido à taxa significativa de desemprego nos países europeus no período, que forçava a uma maior restrição à entrada de imigrantes, que servia, justamente, para proteger o mercado de trabalho doméstico. Foi também por isso que muitos refugiados judeus, à época, não recebiam visto de entrada em alguns países da Europa.

O terceiro começa após a Segunda Guerra Mundial e segue até os anos de 1973-1974, quando a Europa ocidental criou meios para proibir a imigração. O fim da guerra e a necessidade e a possibilidade de reconstrução do continente acarretaram um fenômeno migratório que marcaria significativamente as leis de entrada e de saída futuras. Pode-se dividir o período aqui descrito, portanto, em dois momentos: um inicial, de relativa liberdade de movimentação e um final, caracterizado pelas condições restritivas para a imigração.

A necessidade de mão-de-obra barata, especialmente masculina, era fundamental para os países recém saídos do conflito. A reconstrução do continente europeu, dessa forma, possibilitou a entrada de imigrantes conhecidos como “trabalhadores convidados”, vindos de países do terceiro mundo, principalmente ex-colônias européias. A imigração consentida, entretanto, tinha um componente

essencial: os contratos de trabalho previam a temporalidade dos mesmos e o retorno dos estrangeiros para suas terras.

Há também, no mesmo período histórico, a presença constante de imigrantes vindos da Alemanha oriental e de toda a Europa oriental, além do instante da descolonização, que, semelhantemente, resultou num afluxo significativo de imigrantes, os quais rumavam para as metrópoles: Inglaterra, França, Holanda e Portugal. Nesses casos, a imigração era observada com cautela, mas, ao mesmo tempo, em se tratando de imigrantes europeus orientais, de trunfo e mesmo prêmio. Isso porque a passagem dessas pessoas para o lado ocidental, isto é, capitalista, era prova de que o regime socialista soviético era uma farsa e estava fadado ao fracasso – isto nas interpretações dos líderes ocidentais. Quanto aos imigrantes provenientes das ex-colônias, a receptividade não era tão grande, mas algumas ex-metrópoles enxergavam uma espécie de dívida histórica para com aqueles países.

O resultado da política de “trabalhadores convidados”, bem como das entradas decorrentes do processo de descolonização africana e do “muro do silêncio”¹⁴ existente entre Europa ocidental e oriental, ocasionaram a formação e o inchaço de uma periferia insatisfeita, pois suas demandas sociais não eram atendidas em conformidade com as dos cidadãos nacionais. O não-retorno dos primeiros, por sua vez, juntamente com a crise do Estado de bem-estar social europeu promoveu ondas de políticas migratórias mais restritivas e o ressurgimento de ideais discriminatórios em algumas partes da Europa.

O último período destacado por Hammar (1990) abarca os anos de 1973-1974 e 1980, sendo caracterizado por um rígido controle migratório (*immigration stop*). É possível, no entanto, presenciar ainda alguns trabalhadores temporários, o reagrupamento das famílias, a entrada de refugiados políticos e, principalmente, o crescimento dos imigrantes ilegais. Este último foi uma das maiores preocupações da nova era europeia, quando da configuração da União.

Os anos de 1980 e 1990 continuaram dominados por uma significativa restrição na entrada de imigrantes. Percebe-se, nesse sentido, uma tendência à diminuição da imigração legal e ao conseqüente crescimento desenfreado da ilegalidade; à diversificação dos países de origem (ou seja, muito mais que ex-colônias ou imigrantes esquivados do sistema socialista, houve um crescimento de

¹⁴ Referência ao Muro de Berlim, que separava Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental.

peças das mais variadas nacionalidades, as quais enxergavam na Europa a possibilidade de conquistar melhores condições de vida); à diminuição dos pedidos de asilo a partir de 1994 (muito embora muitos conflitos permanecessem, a dificuldade em entrar na Europa como asiladas fazia com que as pessoas tentassem as vias ilegais); ao reagrupamento familiar como a categoria mais importante de imigração (permitido e regulamentado pelas leis nacionais); ao aumento do número de trabalhadores estrangeiros; à consolidação da mulher imigrante no mercado de trabalho (a qual sofre de preconceito duplamente, por ser imigrante e por ser mulher); ao crescente número de imigrantes no setor de serviços; e ao incremento do auto-emprego estrangeiro (GODOY, 2002, p. 2).

Leis más e opressivas, altas taxas, clima desconfortável, problemas sociais, e mesmo compulsão (trabalho escravo, transporte), tudo isso produziu e continua produzindo correntes migratórias, mas nenhuma dessas correntes é comparável em volume àquela produzida pelo desejo humano de se tornar “melhor” no critério material (HAMBERG, 1976: 5, *apud*, RYSTARD, 1992, p. 1173, destaque do autor).¹⁵

O século XXI, por sua vez, inicia-se marcado pelo debate constante entre a reabertura das fronteiras – uma vez que existe a necessidade real e já concreta da mão-de-obra imigrante, devido ao envelhecimento da população europeia – e o controle ainda mais acirrado delas, resultado, em grande parte, da titulação de ameaça que as migrações internacionais vêm sofrendo nas sociedades atuais (e não apenas nas sociedades mais desenvolvidas apenas, a sensação de ameaça, provocada pelas migrações internacionais, vai muito além das fronteiras primeiromundistas). O que envolve os debates é a realidade palpável de uma sociedade que ao mesmo tempo em que envelhece, necessita de mão-de-obra para suprir seus encargos, mas deixa claro que não deseja qualquer mão-de-obra, como nos tempos de outrora. Há uma necessidade, mas de trabalhadores qualificados¹⁶ (HILY, 2003, p. 3).

A migração internacional tem estado vinculada ao sistema econômico mundial. [...] Nesse contexto, as migrações alcançam volumes nunca verificados e tornam-se fenômenos verdadeiramente globais. Essas

¹⁵ Tradução livre da autora.

¹⁶ “Aumentar a quantidade de mão-de-obra altamente qualificada no país havia sido um dos objetivos da Lei de Imigração, que entrou em vigor no início do ano passado. Esta legislação, no entanto, foi criticada por especialistas, que consideraram muito altos os obstáculos para a vinda de estrangeiros qualificados”. Deutsche Welle, 07/08/2006, on line.

novas manifestações migratórias têm suas origens no contexto da nova divisão geográfica do trabalho, consolidada após a Segunda Guerra Mundial e acentuada após 1973, quando a recessão nos países capitalistas centrais provocou uma queda na margem de lucros e o congelamento da concentração do capital (TELLES, 1996).

Ao lado dessa realidade, contudo, encontra-se uma população cada vez mais temerosa do “outro”, o qual se mostra “inassimilável” e perturba a paisagem tipicamente europeia. Especialmente se esse “outro”, além de possuir hábitos culturais totalmente diversos, tiver entrado de maneira ilegal no território, usufruindo, dessa forma, de privilégios que, em tese, deveriam contemplar apenas aos que, de direito, vivessem naquele território.

Em verdade, a questão da integração nacional sempre foi essencial na construção do processo de constituição do Estado e, quando se fala de União Europeia – ou de qualquer bloco político-econômico – a integração dos cidadãos, isto é, a concepção e a percepção de um europeísmo parece condição *sine qua non* para a permeabilidade das idéias. É por isso que o interesse dos Estados, em tal contexto, não deve estar delineado somente em termos econômicos, demográficos e militares. Os interesses, de fato, estão sempre interligados por termos sócio-culturais, que os definem no sentido de fortalecer um pensamento de vizinhança (BROCHMANN, 1996). A construção de uma verdadeira comunidade, portanto, como sempre ansiou a União Europeia, precisa concentrar-se não somente nos aspectos físicos da conquista, mas deve, sobretudo, seduzir as almas dos que nela estão envolvidos (RENAN, 1990 apud BROCHMANN, 1996).

A vontade humana e, como consequência, a formação da nacionalidade – que é resultante dos processos de pertencimento e de diferenciação em relação ao outro – perpetuou, também no início do século XXI, a questão de que ou o espelho reflete algo que me é semelhante ou eu não me enxergo como capaz de abarcar o outro. Isto é, a dificuldade do ser humano em relação à alteridade foi, sem dúvida, no início do novo milênio, obstáculo constante à transnacionalidade proposta pelas políticas comuns da União Europeia. Embora a realidade não fosse mais puramente nacional, a busca por essa utopia, muitas vezes, prejudicava a harmonização das nacionalidades europeias que viviam em um espaço comum. Era preciso que as populações nacionais vislumbrassem que a mescla das culturas, fosse entre

ocidentais e orientais, fosse entre ocidentais e orientais, era capaz de gerar frutos tão perfeitamente belos quanto suas culturas tradicionais.

A cultura não pode ser hoje exclusivamente francesa, inglesa, alemã e nem sequer européia, mas plural, mestiça e bastarda, fruto do intercâmbio e da osmose, fecundada pelo contato com mulheres e homens pertencentes a horizontes distantes e diversos (GOYTISOLO. *El País*, 25 jan. 1993).

A questão das migrações para o continente europeu, então, refletia uma preocupação não apenas dos Estados como únicos detentores das vontades, mas também da própria União, que se encontrava envolta por pensamentos os mais diversos. Se da perspectiva do Estado-Nação, a migração poderia ser vista como um fator de distúrbio, do ângulo europeu tal complexidade ficava ainda mais acentuada, uma vez que a diferenciação em relação ao terceiro se dava em mais do que uma dimensão. O imigrante, além de não ser nem inglês, nem francês, nem alemão, ou qualquer outra nacionalidade, também não era, em última instância, europeu, o que o colocava irremediavelmente fora da ordem pré-estabelecida.

A integração européia pode ser entendida, cada vez mais, como o fortalecimento do regionalismo e da interdependência entre os Estados-Membros, os quais, ao mesmo tempo em que facilitam certas questões (como as econômicas, por exemplo), dificultam outras. Dentro dessas dificuldades, logo aparentes, estão as migrações internacionais.

A consciência regional e a percepção compartilhada de pertencer a uma determinada comunidade podem apoiar-se em fatores internos, muitas vezes definidos em termos de cultura, história, tradições religiosas comuns. Podem ser definidas em contraposição a um “outro” externo, que pode ser entendido primariamente como ameaça política (a auto-imagem da Europa definida contra a URSS ou o nacionalismo latino-americano definido contra a ameaça da hegemonia norte-americana), ou um desafio cultural externo (a longa tradição segundo a qual se definia “Europa” por oposição ao mundo não-europeu, sobretudo àquele islâmico, ou, mais recentemente, o despertar de uma identidade asiática em contraposição à “ocidental”) (HURRELL, 1995, destaque do autor).

A partir dessa consciência regional, todavia, parece sim ser possível a tomada de decisões comuns quanto ao ensino, à economia, aos gastos sociais com a população européia, à necessidade de uma política de direitos humanos, à própria concessão de asilo (em alguns casos). Todavia, quando se trata de gerir políticas

que toquem na questão da necessidade da mão-de-obra imigrante, o que transparece é o medo de lançar mão do direito soberano de decidir quem entra em seu território. Parecem não tão intrincadas as tomadas de decisão e assinatura de acordos, contudo, a dificuldade em concretizar os ideais propostos nos mesmos está relacionada tanto à forma como ao significado da aplicação das políticas no contexto nacional. Se para determinado país é legítimo provocar a “fuga de cérebros”¹⁷ nos países em desenvolvimento, outros consideram essa uma prática perigosa, uma vez que a própria União pode estar legalizando a entrada de possíveis “células terroristas” no espaço europeu¹⁸.

Essa assimilação entre terrorismo e imigração, por sua vez, é primordial para entender mais que as ações políticas europeias, também o espírito das mentes dos cidadãos europeus. O grande desafio que parece tangenciar as sociedades europeias do início do século, portanto, é encontrar uma maneira de controlar as entradas de estrangeiros sem murar, fisicamente, suas fronteiras. No entanto, embora os muros não sejam erguidos compulsoriamente (já existem, por exemplo, os de Ceuta e Melilla), a abstração do “muro”, ou seja, a perpetuação de estereótipos e o distanciamento entre população nacional e população estrangeira torna-se cada vez mais real nas sociedades hospedeiras, as quais se desenham mais restritivas para receber o diferente, deixando-o além de uma barreira invisível, mas totalmente perceptível.

Reconhecidos como indesejáveis e/ou ameaçadores, migrantes e refugiados tornam-se objeto de políticas de estado mais radicais que as das formas tradicionais de intervenção, quanto ao controle das fronteiras e ao acompanhamento das trajetórias sociais dos imigrados. Multiplicam-se, nesse contexto, iniciativas de erguimento de barreiras físicas nos pontos de passagem de migrantes e de criação de campos para reunião e confinamento de migrantes e refugiados.
(PÓVOA NETO, 2007, on line).

¹⁷ O Banco Mundial calcula que aproximadamente 70 mil pessoas (a maioria desses sendo africanos) migrem para o hemisfério norte (ACIDI, 2003, on line).

¹⁸ Dentre os muitos exemplos a citar, tem-se o caso do marroquino Mounir El Motassadeq, acusado, em 2002, como um dos participantes dos atos terroristas de 11 de setembro de 2001. Motassadeq migrou para a Alemanha em 1993, tendo aprendido o idioma em Münster e mudado posteriormente para Hamburgo, onde estudou Engenharia Eletrônica na Universidade Técnica de Harburg. Foi lá que ele conheceu Mohammed Atta (líder de um grupo terrorista), em 1996, com o qual teria se encontrado pela última vez em maio de 2000. Motassadeq foi preso em 28 de novembro, em Wuppertal, e transferido em meados de outubro para um presídio em Hamburgo (BBC, on line).

O ponto central é que tanto os Estados, quanto a União, quanto os cidadãos europeus parecem entender a imigração como ameaça à integração da sociedade, entretanto, todos são racionais o suficiente para empreenderem que sem a mão-de-obra imigrante a Europa não seria capaz de suprir suas necessidades. Tal situação é de complexa solução, pois as leis não se tornam mais flexíveis e a imigração ilegal continua crescendo. Nota-se que, mesmo em períodos de desemprego, a imigração permanece porque os empresários solicitam trabalhadores que tenham um menor custo e que não possam exigir direitos sociais. Além disso, percebe-se que há emprego mesmo em épocas ruins do mercado de trabalho porque os cidadãos europeus preferem encontrar atividades que sejam compatíveis aos seus conhecimentos. De fato, segundo analistas, os imigrantes podem auxiliar na prevenção de recessões e até na expansão das empresas, todavia, a baixa qualidade da mão-de-obra pode igualmente influenciar na baixa dos salários e na diminuição da competitividade (BROCHMANN, 1996).

As relações entre a imigração e a percepção da imigração, seja nos níveis estatais, supranacionais ou individuais, são fundamentais para o entendimento da forma de aplicabilidade das ações. Isto demonstra, por exemplo, que há uma “organização da clandestinidade” na União, pois, na medida em que as leis não facilitam a entrada de pessoas, cresce a quantidade de rotas ilegais e de “traficantes de seres humanos”. É preciso enfatizar ainda que, em grande parte das vezes, as pessoas se utilizam das rotas e pagam aos chamados “traficantes”, sem serem, de fato, “traficadas”. Isto é, os ilegais pagam aos supostos “traficantes” para que os mesmos os auxiliem a entrar na Europa. O problema é que, quase sempre, os governos concentram-se na luta contra o “tráfico de pessoas”, ou seja, há uma criminalização da questão para que se possa punir sem o debate humanitário correlato, fazendo com que o retorno seja visto como “salvação”. Esta é uma maneira de mascarar a questão das entradas ilegais. Nesse sentido, legitimam-se as políticas restritivas, as quais vão ao encontro do sentimento de pânico das populações locais.

O grau de apoio, nas sociedades de imigração, ao uso de tais dispositivos em sobreposição (ou substituição) às políticas tradicionais, indica o elevado patamar alcançado, nessas sociedades, pela rejeição aos imigrantes. A ponto de que, mesmo onde existe um desenvolvimento relativamente alto das liberdades civis, admita-se a possibilidade do encarceramento ou da restrição severa à mobilidade

do migrante. Apoiando-se numa hostilidade difusa quanto aos imigrantes, e na sua imputabilidade quanto a diversos males sociais, meios de comunicação de massa e forças políticas contribuem para a construção de imagens ameaçadoras sobre a imigração. Esta passa a ser frequentemente representada como invasiva e descontrolada, passível, portanto de iniciativas mais ousadas para sua contenção (PÓVOA NETO, 2007, on line, destaque do autor).

As migrações para a Europa, nesse sentido, tornaram-se um problema efetivamente a ser discutido pelos líderes europeus e uma política comunitária passou a ser uma das prioridades da União. O espaço de liberdade, segurança e justiça, pautado especialmente na questão da livre circulação dos indivíduos, encontrou âmbitos de difícil resolução, principalmente porque essa envolvia assuntos de segurança ligados, diretamente, à problemática da distribuição de riqueza e oportunidade no mundo contemporâneo.

1.3 Imigrantes na União Européia: percepção, assimilação e xenofobia

Já em 1992 a Organização Mundial para as Migrações afirmava que os aspectos “push”, existentes nos países de emigração eram maiores que os de “pull”, dos países acolhedores, isto é, as motivações para sair eram maiores que a demanda dos territórios hospedeiros. Este fato pode ser notado de maneira preponderante na Europa. A desestabilização do Estado de bem-estar social, após anos de conquistas sociais, acarretou um fechamento na mentalidade das populações européias. Os imigrantes foram constantemente acusados de serem os causadores das deficiências dos Estados e, com isso, as restrições tornaram-se cada vez maiores. Ainda mais, a queda do regime socialista na Europa do leste, ocasionou um fluxo significativo de imigrantes em busca de melhores oportunidades no capitalismo da Europa ocidental, que se juntavam aos imigrantes originários de outros países pobres do globo.

O mundo assistiu com assombro a ascensão da extrema-direita européia, pois não acreditava ser mais possível regimes de cunho discriminatório nas democracias ocidentais. Embalados, muitas vezes, pela ideologia do fim da história, que pregava a supremacia do capitalismo ocidental frente à queda do socialismo soviético, os povos viram novamente a subida ao poder de líderes nacionalistas extremados (RIBEIRO; VIZENTINI, 2000).

Na Europa, muitas pessoas estão chocadas com o avanço do neofascismo. A maioria não queria acreditar que partidos de extrema direita pudessem ter sucesso nos “democráticos” países industrializados europeus. Na Alemanha, onde especialmente o anti-semitismo marcou a história, impera o silêncio diante do avanço da extrema-direita nos países vizinhos. O NPD (Partido Democrático Nacional da Alemanha) que, segundo o atual governo, deveria ser proibido, comemora o sucesso da extrema-direita na Europa, especialmente na França e na Holanda. Apesar dos partidos de extrema-direita na Alemanha estarem fragmentados e até agora não terem conseguido o mínimo de 5% de votos necessários para ocupar uma vaga no Congresso, eles vislumbram, agora, boas perspectivas para a frente. A organização da extrema-direita também cresceu com a utilização da Internet. Mais de 800 sites na Internet oferecem textos, músicas e informações sobre demonstrações neonazistas, o que o governo não pode proibir, pois muito do que é oferecido provém do exterior. É notável, também, que o fenômeno do neonazismo tem aumentado nas escolas (ANDRIOLI, 2002, on line, destaque do autor).

Tais acontecimentos estão intimamente ligados às questões referentes ao crescimento da imigração para o continente, caracterizado pela não assimilação dos estrangeiros e a perpetuação de suas culturas e fé. Etnicidade e raça têm uma peculiaridade: a caracterização dos indivíduos permanece neles ao longo da vida (SANDOVAL, 2002). Fatores como a língua, os valores culturais e familiares, ou a importância histórica são incapazes de ser esquecidos pelos imigrantes e suas gerações, o que acaba por desencadear confrontos com as populações hospedeiras, que se sentem ameaçadas pelo “outro”. Segundo o psicanalista Salvador Sandoval, se o grupo alienígena quiser participar politicamente da sociedade à qual pertence “momentaneamente”, é preciso que rompa com a matriz. Porém, o que se nota em muitas comunidades imigrantes, presentes na União Européia, é sua capacidade em se tornarem meros apêndices da origem, existentes, mas sem nenhuma função realmente importante para a totalidade da sociedade. Esse sentimento de não pertencimento favorece a limitação dos direitos adquiridos pelos imigrantes, bem como o olhar repreensivo dos europeus.

Outro fato perceptível nas sociedades acolhedoras européias é a dificuldade que tem a cultura dominante, judaico-cristã, em dialogar com outras. Os tratados e documentos oficiais da União alardeiam o respeito às diversas culturas, à eliminação da xenofobia, à assimilação dos imigrantes. No entanto, o próprio ideal de assimilação demonstra que estão “abertos” para incorporar outras pessoas,

conquanto que essas se adaptem à realidade europeia, deixando para trás um passado periférico e não civilizado.

Se, como já apresentado anteriormente, a construção da identidade se dá pela relação de poder (CASTELLS, 2002), o ressurgimento do nacionalismo é, portanto, decorrente do desafio imposto aos Estados nacionais no tocante à identidade de seus cidadãos. A oposição ao estrangeiro, nesse sentido, pode tomar formas cada vez mais marcantes nas sociedades, cujos membros lutam em prol de uma identificação própria. O assombro que se pode sentir ao se presenciar atos contrários à existência de imigrantes em território europeu, reflete a incapacidade em perceber que as políticas que estão aflorando na União Europeia seguem caracteres restritivos também porque as reações de sua população clamam pelo fechamento das fronteiras.

Entende-se, então, que “as identidades coletivas proporcionam um princípio de integração social” (EDER, 2003, on line), o qual é seguido por outro princípio tão essencial quanto: os interesses.

As identidades definem fronteiras em relação ao mundo exterior; excluem os outros. Os interesses conduzem a estratégias que incluem os outros mediante um cálculo racional, ou seja, levam a prover um mundo de pessoas suficientes para dele se beneficiarem. As identidades definem as fronteiras de um espaço em que se incluirão os interesses. Estes, por sua vez, rompem fronteiras, ligando as pessoas como indivíduos que seguem suas estruturas de preferências e transgridem as obrigações e as normas coletivamente compartilhadas. Trata-se da função liberadora da ação racional, já observada pela sociologia histórica comparada, segundo a qual os entrepostos de comércio, as cidades comerciais e as culturas mercantis parecem ter desenvolvido os regimes mais liberais, embora instáveis. Esse aspecto liberador transformou-se na ideologia neoliberal, segundo a qual o bem coletivo é considerado resultante da ação baseada no interesse próprio (EDER, 2003, on line).

Esse interesse próprio do qual trata Klaus Eder (2003), é notado entre os europeus na medida em que as vontades dos Estados, da União e da opinião pública em geral estão imbuídas de sentimentos unilaterais, que permeiam as tomadas de decisão quanto à configuração das políticas migratórias. É, em suma, o interesse próprio que parece impossibilitar o crescimento do multiculturalismo na União, oferecendo oportunidades equânimes para todos os residentes, sejam eles naturais, naturalizados, imigrantes...

Segundo Verena Stolcke, há, entretanto, uma divergência entre o racismo “tradicional” e o que ela chama de “nova retórica da exclusão”. Isto é,

A diferença entre elas reside na maneira como aqueles que são alvo são conceituados em termos sociopolíticos, ou seja: se são concebidos como membros naturalmente inferiores ou como estranhos, alienígenas para a nação (*polity*), seja esta um Estado, um Império ou uma Comunidade de Nações. O que distingue o racismo dessa nova espécie de fundamentalismo cultural de direita é a maneira pela qual essas doutrinas concebem tais supostos causadores de conflitos sociopolíticos. O fundamentalismo cultural justifica a exclusão de estrangeiros, estranhos que supostamente ameaçam a identidade e a unidade culturais da nação; o racismo geralmente tem servido para legitimar a inferioridade socioeconômica dos desprivilegiados, com o fim de desarmá-los politicamente” (STOLCKE, 1993, p. 24).

O problema não se encontra apenas nos países de tradição na recepção de imigrantes, já que aqueles que tiveram uma característica maior de expulsão passaram a receber imigrantes vindos de diferentes origens, como dos ex-países socialistas e do norte da África. Espanha e Portugal, por exemplo, antes países predominantemente de emigração, confrontam-se com a realidade da entrada de milhares de imigrantes, principalmente ilegais, e tornam-se também adeptos das políticas restritivas. Segundo estatísticas, os países de desenvolvimento mais antigo ainda atraem mais imigrantes, porém a entrada na União Européia e o nível de melhora nas economias de Estados – antes característicos de expulsão – fizeram com que houvesse um novo rumo, já que a entrada parecia mais fácil.

Nos países membros da UE também se observam grandes diferenças nas taxas de imigração, que oscilam entre porcentagens de cerca de 10% da população total na Bélgica, 9% na Alemanha, 7% na Áustria, 2,5% na Espanha e 2,7% na Itália. Adicionalmente, detecta-se uma importância crescente da imigração ilegal, cujos fluxos anuais ascendem a 0,3 e 0,5 de milhões de pessoas nos EUA e na UE, respectivamente, e das solicitações de asilo na UE durante conflitos bélicos (DOLADO, 2002, on line).¹⁹

De maneira geral, percebe-se que a migração – com sua dupla face, emigração e imigração (SAYAD, 1998) – tem estado presente durante a história européia. Não houve, é verdade, uma linearidade, existindo momentos de maior aceite aos estrangeiros e outros de grande xenofobia. De fato, como nota Ana Paula Tostes (2004), a integração política européia sempre foi ameaçada quando ideais

¹⁹ Tradução livre da autora.

ultranacionalistas emergiam, porque esses absorviam tudo o que poderia ser gerido concretamente enquanto bloco político. “[...] a Europa é uma Bela adormecida que precisa de um desígnio próprio para despertar” (MORIN, 1994, p. 3), tais desígnios podem advir de problemas comuns, como número de desempregados, índices de produção; de problemas econômicos, como estagnação e depressão; mas, principalmente, precisa surgir de problemas da civilização, o que toca nas questões de identidade e alteridade.

A vontade política dos Estados em determinarem regulamentos comuns no tocante às migrações, portanto, surgiu apenas na década de 1990, quando os líderes perceberam que a comunidade econômica só levaria paz efetiva aos povos europeus se as discussões em relação às suas ameaças pudessem ser geridas conjuntamente. Nota-se, assim, um tratamento específico aos imigrantes a partir de então, encarados, quase sempre, como propulsores de desordenamento na sociedade europeia e causadores de conflitos sociais, embora necessários para a manutenção do patamar de solidez econômica atingido. A perseguição por parte da polícia contra imigrantes ilegais torna-se cada vez mais contundente, fazendo com que grupos revoltem-se contra os governos e as sociedades nacionais nas quais se encontram.

A europeização das políticas migratórias, que será trabalhada no próximo capítulo, não só escancarou algumas limitações da integração política da União, como também clarificou que as questões de entrada e de saída de pessoas são reflexos do entendimento que os Estados têm de sua soberania. Havia sim uma busca pela europeização das políticas, desde que essas ficassem sob a vontade dos Estados, ou seja, a última palavra e a aplicação dessa última palavra deveria ser posta em prática pelos Estados signatários (FAVELL, 1998).

Pelo exposto, é possível considerar que a aquisição da cidadania europeia pelos europeus foi mais uma forma de discriminar todos os que não a tinham. A “unidade na diversidade”, nesse caso, era expressa literalmente em relação às diferenças da Europa, não às minorias nela existentes. Um continente que já possuía inúmeros conflitos referentes à sua própria história (bascos, curdos, flamengos) não parecia disposto a encarar outros mais que deveriam surgir a partir da entrada – e permanência – de turcos, libaneses, argelinos. Já era suficiente a quantidade de estrangeiros existente nos países europeus. A União oferecia novas

oportunidades, através do investimento em nações destruídas economicamente (subsídios à agricultura africana, por exemplo).

Todos os países europeus têm se tornado de fato países de imigração, mesmo que o discurso alemão, por exemplo, rejeite essa idéia. Este tem sido o caso da França, desde 1960, da Alemanha e do Reino Unido, e mais recentemente o caso da Espanha e da Itália. A priori as relações históricas e políticas entre os países de chegada e de saída têm determinado tipos de destino diferentes entre os membros da União, há uma variação das populações (KASTORYANO, 1997, on line)²⁰.

Observa-se que nesta relação a cidadania confere direitos a todos quantos a possuam e deixa de fora todos aqueles que não pertençam ao seu nicho. Há, de fato, uma apropriação do discurso do senso comum nas falas oficiais, na medida em que todo aquele que é alienígena ao processo de integração precisa ser observado mais de perto, com cautela, pois a ameaça ronda qualquer cidade, qualquer país (OBSERVATÓRIO DA COMUNICAÇÃO, 2003).

Pode-se traçar uma objetivação, que consiste na materialização de conceitos e na transformação desses em imagens (OLIVEIRA, 2004). Isto demonstra a explicitação coletiva de pensamentos que, no momento de crise, acabam sendo incorporadas como legítimas por não simplesmente uma minoria xenófoba. As imprensas germânicas e internacionais têm divulgado imagens de movimentos contrários à vinda e à emancipação de mais imigrantes e mais costumes estrangeiros. O jornal alemão *Der Spiegel* relatou, por exemplo, em 19 de junho de 2007, notícias do movimento Pró-Colônia, o qual tem se espalhado por toda a Europa. A grande reivindicação desse movimento era a interrupção da construção de uma das maiores mesquitas na Europa, na cidade alemã de Colônia, porém acabou por se tornar uma forte bandeira xenófoba (REIMANN, 2007). Junto a essa tese, por sua vez, inflamou-se a luta contra a expansão da fé islâmica no continente europeu e os pedidos para a construção de mais igrejas, ao invés de mesquitas.

Isso porque não apenas os alemães preocupam-se com a entrada de imigrantes de fé muçulmana, mas todos os europeus, que temem ver lançados fora seus ideais laicos e mesmo o desenvolvimento da cristandade. O que importa destacar, contudo, é que não apenas os envolvidos em movimentos da extrema-

²⁰ Tradução livre da autora.

direita acreditam na necessidade da preocupação. O medo do avanço do fundamentalismo islâmico na Europa se alastra até mesmo entre aqueles que pouco se interessam pelos desdobramentos políticos.

Outro exemplo a citar aconteceu na França em 2002, quando a extrema-direita de Le Pen conseguiu chegar às urnas no segundo turno, em muito graças à plataforma antiimigração abertamente traçada. O fato demonstra como a insegurança tomou conta das mais variadas parcelas da população, pois não são os menos instruídos que acreditam na necessidade de banir a imigração, mas pessoas de todas as faixas etárias, independentemente de gênero, escolaridade e classe social. Seja por um ou outro motivo, a demonização do papel do imigrante nas sociedades ricas cresceu espantosamente.

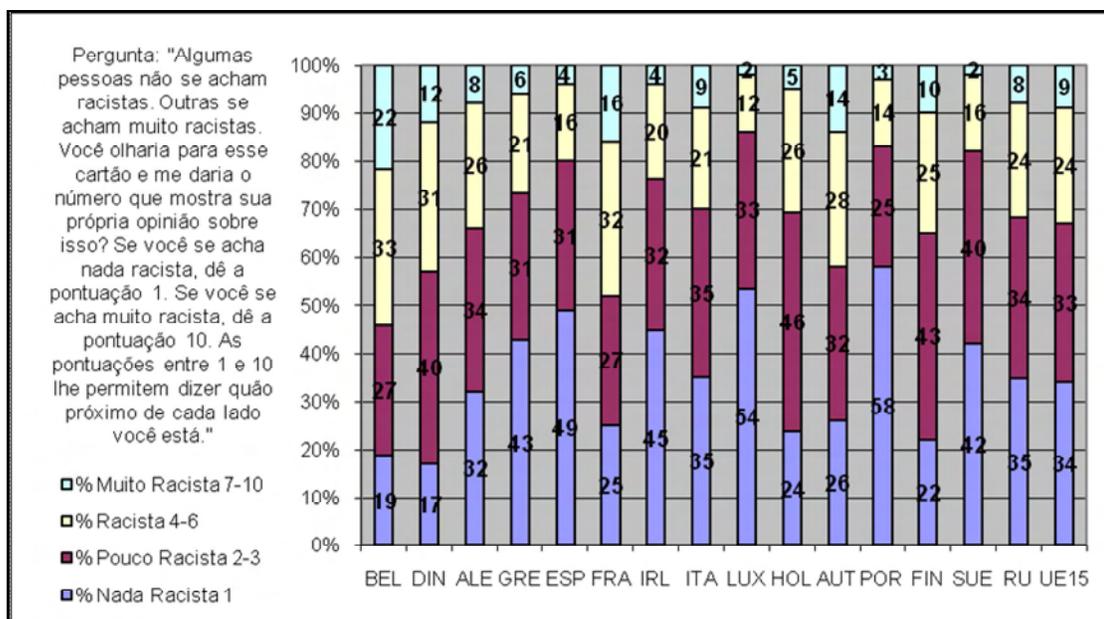
Diversas pesquisas e sondagens foram – e continuam sendo – feitas para verificar, tanto a impressão que os europeus têm dos imigrantes, como a disponibilidade em aceitá-los. Os resultados apontam, em boa medida, que muito embora a preocupação em estar ao lado de um estrangeiro não seja tão intensa, a vontade de vê-los em número crescente não lhes é muito aceitável. Outra constatação, que reforça ainda mais a tese da dificuldade em se conformar uma política migratória comum são as diferentes disponibilidades dos Estados-Membros em relação aos grupos de imigrantes.

Os três gráficos a seguir são referentes a uma pesquisa realizada pelo Eurobarômetro no ano de 1997, portanto antes da Cimeira de Tampere (1999) (marco para a comunitarização das políticas de imigração na União) constatava a existência de um número significativo de racistas nas sociedades europeias. Embora as estatísticas pareçam promissoras, visto que os entrevistados que não se consideravam racistas era significativa, percebe-se que a quantidade dos que se enxergavam muito racistas, racistas e pouco racistas era superior. É importante notar ainda a conexão feita pelos pesquisadores para a União Europeia que, há época, era composta apenas pelos quinze países apresentados nas tabelas.

É fundamental também ressaltar que as pesquisas do Eurobarômetro refletem a opinião dos entrevistados sobre si mesmos, ou seja, é bem possível que as estatísticas não reflitam completamente a verdade, uma vez que as pessoas têm uma tendência a amenizar seus preconceitos. De qualquer maneira, os números acentuados dos europeus que abertamente se afirmam racistas explicam em muito as restrições políticas. Preocupação não apenas estatal ou regional, o racismo e a

xenofobia encontraram guarida e mesmo fortaleceram a questão das migrações como ameaça, à sua identidade, a seus valores e crenças, à seus empregos, enfim. Os dados da pesquisa que se apresentaram na tabela a seguir poderão auxiliar no esclarecimento do sentimento de aversão ao “outro” existente na União Européia.

Gráfico 1: Grau de Expressão do Racismo



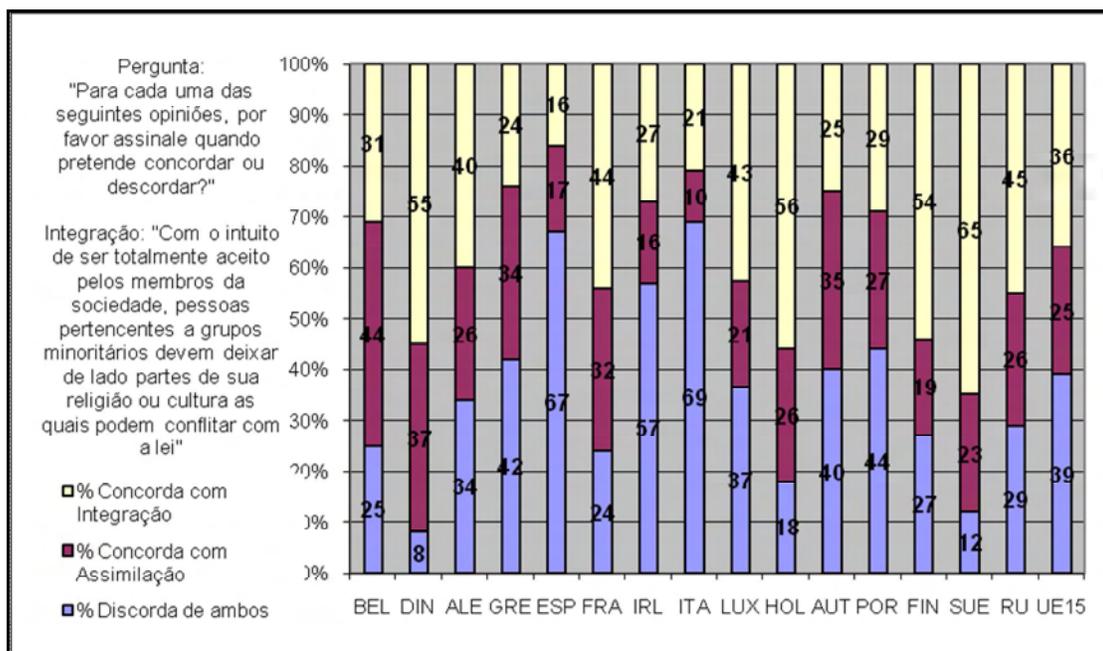
Fonte (adaptado): Eurobarômetro 47.1 Primavera 1997.

Outra questão fundamental quando se trata de imigração e de percepção da imigração na União Européia refere-se à idéia de assimilação dos estrangeiros, ou seja, em que medida os europeus entendem que a incorporação de sua cultura nos meios imigrantes influencia na inclusão desses como aceitáveis nas sociedades hospedeiras. A pesquisa apresentada na tabela 2 queria identificar ainda a diferença entre os que aceitavam a integração e os que se expressavam a favor da assimilação, assim como os que não concordavam nem com uma nem com outra tese.

É possível notar que havia uma porcentagem alta daqueles que consideravam não dever existir nem assimilação e nem integração, isto é, que os grupos de imigrantes deveriam continuar como paisagens exóticas, sem direitos às mesmas manifestações que os europeus. Em suma, esse grupo acreditava que os imigrantes

deveriam apenas prestar os serviços para os quais se encontravam nos países hospedeiros e permanecer nos guetos referentes aos seus semelhantes. Esse tipo de pensamento, expresso por uma pesquisa realizada em 1997, reflete muitas das dificuldades que a União Europeia viria a encontrar quando das tentativas de formulação de políticas migratórias e ações de direitos para os imigrantes legais.

Gráfico 2: Opções para Integração ou Assimilação



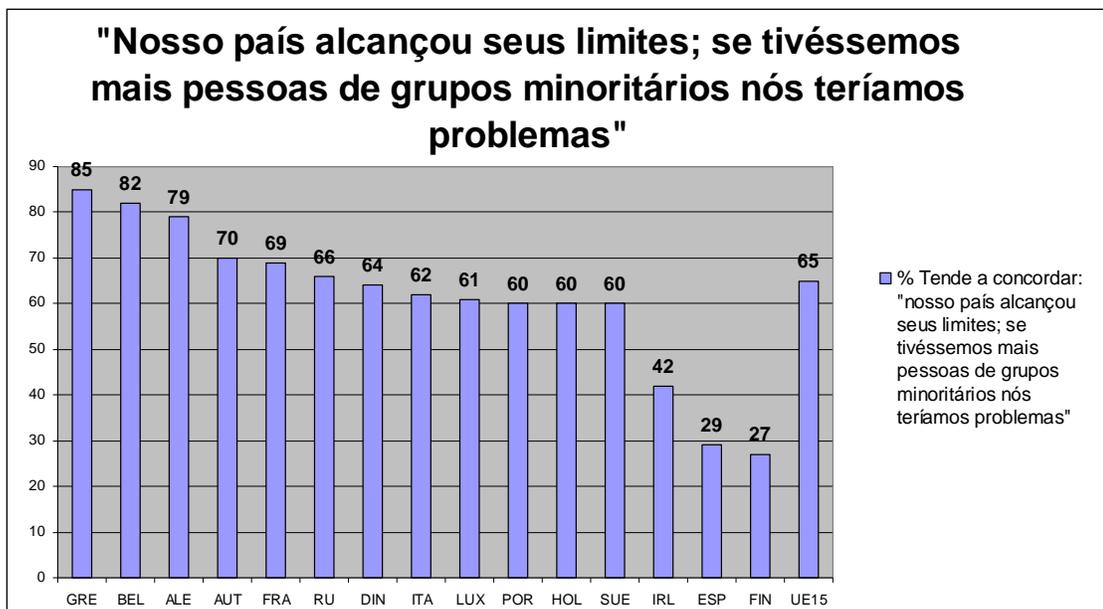
Fonte (adaptado): Eurobarômetro 47.1 Primavera 1997.

A terceira tabela dessa pesquisa demonstra que já em 1997 as populações dos Estados-Membros da União percebiam a existência de grupos étnicos minoritários como entrave para a integração do bloco. Segundo a própria pergunta do Eurobarômetro, os países-membros haviam atingido seu limite de recepção de imigrantes. A capacidade seja para integrá-los, para assimilá-los ou para deixá-los à parte estava esgotada e era com essa percepção que tanto Estados-Membros quanto União Europeia deveriam agir em relação aos novos pedidos de entrada.

As respostas encontradas demonstram que a maneira de encarar a imigração como ameaça não foi resultado puro e simples dos ataques terroristas do início dos anos 2000. O que se permite afirmar, contudo, é que tal compreensão entrou definitivamente na agenda de segurança dos Estados imbuída, logicamente, pelos

acontecimentos, mas que a força da opinião pública e os manifestos secutizados²¹ por uma mídia internacional foram fundamentais para as medidas mais severas desenhadas em torno dos imigrantes, especialmente os indesejáveis (ilegais, grupos de refugiados, reagrupamento familiar, principalmente).

Gráfico3: Grau de aceitação de mais imigrantes



Fonte (adaptado): Eurobarômetro 47.1 Primavera 1997.

Outro balanço importante para esta pesquisa é o Relatório Anual (2002) do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia. De fato, como os pareceristas supunham no início dos trabalhos, os atentados ocorridos nos 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, perpetuaram um sentimento de pânico e de revolta contra agrupamentos de imigrantes. Demonstra-se, pelos trabalhos realizados, que, principalmente, a islãfobia cresceu significativamente no período.

As conclusões mostram que as comunidades islâmicas se tornaram alvo de uma maior hostilidade depois do 11 de Setembro de 2001. O aumento do medo entre a população em geral veio exacerbar os preconceitos já existentes e instigar actos de agressão e perseguição em muitos Estados-Membros. Simultaneamente, as tentativas para diminuir o receio levaram, por vezes, a um novo interesse pela cultura islâmica e a iniciativas inter religiosas. O relatório afirma que os políticos, os meios de comunicação social e os cidadãos, a título

²¹ O que se verá no capítulo 3.

individual, podem desempenhar um papel na redução das tensões e na promoção do entendimento entre diferentes crenças, culturas e grupos étnicos (OBSERVATÓRIO Europeu do Racismo e da Xenofobia, 2002).

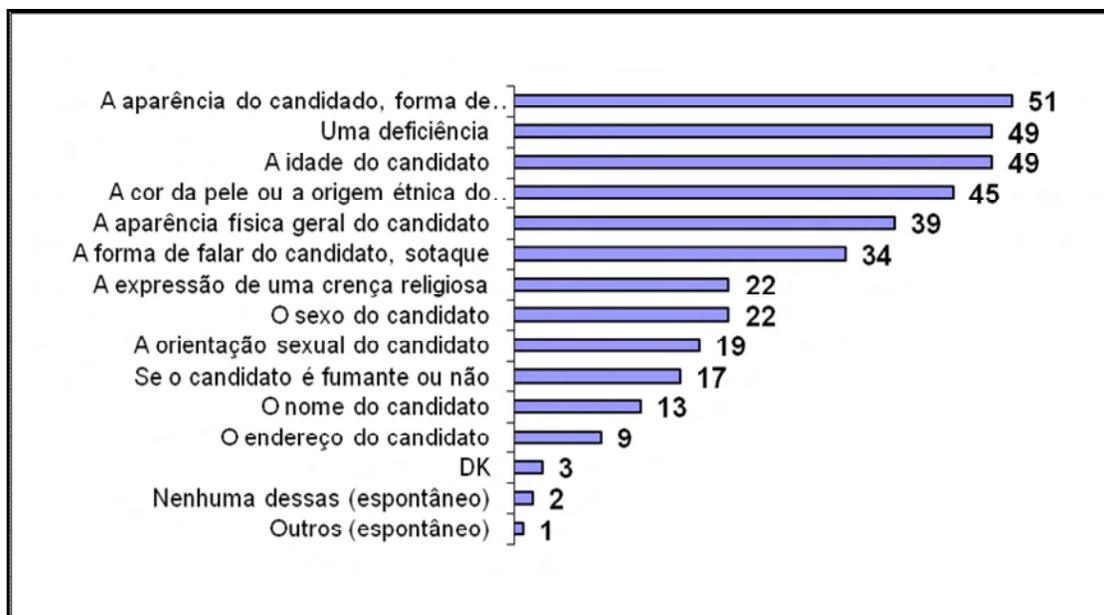
A realidade demonstrou que o simbolismo dos ataques terroristas serviu para manifestar políticas migratórias restritivas que já vinham sendo implantadas, mas que então se justificavam. Especialmente a aquisição de um espaço de liberdade, segurança e justiça, no qual todos os cidadãos, independentemente de serem cidadãos europeus ou não poderiam circular livremente suscitou várias discussões que tangenciavam o sentimento europeu em relação ao “outro”.

Nota-se que havia sim uma vontade dos líderes europeus em estabelecer uma sociedade multicultural, mas as sociedades afirmavam que tal pluralidade não podia, de forma alguma, suplantar as conquistas de tantos anos. Por isso, quando se analisa as estatísticas mais recentes sobre o sentimento europeu para com o imigrante que em seu território habita, há uma diferenciação de pensamento, especialmente entre as idades. A maioria, no entanto, encara haver uma necessidade de mão-de-obra qualificada, mas exige leis mais restritivas, para que justamente esses sejam os únicos a serem contemplados.

Quando se observa, por exemplo, a característica de empregabilidade percebe-se que as razões étnicas e religiosas têm um papel considerável nas escolhas. Resultado de uma política que, embora pregue a não-discriminação, não age assim. A maioria das características encontradas nos imigrantes são fatores de rejeição para a empregabilidade: cultura, religião, sotaque, cor da pele. Isto permite concluir, mais uma vez, a incapacidade da sociedade europeia em pôr em prática as políticas tanto de assimilação quanto de integração, fazendo com que a diferenciação saia do nível privado e alcance o público, como no caso do acesso ao emprego.

O gráfico a seguir demonstra como as características próprias de um candidato a emprego são analisadas, de forma a serem mais ou menos fatores de rejeição. Vale destacar que a maioria dos aspectos mais rejeitados quando do escolha estão presentes em pessoas originárias de outros países, o que prova a menor acessibilidade dessas a determinadas vagas. Se existe uma cegueira dos empresários europeus para a entrada de imigrantes ilegais, certamente não é válida para os melhores cargos, mas para os trabalhos mais penosos que ainda restam.

Gráfico 4: Critérios que podem colocar as pessoas em desvantagem, quanto uma companhia pode escolher entre dois candidato com habilidades e qualificações iguais UE25 (%)



Fonte (adaptado): Eurobarômetro 2007.

A mesma pesquisa concluiu que a discriminação em relação à origem étnica, à religião e aos costumes permanecia elevada dentro dos países membros da União Européia e que mesmo os índices da União eram altos. Destaque ainda foi o resultado da seguinte pergunta: “No seu país, os policiais param mais frequentemente pessoas de outras origens étnicas em comparação aos nacionais?”. O resultado demonstrou que sim. Na maioria dos países, mais de 50% afirmaram que a polícia geralmente aborda mais os etnicamente diferentes. O nível da União para essa questão foi de 55%, o que reforça a existência da desconfiança em relação ao “outro”.

Esse e outros motivos são grandes responsáveis pela criminalização dos imigrantes. Muitas vezes a parcialidade dos meios de comunicação exacerba ainda mais os ânimos da população, acarretando em manifestações de verdadeiro ódio

para com o diferente. Além disso, a desigual percepção – do imigrante²² – em relação ao fenômeno não permite que haja boa gerência dos fluxos. Há uma visão totalmente paradoxal de quem entra e de quem vê entrar. Por isso as políticas de “trabalhadores convidados” foram, ao mesmo tempo, um sucesso e um fracasso. Sucesso para quem pôde entrar livremente, fracasso para quem viu a saída nunca acontecer. Por isso a dificuldade em se implementar uma eficaz política migratória comum. Os delineamentos das políticas conjuntas, por sua vez, parecem estar determinados a realizar os contornos necessários para a harmonia entre as políticas externas e internas dos Estados-Membros e da União Européia. A efetivação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça é, por fim, discussão ímpar em relação à integração européia, no sentido de que abarca os anseios de toda uma população que deseja tanto poder circular livremente quanto ver restrita a circulação de outros. As reuniões realizadas e os acordos firmados a partir de 1999 são, nesse ínterim, objeto fundamental de análise, pois refletiram as decisões tomadas desde o âmbito da opinião pública até os mais altos graus da hierarquia européia.

²² Conversando com os jovens migrantes que estão sendo mantidos, sem rumos, nesses campos, eu me dei conta de que eles estavam convencidos de que a Europa estava esperando por eles de braços abertos, com um trabalho e um alojamento para oferecer-lhes. Essas pessoas são manipuladas no seu país de origem por intermediários ou transportadores mal intencionados. Quando esses migrantes conseguem alcançar, após terem do a sua vida em perigo, as nossas orlas, fica muito difícil, e até mesmo impossível convencê-los de que eles devem retornar ao seu país (GAUBERT, 2007).

CAPÍTULO 2 DE TAMPERE AO PROGRAMA DE HAIA: O DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA COMUNITÁRIA DE IMIGRAÇÃO

Acabou a era das ilusões. Quem quer que duvide disso deveria dar um passeio guiado por Neukoelln ou La Courneuve ou pelo centro de Bradford: nem os melhores, nem os piores lugares, somente uma pequena mostra do que vem por aí. Também esses lugares estão fadados a mudar, mas será um processo muito lento e o resultado será uma Europa muito diferente daquela que conhecemos.
(Walter Laqueur, 2007)

2.1 União Européia – uma colcha de retalhos justapostos

A construção de um mecanismo de integração que exercesse funcionalidade ótima para todos os Estados, refletindo, conseqüentemente, na fortificação da União, não se constituiu em elemento de fácil obtenção para o bloco político-econômico. A necessidade de ceder determinados pontos para a ação conjunta suscitava dúvidas, tanto nas lideranças políticas quanto na opinião pública²³. “A interação entre mentalidades [era] irreversível. A integração intercultural [era] uma opção de consciência, mas [tornava-se], principalmente, num imperativo de coexistência, de gestão econômica e de segurança coletiva” (2007)²⁴. O processo de configuração da União Européia, nesse sentido, dependia – e depende – de solidariedade e de práticas democráticas entre seus órgãos institucionais, a fim de que o peso conferido às questões pudesse ser relativamente semelhante.

O trabalho realizado nessa pesquisa procurou avaliar o processo de construção de algumas políticas realizadas. Enquanto bloco econômico, a União Européia expressava enorme desenvolvimento. Especialmente nas duas últimas décadas do século XX foram grandes os avanços. A moeda única projetava uma economia européia forte no cenário internacional e o mundo observava o ideal pan-europeu reerguer-se. O fim da Cortina de Ferro oferecia a oportunidade de novos

²³ A União Européia está embasada nas condições democráticas dos processos de decisão. Dentre eles está o valor conferido à opinião pública. Sempre que necessário são feitos, inclusive, plebiscitos, com o intuito de perceber a recepção dos assuntos entre os cidadãos europeus.

²⁴ “Integração européia: o transnacionalismo”. Prémio Jean Monnet, 2007.

laços e de uma Europa ainda mais unida (o que ocorreria com o alargamento da União para os países do leste no ano de 2004). O momento era ideal, então, para o aprofundamento dos vínculos políticos, que deveriam abarcar todos os meandros da União, especialmente os referentes ao conforto do cidadão e de sua segurança.

Para François d'Arcy (2002), "A integração europeia pode ser descrita como um processo de criação contínua", o qual necessita de reformas ininterruptas. Dentre as mais urgentes ele cita: a questão dos alargamentos, que trazem Estados com economias e identidades culturais diferentes dos então constituintes; a evolução das relações internacionais e da globalização, acarretando em maiores interações comerciais, ambientais, de luta contra o crime organizado e o terrorismo; e a diversificação das funções do bloco e o papel político crescente, que interfere diretamente com a questão da responsabilidade perante os cidadãos. O processo de integração, portanto, é imbuído de uma problemática ampla, que contempla múltiplos aspectos, os quais estão permanentemente interligados.

Em entrevista concedida a Tullo Vigevani, na ocasião do seminário "Política Internacional e Cooperação", Inácio Ramonet teceu algumas afirmações para compreender a vinculação existente entre os países da União e aqueles de emigração. A vontade comum de desenvolver as questões de maneira valorosa, também no âmbito político, fazia com que os Estados europeus olhassem com menor interesse para as nações terceiras²⁵, já que as dificuldades de implementação dentro de seu próprio continente eram complexas.

"[...] a unificação da Europa cria em torno dela uma série de movimentos políticos importantes, provocando uma diminuição do interesse pelos problemas do Terceiro Mundo. Vemos agora, por exemplo, a timidez com que a Europa intervém nas questões latino-americanas. O mesmo acontece com a relação com os países africanos, apesar de a Europa ser, potencialmente, um interlocutor privilegiado desta região [...]. Na realidade, há problemas de todo tipo [...]; também não é simples a questão de um sistema único de defesa europeu".(RAMONET, 1989).

O teor da entrevista refletia a situação de uma época em transformação na União Europeia, quando os laços políticos tentavam ser fortalecidos. O pouco interesse em relação aos países extra-europeus, todavia, impossibilitou parcerias concretas entre eles e a Europa. O não-auxílio oferecido aos países

²⁵ São denominadas "nações terceiras", "cidadãos terceiros", "Estados terceiros", todos aqueles não pertencentes à União Europeia. Não apenas nesta pesquisa, mas em muitas bibliografias consultadas e também nos documentos oficiais do bloco, encontra-se esta nomenclatura.

subdesenvolvidos contribuiu para o aumento dos fluxos populacionais, principalmente dos “refúgios econômicos”²⁶.

Outra visão considera que é o próprio desenvolvimento dos países terceiros a causa das emigrações. Isto parecia acontecer porque as oportunidades conferidas nos países receptores eram maiores que nos países de origem. Um exemplo a citar é o fenômeno da “fuga de cérebros”, ou seja, a emigração de cientistas para outros lugares, nos quais o incentivo à suas pesquisas fosse significativo constitui-se num dos maiores problemas enfrentados pelos Estados em desenvolvimento.

[...] o processo de desenvolvimento de um país gera migrações, dado que a melhoria de condições econômicas e educacionais leva os indivíduos a partir em busca de melhores oportunidades noutros países. Um ligeiro aumento do rendimento (associado ao despoletar do processo de desenvolvimento, por exemplo), aliado à desestruturação econômica e social, freqüentemente existentes nessas economias, bem como as expectativas de melhoria do nível de vida, podem induzir as migrações (FIGUEIREDO, 2005, on line, destaque do autor).

Apesar do avanço na integração política, algumas questões permaneciam intrincadas, com dificuldade para serem estabelecidas em comum acordo, e este era o caso da imigração. “A elaboração de uma política comum de imigração tem sido e continua a ser ainda um processo complexo, uma viagem com mapas elaborados à medida que a dinâmica de integração europeia se aprofunda” (LEITÃO, 2001). O aprimoramento das instituições europeias, nesse ínterim, era indispensável para a plena atividade dos organismos políticos europeus. A fim de que as instituições pudessem trabalhar perfeitamente, tanto para as soluções burocráticas quanto para o benefício dos seus cidadãos, o Tratado de Maastricht (1993) conformou, de fato, a União Europeia, constituindo-a segundo três pilares: integração econômica (já existente) – Comunidade Europeia; Política Externa e de Segurança Comum (PESC) – com o processo de decisão dentro do Conselho Europeu; e Justiça e Assuntos Internos – que executa a cooperação policial e judicial em matéria penal, além de cuidar das políticas de imigração e de asilo, e de lutar contra o narcotráfico, o terrorismo e a lavagem de dinheiro.

²⁶ O “refugiado econômico”, diferentemente do refugiado político, não é prescrito pelas leis do direito humanitário. O “refugiado econômico” é aquele estrangeiro que, não possuindo condições financeiras de sustento em seu local de origem, migra para outro país em busca de melhoria na condição de vida.

Conjuntamente, os três formam as bases de sustentação do bloco, conferindo a legitimidade e a supranacionalidade necessárias para a plena vigência da União Européia. Cada pilar organiza e assegura as soberanias nacionais e supranacionais, sendo que a supranacionalidade encontra-se, essencialmente, no primeiro, no qual a tomada de decisões acontece comunitariamente. O segundo e terceiro pilares agem de acordo com o procedimento intergovernamental. No primeiro pilar, portanto, apenas a Comissão Européia pode apresentar propostas ao Conselho e ao Parlamento, sendo a maioria qualificada suficiente para a tomada de decisão. No tocante aos outros dois, por sua vez, tal direito é compartilhado entre a Comissão e os Estados-Membros, sendo a unanimidade geralmente necessária no âmbito do Conselho. Uma modificação significativa para o presente estudo ocorreu no Tratado de Amsterdã, quando alguns domínios do terceiro pilar transferiram-se para o primeiro: os referentes à livre circulação de pessoas.

Em razão da multiplicidade de atores envolvidos no processo, o recorte deste trabalho centrou-se nas decisões realizadas pelos órgãos oficiais da União Européia. Nesse sentido, os documentos principais da análise referem-se, especialmente, ao Conselho, à Comissão e ao Parlamento. As idéias e pesquisas lançadas pelo “triângulo institucional”, dessa forma, foram essenciais para a compreensão das ações em relação às políticas migratórias, pois formaram os locais privilegiados da cooperação intergovernamental, onde se expressaram a vontade dos Estados e onde se manifestaram a necessidade de progredir na integração européia (D’ARCY, 2002).

Com base nas fontes utilizadas, percebe-se o embate permanente entre a problemática que envolvia a integração política e a integração econômica. Ou seja,

“a Europa econômica [fundava-se] em interesses e a Europa política em valores; a Europa econômica [constituía-se] num princípio de homogeneização (chamado harmonização), enquanto uma das finalidades da Europa política [era] salvaguardar suas diversas culturas” (MORIN, 1994).

O conflito entre essas duas instâncias refletia, conseqüentemente, no desenrolar das políticas migratórias. Ao mesmo tempo em que era interessante, para a economia da União, a mão-de-obra barata estrangeira, os choques culturais, provocados pelos diferentes valores – entre imigrantes e europeus – acentuavam os

contrastes entre Estados mais restritos e Estados menos restritos à leva de imigrantes²⁷.

A tentativa de estabelecer leis migratórias comuns, as quais pudessem salvaguardar tanto sua economia quanto seu conjunto de valores, esteve presente em cada um dos Tratados e encontros realizados pelos órgãos constitutivos da União Européia. Contudo, as diversas forças de pressão – existentes nas instâncias nacionais e internacionais – tiveram influência acentuada. A relação intrínseca entre segurança nacional e fluxos migratórios permeou todo o desenrolar das discussões desde mesmo antes de Tampere, suscitando discórdias e temores na opinião pública européia²⁸.

[...] uma cultura política liberal só pode manter unida uma sociedade multicultural quando a cidadania democrática se mostra vantajosa não apenas em termos de direitos liberais e políticos, mas também de direitos culturais e sociais. A cidadania democrática pode sustentar-se em seus próprios termos, e ainda estender-se para além de um *status* meramente legal, somente se puder ser resgatada em termos dos valores de uso do bem-estar social e do reconhecimento mútuo entre as variadas formas de vida existentes (HABERMAS, 1995).

O desenvolvimento de uma sociedade multicultural era a busca incessante da União. Na medida em que ansiava uma “Europa unida na diversidade”, pois aceitava

²⁷ Uma pesquisa realizada pelo Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia intitulada “Atitude das majorias perante as minorias”, divulgada em 2005, revelou que 50% dos europeus eram contrários à entrada de mais imigrantes. Indagados em relação à tolerância para com os estrangeiros, constatou-se também que os setores mais agressivos concentravam-se no meio rural e entre as classes com menor escolaridade e menor capacidade financeira, mas que também a elite sentia-se ameaçada pela entrada de imigrantes, principalmente se de origem muçulmana.

Observou-se ainda que a Grécia era o país mais temeroso quanto à entrada de imigrantes – e o mais xenófobo – e que países internacionalmente conhecidos pela sua abertura ao asilo, como a Inglaterra e a Bélgica, possuíam metade de suas respectivas populações contrárias à entrada de mais requerentes. Por sua vez, os países nórdicos apresentavam-se como os menos tolerantes – embora as diferenciações fossem grandes entre eles, sendo a Finlândia o mais resistente à imigração, a Dinamarca um pouco menos e a Suécia como o que mais cooperava com as decisões da União Européia. Portugal e Espanha posicionavam-se de forma dúbia em relação à resistência e à diversidade, mas destacavam o aspecto negativo.

Outra observação do estudo referia-se às diferenças entre os “antigos” Estados pertencentes à União e os “novos” Estados, advindos com alargamento para o leste. Enquanto entre os primeiros 60% eram favoráveis a limites para o multiculturalismo, apenas 42% dos recém-chegados à União pensavam ser necessários tais limites (FELNER, 2005).

²⁸No caso da opinião pública, pesquisas realizadas pelo Eurobarômetro confirmam as ações tomadas pela União, assim como a dificuldade de transformar em realidade as decisões assinadas pelos Estados-Membros. “Os cidadãos europeus são claramente favoráveis a uma política comum em matéria de asilo e imigração: 56% dos europeus reconhecem a necessidade de mão-de-obra imigrante e 66% querem que os imigrantes legais tenham seus direitos reconhecidos. Entretanto, 80% são a favor da restrição às entradas de imigrantes originários de países não membros da UE” (FLASH Eurobarometer, Bruxelas, 08/03/2004).

encampar Estados com diferentes níveis econômicos e de tradições culturais contrastantes, a União encarava outras facetas do desenvolvimento comunitário, facetas essas que demonstravam a fragilidade do bloco em determinadas questões.

2.2) O início dos debates sobre uma política migratória comum

Desde os primórdios da União Européia, quando da assinatura do Tratado de Roma, em 1957, houve preocupação em relação ao espaço do cidadão nos processos decisórios do bloco político-econômico nascente. A liberdade de movimento entre trabalhadores e entre cidadãos dos Estados signatários, por exemplo, estava presente já no primeiro texto assinado: “Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados membros” (TRATADO de Roma, 1957). No entanto, uma política migratória regulamentada, ou seja, uma política capaz de reger todos os países pertencentes à União não foi, inicialmente, pensada nas instâncias comunitárias. O próprio imperativo dos Estados em afirmarem-se como capazes de conduzir suas políticas, haja vista o temor europeu em tornar-se anexo das duas potências vigentes de então – Estados Unidos e União Soviética – conduziu a uma disritmia no quesito migratório (CAMPOS, 2002).

De fato, as bases para o regramento conjunto de uma política de imigração estabeleceram-se entre os anos de 1985 e 1992. O Ato Único Europeu, assinado em 1986, continha um programa de harmonização das políticas, o qual favoreceria a cooperação entre os Estados-Membros.

Tendo em vista promover a livre circulação de pessoas, os Estados membros cooperam, sem prejuízo das competências da Comunidade, nomeadamente no que respeita à entrada, à circulação e à estada de cidadãos de países terceiros. Cooperam igualmente no que respeita a luta contra o terrorismo, a criminalidade, a droga e o tráfico de obras de arte e antiguidade. (ACTO Único Europeu, 1986).

É preciso acrescentar que antes mesmo da elaboração do Ato Único, em 14 de junho de 1985, França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo haviam assinado o Acordo de Schengen²⁹, que possuía um aspecto inovador, porque

²⁹ O Acordo de Schengen é o nome dado a uma convenção assinada em 1985 por alguns países europeus e trata sobre a política de livre circulação de pessoas no espaço geográfico que

eliminava as fronteiras internas entre os países signatários, possibilitando a livre circulação das pessoas no espaço delimitado. Ainda, o Acordo determinava o fortalecimento das fronteiras externas, numa procura significativa de restringir as entradas de cidadãos terceiros, indesejados no território livre. Dessa forma, a área Schengen precisaria de três componentes para sua eficaz gestão: um modelo integrado de segurança das fronteiras, um controle fronteiriço e uma vigilância maior das fronteiras externas (CONSELHO da União Européia, 2002, on line).

A percepção dos ministros europeus de que a forma de maior praticidade do controle das fronteiras não se encontrava nas políticas internas dos Estados e sim na condição de exteriorizá-las direcionou as decisões no início dos anos 1990. A relação entre exteriorização das políticas e prevenção dos fluxos foi constantemente aludida em reuniões de líderes europeus. Dentre as mais importantes do período pré-regulamentação, encontra-se o Conselho de Edimburgo, ocorrido em dezembro de 1992. Uma das preocupações dos líderes europeus era que o fluxo migratório descontrolado pudesse desestabilizar os Estados-Membros.

De fato, o tratado que se ocupou do assunto de maneira mais significativa foi o de Maastricht, assinado em 1992 e em vigor desde 1993. Afirmando que “cada nacional de um Estado-Membro [era] cidadão da União Européia”, estava previsto que todo nacional de um país membro poderia estabelecer residência, trabalhar, enfim, exercer as mesmas funções que lhe coubessem em seu local de nascimento. Todavia, as próprias leis que possibilitavam liberdades maiores para os cidadãos dos países signatários do Acordo de Schengen, inspiravam redobrados cuidados em relação ao movimento dos imigrantes. Foram necessárias modificações na legislação³⁰, destinadas exclusivamente aos cidadãos de países terceiros que

corresponde à União Européia. Muito embora seja para o bem comum, alguns Estados-Membros não acataram o espaço Schengen, por conta das desconfianças quanto à segurança, principalmente. Ainda hoje nem Inglaterra, nem Irlanda fazem parte do Acordo Schengen, entretanto, o direito dos cidadãos europeus de entrarem e viverem nestes Estados-Membros não é afetado. Também participam do Acordo dois países que não pertencem à União Européia: Noruega, Suíça e Islândia. Também não fazem parte do Acordo Schengen Bulgária, Romênia e Chipre.

Hoje, o acervo de Schengen, bem como o direito derivado dele decorrente, foi totalmente integrado nos Tratados, e o Espaço Schengen foi se alargando a pouco e pouco. Em 2006, 13 países da UE (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Suécia), juntamente com dois países terceiros, a Islândia e a Noruega, aplicavam integralmente as disposições de Schengen.

Quando, em 2004, dez novos países aderiram à UE, foram-lhes concedidos sete anos para o cumprimento dos critérios que lhes permitirão pertencer ao Espaço Schengen.

³⁰ As políticas passaram do âmbito do controle interno para as manifestações externas. Nesse interim, as parcerias com os Estados terceiros eram fundamentais para desestimular a saída de

adentrassem em qualquer um dos Estados, nos quais as fronteiras com outros países tivessem sido extintas. A fortificação nas fronteiras externas intensificou-se, impulsionada também por políticas mais severas de alguns países, decorrentes do crescimento da xenofobia e do nacionalismo extremado (CONSVY, KUPISZEWSKI, 1995).

Controlar o fluxo clandestino de pessoas passou a ser um dos maiores desafios dos governos europeus. Além da costa sul espanhola, há outras seis portas de entrada, onde a Comunidade Européia propõe reforçar o policiamento. São elas: Canal da Mancha, Bósnia Herzegovina, por onde entram orientais como se fossem turistas; Sul da Itália, onde chegam albaneses; Grécia, porta de entrada para os curdos; a fronteira entre Grécia e Turquia, comum para pessoas do Oriente Médio, Ásia e também África; e, por último, a Lituânia, que marca a rota dos habitantes do Leste Europeu (MODÉ, 2002).

É preciso enfatizar que, naquele momento, os países europeus já recebiam novos tipos de imigrantes, não mais apenas os “trabalhadores convidados”³¹. Esses novos imigrantes eram profissionais de alto nível intelectual; homens jovens que ansiavam pela “modernidade ocidental”, como os curdos e afegãos, por exemplo; mulheres sós, que tentavam fugir de suas realidades opressoras ou eram aliciadas pelas redes de prostituição; crianças seqüestradas pelas redes de tráfico ou confiadas a familiares; homens jovens e pouco qualificados em busca de emprego; migrantes organizados nas mobilidades transnacionais, como indianos e senegaleses na França e na Inglaterra ou ainda comerciantes na região do Mediterrâneo; e pessoas que solicitavam asilo e refúgio³² (WENDEN, 2002, apud HILY, 2003). Embora a necessidade de mão-de-obra fosse uma realidade palpável,

peças. Tais parcerias eram feitas a partir da cooperação para o desenvolvimento social, econômico e científico, por exemplo. Outra mudança muito debatida a partir de então foi a construção de áreas específicas para as quais os imigrantes – que não pudessem retornar a seus países de origem – pudessem ser abrigados, impedindo, assim, sua circulação entre os países da União Européia. Soluções deveriam ser buscadas, ainda, em relação aos Estados de origem, para que fossem capazes de aceitar os imigrantes barrados (BOSWELL, 2003).

³¹ Os “trabalhadores convidados” eram aqueles imigrantes que iam para a Europa a fim de auxiliarem na reconstrução do continente. Eram, principalmente, pessoas do sexo masculino, destinadas a trabalhar na construção civil. A idéia original dos europeus era oferecer trabalho aos estrangeiros por um período determinado, ao fim da jornada, os imigrantes retornariam para as suas terras. Na verdade, aconteceu o inesperado. Os imigrantes não retornavam e, ainda, pediam pela entrada legal de seus familiares (HILY, 2003).

³² É importante destacar que a restrição às entradas de refugiados foi significativa para o aumento das migrações ilegais. A dificuldade em conseguir entrar legalmente na Europa ocidental fez com que muitos refugiados e asilados procurassem as rotas ilegais, pois só assim conseguiriam atingir o destino almejado (BOSWELL, 2003).

muitos cidadãos europeus eram temerosos em relação aos imigrantes, possuidores de diferentes valores morais e religiosos.

O gerenciamento de uma política migratória comunitária, portanto, muito embora ansiada, era de complexa configuração dentro do espaço da União Européia. “O direito de admitir migrantes no território de um Estado [era] considerado um dos principais atributos da soberania estatal e também um assunto sensível aos governos”³³ (CONSVY, KUPISZEWSKI, 1995, p. 944). As mudanças, tanto nos cenários nacionais como no cenário internacional, afetariam acentuadamente as ações a serem tomadas.

As transformações políticas recentes ocorridas no seio da Europa – a queda do sistema socialista soviético – possibilitavam uma série de interpretações possíveis. O aumento do fluxo populacional de leste para o oeste, por exemplo, aumentava ainda mais a concorrência entre trabalhadores nacionais e imigrantes de outros países. Ou seja, graças à abertura da Cortina de Ferro, os imigrantes vindos do leste causavam uma competição acirrada no mercado de trabalho, tendo eles outra vantagem – além da mão-de-obra barata oferecida pelos demais imigrantes, originários de países do antigo terceiro mundo – eram qualificados.

Em certo sentido, o temor dos ocidentais em relação aos mísseis vindos dos países socialistas, nesse sentido, transformou-se no medo da imigração descontrolada e dos crimes de fronteiras. Enquanto na Guerra Fria o temor provinha da ameaça de conflito constante, o término do período caracterizou-se pelo perigo das fugas populacionais, não mais em razão da escolha de um sistema político por outro, mas da capacidade real de se poder optar por uma melhora na condição de vida, passando pela fronteira quase que livremente³⁴. O controle dos limites com o leste europeu, desse modo, passou a ser visto como a primeira linha de defesa dos países formadores da União Européia de então, contra a instabilidade de suas conseqüências, como, por exemplo, os refugiados e a quebra da lei e da ordem (GRABBE, 2000).

Nesse íterim, a Europol (European Law Enforcement Cooperation)³⁵ teve função imprescindível para a organização das fronteiras externas. Os policiais eram

³³ Tradução livre da autora.

³⁴ Obviamente que os controles de fronteiras entre os países continuavam, mas a possibilidade de emigrar era mais tranqüila entre os países socialistas e capitalistas.

³⁵ “A criação da Europol foi acordada no Tratado da União Europeia assinado em Maastricht, em 7 de Fevereiro de 1992. Com sede em Haia, Países Baixos, a Europol tornou-se operacional em 3 de

treinados para detectar entradas ilegais, assim como para auxiliar no combate ao tráfico de pessoas. As fronteiras eram encaradas como tendo duas funções: divisão discriminatória e tentativa de cooperação entre os Estados. A percepção ou a política do medo em relação ao “outro” parece ter-se acentuado durante a década de 1990, influenciando, desse modo, os discursos políticos e a opinião pública. Pode-se dizer que houve um importante elemento populista no tocante à externalização do processo migratório. Desde o começo da década de 1990, a imigração foi progressivamente conceituada como uma “nova ameaça”³⁶ para os Estados receptores, graças à sua ligação com o crime organizado, o terrorismo e os fundamentalistas islâmicos. Em verdade, tal redefinição do aspecto migratório não era simplesmente o produto dos custos da processo, mas refletia uma tendência para o crescimento de um canal difuso entre as conseqüências socioeconômicas e culturais e o “problema” da imigração (BOSWELL, 2003).

Os assuntos relacionados à justiça e aos assuntos internos, por sua vez, sofreram modificações profundas, o que acarretou, no Tratado de Amsterdã, em 1999, na mudança de determinadas questões para o primeiro pilar. O objetivo era criar uma área de liberdade, segurança e justiça na União. A livre circulação de pessoas, nesse sentido, era transferida para a esfera comunitária, na medida em que era permitida a livre passagem não apenas de trabalhadores e mercadorias, mas dos cidadãos europeus.

Em decorrência da concepção eminentemente econômica do Tratado de Roma, a questão relacionada à livre circulação de pessoas era atrelada ao fato dos cidadãos europeus exercerem uma atividade econômico-produtiva. [...] só considerava sujeitos com direito à livre

Janeiro de 1994, sob a forma da Unidade «Droga» da Europol, cuja acção se limitava no início à luta contra a droga, tendo o seu mandato sido progressivamente alargado a outras áreas importantes de criminalidade. A partir de Janeiro de 2002, o mandato da Europol foi alargado às formas graves de criminalidade internacional enumeradas no anexo da Convenção Europol. A Convenção Europol foi ratificada por todos os Estados-Membros e entrou em vigor em 1 de Outubro de 1998. Na sequência de uma série de actos jurídicos adoptados no âmbito da Convenção, a Europol entrou em plena actividade no dia 1 de Julho de 1999” (EROPOL, 2007).

³⁶Nos últimos tempos, emprega-se a expressão “novas ameaças” para designar uma série de fenômenos mais ou menos recentes, que trariam desafios ou problemas novos para a segurança dos Estados, das sociedades que os constituem e/ou dos indivíduos que nelas habitam. Tratam-se de assuntos mais ou menos novos – ou vistos como tais – que ocorrem fora do campo da segurança, tais como esta é concebida, a partir das abordagens convencionais. A lista de questões que contém pode ser maior ou menor, dependendo de quem as enumere. É comum encontrar o terrorismo internacional, as atividades de narcotráfico, o crime organizado internacional, o tráfico ilegal de armas, a degradação do meio ambiente, o fundamentalismo religioso, a pobreza extrema e as migrações internacionais, mencionadas como algumas dessas novas ameaças (LOPEZ, 2003).

circulação, os indivíduos que exercessem uma atividade assalariada ou que prestassem serviços remunerados.

Aos poucos, essa noção bastante restritiva [...] foi sofrendo uma evolução, estendendo-se este direito a outras categorias, como turistas, estudantes, trabalhadores que tivessem cessado sua atividade e pensionistas (ANJOS, 2003, on line).

Num outro âmbito, a preocupação com os grupos minoritários levou o Conselho Europeu, no ano de 1995, a se reunir em Estrasburgo com a firme intenção de dirigir políticas que tratassem dos direitos das minorias. Depois disso, o ano de 1997 foi escolhido como o “ano europeu contra o racismo”, tendo como objetivos: a difusão da informação sobre os casos de racismo, xenofobia e anti-semitismo; fazer conhecer os benefícios da integração; fomentar os debates contra o racismo; conseguir que as vítimas participassem do processo de integração; entre outros (PROPUESTA de decisión del Consejo por la que se declara 1997 Año Europeo contra el racismo). Essa declaração demonstrava o grau de preocupação da União Européia – enquanto órgão supranacional – com os rumos tomados em relação às atitudes dos cidadãos europeus para com os imigrantes presentes em seu território.

Uma das principais questões em relação aos imigrantes presentes na Europa surgia do seu caráter cultural contrastante, muitas vezes, com o europeu. Grande parte dos estrangeiros era oriunda de países cuja religião e costumes eram não judaico-cristãos. Tais convicções – religiosas, culturais e sociais – chocavam-se com os ideais laicos dos Estados hospedeiros, dificultando a assimilação. A liberdade de expressar suas culturas, em cada um dos Estados-Membros da União Européia, bem como nos tratados constitutivos do bloco era, de fato, mera formalidade para muitos imigrantes, os quais ficavam subjugados às leis locais, segundo as quais suas tradições não deveriam ser explanadas para toda a população.

A própria Organização das Nações Unidas em sua “Declaração sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação fundadas na religião ou nas convicções”, proclamada pela Assembléia Geral em 25 de novembro de 1981, traz, no artigo 1º, parágrafo 1 o seguinte:

Toda pessoa tem o direito de liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Este direito inclui a liberdade de ter uma religião ou qualquer convicção a sua escolha, assim como a liberdade de manifestar sua religião ou suas convicções

individual ou coletivamente, tanto em público como em privado, mediante o culto, a observância, a prática e o ensino.

No entanto, linhas abaixo, em outro parágrafo, a declaração afirma que a liberdade de manifestação estará condicionada “às limitações prescritas na lei e que sejam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral pública ou os direitos e liberdades fundamentais dos demais”. Nesse sentido, a maneira de agir de certos Estados europeus, que se negavam a aceitar as manifestações religiosas muçulmanas³⁷, por exemplo, vai ao encontro do que prescreve a Organização das Nações Unidas, uma vez que tratam o assunto como sendo de relevância tanto para a questão da segurança nacional como para as ordem e moral públicas, que não precisariam dos constantes choques de culturas nas escolas, dentre outros locais. Ou seja, a própria legislação das Nações Unidas pode ser utilizada para exemplificar o porquê das reações contrárias a alguns imigrantes, especialmente os que se mostrem, exteriormente, de maneira completamente diversa aos hábitos comuns europeus³⁸.

Tanto essas como outras questões políticas que abarcavam as novas necessidades européias, levaram os líderes europeus a redigirem e assinarem outro tratado fundamental para uma maior integração política da União Européia. Assinado em 1997 e posto em vigor no ano de 1999, o Tratado de Amsterdã trouxe importantes contribuições para a sociedade européia. Através deste, era instituída a cidadania da União, sendo cidadão europeu qualquer pessoa que tivesse a nacionalidade de um Estado-Membro, cuja condição deveria ser complementar à da cidadania nacional, não a substituindo. (TRATADO de Amsterdã, 1997).

Em virtude da aplicação das regras que regulamentavam – e regulamentam – o mercado único europeu, os cidadãos dos Estados-Membros já usufruíam de

³⁷ Obviamente que a situação de Estado laico, como o vivenciado por países como a França não tratam apenas a religião muçulmana como algo que deva ser guardado para os seus, mas também não permite a utilização de símbolos máximos de outras religiões, como o *kipa* judaico e a cruz cristã. No entanto, para os muçulmanos, os valores e virtudes permeiam de tal forma todos os meandros da vida do fiel que seria um pecado as mulheres abdicarem de utilizar o véu nas escolas, por exemplo.

³⁸ O ódio à religiões e culturas diferentes, embora sentido como passado doloroso e vergonhoso por alguns países europeus, não deixou de existir. Se antes a perseguição era aos judeus, no período aqui analisado, ela foca-se, principalmente, nos imigrantes muçulmanos, africanos e asiáticos. Suas vestimentas e costumes pareciam perturbar, em diversos sentidos, partes da sociedade européia, que entendiam como maléfico o multiculturalismo, proporcionado pela convivência entre diversas culturas. Nas palavras de Thomas Dienel, criador do Partido Nacional Alemão (extrema-direita): “Infelizmente a jovem geração ainda não matou todos os judeus. Agora é preciso queimar os vietnamitas e negros”. (QUEIROZ, 1993)

diversos direitos, como a livre circulação de bens e serviços, a proteção do consumidor e da saúde pública, a igualdade de oportunidade e de tratamento, entre outros. A cidadania europeia, por sua vez, pôde complementar os direitos já existentes e criar responsabilidades³⁹ para seu pleno usufruto. Dessa maneira, os novos direitos⁴⁰ adquiridos pelos cidadãos europeus eram basicamente: os direitos de circulação e residência em qualquer um dos Estados-Membros; poder eleger e ser eleito no Estado de residência; de receber proteção diplomática e consular; de petição ao Parlamento Europeu, bem como colaborar com o Provedor de Justiça; de poder contatar as instituições europeias em qualquer uma das línguas oficiais da União Europeia, ou seja, os idiomas de todos os países-membros; e o de acesso aos documentos do Parlamento, da Comissão e do Conselho Europeu, exceto nos casos fixados em lei⁴¹ (COMISSÃO Europeia – Liberdade, segurança e justiça para todos: justiça e assuntos internos da União Europeia, 2004).

Enquanto um bem inegável para a integração dos Estados-Membros do bloco político-econômico europeu, a cidadania uma possibilitava o desenvolvimento ampliado das instituições europeias, na medida em que procurava estabelecer a democratização entre elas e entre elas e os cidadãos. Entretanto, as preocupações advindas com a afirmação da livre circulação de pessoas e o acesso fácil para aqueles que fossem detentores da cidadania (os originários de países terceiros),

³⁹ Se um cidadão europeu quiser viver em outro Estado-Membro, por exemplo, terá de ter um seguro doença e provar que tem emprego ou recursos suficientes para se manter no país. Tal medida é tomada para evitar que os Estados sejam sobrecarregados, na seguridade social (COMISSÃO Europeia – Liberdade, segurança e justiça para todos: justiça e assuntos internos da União Europeia, 2004).

⁴⁰ Artigo 18:

1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação”.

Artigo 19:

1. Qualquer cidadão da União residente num Estado-Membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado [...].
2. [...]qualquer cidadão da União residente num Estado-Membro que não seja o da sua nacionalidade goza o direito de eleger e ser eleito para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

Artigo 20:

1. Qualquer cidadão da União beneficia, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que é nacional não se encontre representado, de proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

Artigo 21:

Qualquer cidadão da União goza do direito de petição ao Parlamento Europeu

⁴¹ É direito também dos cidadãos de países terceiros, residentes em território da União, poder solicitar a petição ao Parlamento, contatar as instituições europeias em qualquer língua oficial e observar os documentos.

faziam com que as questões concernentes às migrações se acentuassem. A discussão sobre quem teria direito à cidadania europeia enfrentava muitos entraves, quando se pensa sobre os outros grupos étnicos – os estrangeiros. Os países-membros da União Europeia não tinham – e não têm – uma forma unânime de entender o acesso à cidadania ⁴². Para um grupo de especialistas que refletiram e lançaram um documento – em 1995 e 1996:

“A cidadania europeia é sobretudo uma ideia humanista. Trata-se de construir uma Europa democrática que respeite o equilíbrio entre as considerações económicas, tecnológicas, ecológicas e culturais. No “sonho europeu”, as nossas nações aprenderiam a conviver, regulamentariam os seus conflitos, sem ir buscar bodes expiatórios aos estrangeiros. Ontem, o pesadelo europeu foi o Holocausto; hoje é a purificação étnica. Introduzir a ideia de cidadania europeia (...) tem implicações de peso que vão mais além do enfoque económico, para alargar a integração europeia”. (GRUPO de Reflexão sobre a Educação e a Formação – Construir a Europa através da Educação e da Formação, 1996).

Essa e outras questões foram discutidas em novas reuniões do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeus e, no ano de 2001, era assinado um novo tratado, o de Nice, o qual modificava o Tratado da União Europeia (Maastricht) e o Tratado da Comunidade Europeia (Roma) para regulamentar o novo alargamento – o alargamento para o leste e o sul da Europa. Dessa forma, o tratado continha uma reforma nas instituições da União, a fim de que elas fossem capazes de incorporar plenamente, e sem prejuízo para nenhum dos lados, os futuros Estados-Membros. Tal situação passou a ser discutida não apenas pela liderança política dos Estados-Membros, mas também pelos cidadãos comuns, desconfiados pela nova entrada de pessoas nos mercados de trabalho, as quais concorreriam, com mão-de-obra qualificada, por vagas, aceitando, todavia, um salário menor pelo mesmo serviço. Isto é, “o vento que mais [trazia] aflição aos europeus [vinha] do Leste” (QUEIROZ, 1993).

Embora pensassem em termos supranacionais, nos Tratados analisados, os líderes europeus mostravam-se preocupados quanto ao rumo dos espaços de convivência entre os cidadãos. As políticas migratórias isoladas dos Estados-

⁴² Dois exemplos distintos, de países cujo peso político é importante nas decisões do bloco, seriam a Alemanha – que nega a nacionalidade aos turcos de terceira geração e a concede a alemães que residiam na ex-União Soviética, mesmo que os últimos não saibam nada nem da língua nem da cultura alemã – e a França – onde os mesmos estrangeiros de terceira geração já teriam conseguido, há muito, nacionalidade e cidadania francesas.

Membros, bem como a visão, muitas vezes, preconceituosa dos imigrantes presentes em território europeu havia levado a União a implementar momentos de reflexão e esclarecimento – uma luta contra o racismo e a xenofobia – porém, faltavam regramentos específicos quanto ao espaço de liberdade, segurança e justiça europeu e, de maneira inclusiva, às leis de entrada e saída de imigrantes desses limites.

Os governos decidiram igualmente tomar medidas concertadas em matéria de asilo, de imigração e de controlos nas fronteiras externas da União. Uma gestão mais eficaz das fronteiras externas significará que os controlos internos poderão ser menos severos, contribuindo, assim, para incentivar a livre circulação de pessoas.

O Tratado de Amsterdão estabeleceu medidas específicas destinadas a criar uma política europeia comum em matéria de controlos e de autorização para atravessar as fronteiras externas da União, nomeadamente nos domínios do controlo e da circulação de pessoas e no que se refere ao tratamento de requerentes de asilo e a questões relacionadas com a imigração. (PARLAMENTO Europeu, 5 jun. de 2000).

A configuração de um espaço de liberdade, segurança e justiça passou a ser, sem dúvida, uma prioridade para a União Europeia. Assegurar aos cidadãos europeus a livre circulação e a residência em quaisquer dos Estados-Membros que escolhessem foi um desafio que começou a se tornar realidade a partir do Tratado de Maastricht, em 1992. No entanto, muito ainda havia de ser traçado para que as pessoas pudessem estar “protegidas contra a criminalidade e o terrorismo internacional, por um lado, e desfrutar de condições equitativas, tanto em relação ao acesso à justiça como ao respeito pelos direitos fundamentais” (PORTAL da União Europeia).

2.3 O espaço de liberdade, segurança e justiça

Com a firme intenção de promover uma integração política melhor fundamentada, que possibilitasse o crescimento do bloco no cenário internacional – já conquistado em grande parte pelas relações econômicas – os líderes europeus haviam assinado, em 1997, o Tratado de Amsterdã, com o qual procuravam tornar comunitárias algumas questões anteriormente concernentes à esfera estatal (D'ARCY, 2002). O Tratado de Amsterdã assinalava “uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que

as decisões [fossem] tomadas de forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos” (TRATADO da União Européia – versão compilada, 1997). Ainda, ressaltava a necessidade de se manter e desenvolver na União o espaço de liberdade, segurança e justiça, em que fosse “assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração” (TRATADO da União Européia – versão compilada, 1997).

Para Guilherme d’Oliveira Martins ⁴³,

[...] Num mundo perigoso, os europeus eram (e são) chamados a criar, antes de tudo, um espaço de paz e segurança em todo o continente. A moeda única é uma âncora. As cooperações reforçadas poderão ser fatores de coesão, mas o primeiro objetivo é regular estavelmente a balança da Europa.

Há quem ainda não compreenda essa verdade elementar – ou criamos um espaço de paz e segurança, com a definição de interesses vitais comuns, com uma cláusula de segurança coletiva, com uma relação atlântica positiva e descomplexada (pois o unilateralismo contraria-se com bom senso e sentido prático), com pensamento próprio e objetivos realistas, ou semeamos as bases da fragmentação e da cizânia (MARTINS, 2004, p. 112).

O espaço de liberdade, segurança e justiça ansiava cobrir as questões relativas aos direitos fundamentais, à cidadania européia, à mobilidade pessoal, ao asilo e à imigração, à política de emissão de vistos, à gestão das fronteiras externas da União Européia e a uma estreita cooperação entre as autoridades policiais, judiciais e aduaneiras nacionais (PORTAL da União Européia). Por isso, desejando tornar os aspectos políticos – relativos às liberdades civis – assuntos comunitários, tanto Conselho Europeu quanto Comissão Européia e Parlamento Europeu passaram a dar atenção redobrada ao asilo e à imigração, temas que acarretavam discussões entre os líderes europeus e a opinião pública européia, já que, a “prática, [...] [implicava] uma estreita cooperação entre as forças nacionais, as alfândegas, os serviços de imigração e os tribunais” (COMISSÃO Européia – Liberdade, Segurança e Justiça para todos: justiça e assuntos internos na União Européia. Bélgica, 2004).

O embate em relação à política migratória européia, segundo Josep Borrell, embasava-se na forma diferenciada de pensar o fenómeno pelos Estados

⁴³ Em 2004, ano de publicação do artigo na revista *Política Externa*, Guilherme d’Oliveira Martins era deputado da Assembléia da República de Portugal. Anteriormente, havia sido representante do Parlamento Português na Convenção que preparou o projeto da Constituição Européia (MARTINS, 2004).

envolvidos. Pouco antes de deixar a presidência do Parlamento Europeu, o político espanhol concedeu uma entrevista especial ao jornal *El País*, em que apontava as deficiências para a implementação de uma política migratória comunitária.

P. Um dos grandes efeitos da globalização é o aumento dos fluxos migratórios. A Europa tem sua política estancada e acaba de apresentar uma política comum em relação à África.

R. Em princípio, a temos: somos os que mais fazemos pelo desenvolvimento da África.

P. Sim. Mas os subsídios agrícolas europeus e estadunidenses impedem que os países africanos exportem e levem a cabeça.

R. Os subsídios norte-americanos são muito maiores que os nossos. Mali não está destruída pelos europeus, mas pelos americanos liberais. Creio que se exagera no tocante ao problema.

P. Onde estão os problemas então?

R. O problema da África deveria ser nossa grande prioridade; mas, em relação à imigração, europeus e africanos pensamos completamente diferente: nós vemos a imigração em termos policiais, como o encontro das fronteiras, como *dumping social*; e eles a vêem como uma tradição. Em Mali, as pessoas mandam o mais capaz de todos, e, quando este está no país de destino, envia recursos que permitem muita gente viver; se não consegue passar a barreira policial e chegar à Europa não pode voltar a seu povo, porque este o considera um fracassado. São linguagens radicalmente distintas. O resultado é a imigração ilegal baseada na oferta de trabalho ilegal: não haveria imigrantes ilegais se não houvesse trabalho ilegal. A Europa é profundamente hipócrita porque, por um lado, lamenta a existência de imigrantes ilegais, e por outro, o efeito não causa a regularização; ou seja, a chamada é para a oferta de trabalho ilegal. Na Finlândia não há imigrantes ilegais, mas a ninguém ocorre dar trabalho ilegal a um imigrante, por isso não existem imigrantes ilegais. Estas linguagens, que estão em oposição uma à outra. Salva-se através do desenvolvimento das máfias de seres humanos que obtêm mais dinheiro que o tráfico de drogas. Na Europa não temos sido capazes de atuar de forma coerente frente ao fenômeno da abertura de fronteiras internas junto a uma política exterior em matéria de imigração.⁴⁴

A imigração era, portanto, a esperança e o desespero, a tradição e o *dumping social*. A União Européia, no que se refere aos aspectos comunitários de uma política exterior – em relação às migrações – caminhava vagarosamente e dependente das posições estatais. Para suprir as deficiências existentes, as agências de regulação dos dados de imigrantes legais e asilados tiveram um desenvolvimento especial, no sentido de controlar a passagem dos estrangeiros entre os países. Entretanto, estudos comprovam que a imigração ilegal não cessou, pois a mentalidade dos emigrantes permanecia a mesma, qual seja, a de que,

⁴⁴ *El País*, 10 dez. 2006. (Tradução livre da autora.

certamente, conseguiriam uma vida melhor na Europa, mesmo que clandestinamente.

Outro fator de controvérsia entre os países-membros da União referia-se, como já apontado, às concessões de cidadania. O fluxo intenso de africanos ilegais no litoral espanhol e a necessidade dessa mão-de-obra nesse país, por exemplo, permitiam a naturalização em massa de muitos deles. Tal política tomada pela Espanha repercutia negativamente em outros Estados, onde as naturalizações não ocorriam de maneira “desgovernada”. Também a expulsão conjunta de imigrantes suscitou outros debates, pois tal atitude refletia nas condições de direitos humanos proclamados pelo bloco. No entanto, as expulsões coletivas eram realidades em muitos países, que não se viam prontos a aceitar pessoas de tão diferentes origens e que reclamavam por oportunidades inexistentes em seus locais de origem.

Nas reuniões dos líderes europeus, desse modo, havia inúmeras discussões a respeito da colocação em prática de políticas migratórias comuns, as quais pudessem auxiliar no ordenamento do espaço de liberdade, segurança e justiça. Tais políticas objetivavam prevenir os abusos de um sistema criado para acolher imigrantes e garantir a segurança dos cidadãos europeus. Por isso a necessidade de um controle acirrado das fronteiras externas, especialmente as fronteiras do sul e ao leste da União, além das novas fronteiras, advindas com o alargamento ocorrido em 2004. A criação da FRONTEX (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia)⁴⁵, em 26 de outubro daquele mesmo ano, por sua vez, serviu para que o bloco pudesse trabalhar ativamente com os países de origem, na tentativa de melhorar as

⁴⁵ “A Agência FRONTEX coordena a cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da gestão das fronteiras externas, apóia os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, incluindo a definição de normas de formação comuns; realiza análises de risco; acompanha a evolução da investigação relevante em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas; apóia os Estados-Membros em circunstâncias que exijam assitência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; e faculta aos Estados-Membros o apóio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso”.

A Agência FRONTEX tem ligações com outros parceiros comunitários e da UE responsáveis pela segurança das fronteiras externas, designadamente a Europol, a CEPOL e a OLAF, bem como pela cooperação no domínio aduaneiro e dos controlos fitossanitários e veterinários a fim de promover a coerência global nesta matéria.

A Agência FRONTEX reforça a segurança nas fronteiras, assegurando a coordenação das acções dos Estados-Membros na aplicação de medidas comunitárias relacionadas com a gestão das fronteiras externas (FRONTEX, 2007).

condições dos cidadãos em seus territórios natais, no claro ensaio de desestimular a imigração desenfreada.

Outra questão essencial para a configuração do sonhado espaço comum revelava-se no combate à criminalidade. Sendo a garantia de segurança uma das prioridades da União Européia, a perseguição aos grupos organizados – como, por exemplo, aos “barões da droga”, aos traficantes de seres humanos, aos autores do branqueamento de capitais e aos terroristas, realizado, em grande parte pela Europol – tornou-se essencial para a elaboração das leis situadas nesse ínterim.

No contexto prático, as forças de segurança nacionais reforçaram a sua cooperação, especialmente no quadro da Europol. Com a ajuda de poderosas bases de dados informatizadas, este centro de coordenação, baseado em Haia, recolhe, analisa e partilha informações sobre atividades criminosas.

A União Européia também colabora com os países, especialmente os EUA, a Rússia e países da Região do Mediterrâneo, assim como organizações internacionais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, para elaborar políticas e aplicar medidas destinadas a consolidar o seu espaço de liberdade, segurança e justiça. (PORTAL da União Européia, on line)

Todavia, conquanto instrumento de cooperação policial que parece bem-sucedido, a Europol foi – e permanece sendo – criticada por suas ações pró-ativas. A caracterização do acusado, anterior à sua ação, era combatida, pois limitava as liberdades civis, já que inexistiam maneiras adequadas de controle público sobre a atuação dos agentes, que contavam com prerrogativas e imunidades passíveis de resultar no abuso da autoridade. Nota-se, inclusive, que o sentimento de efetividade das atuações da Europol era percebido à medida que crescia o medo provocado pelas “novas ameaças”, dentre elas, o terrorismo. A perseguição ao suspeito, portanto, era justificada para a volta à ordem e a segurança dos Estados e da própria União.

Dessa forma, a União Européia procurava estabelecer as interligações entre as condições nacionais e supranacionais num contexto único, o qual, embora potencialmente excelente para a convivência pacífica dos povos europeus, afetava substancialmente os cidadãos dos países terceiros, que encontravam maiores dificuldades para entrar e ser aceitos, como iguais, perante os cidadãos europeus. Essas dificuldades, e outras, referentes à configuração do espaço de liberdade, segurança e justiça europeu, foram discutidas em reunião extraordinária do

Conselho Europeu – a Cimeira de Tampere – que objetivava regulamentar as questões pendentes.

2.4 Cimeira de Tampere: uma base para a cidadela

A urgência em debater as migrações, num universo supranacional, levou os representantes do Conselho Europeu a destinarem uma reunião de cúpula para a discussão da pauta. Tal urgência decorria dos fluxos migratórios ilegais constantes para os Estados-Membros da União Européia, do crescimento da xenofobia e da marginalidade corrente entre os grupos de imigrantes presentes nos países constituintes.

A Cimeira de Tampere, realizada entre os dias 15 e 16 de outubro de 1999, foi uma sessão extraordinária na qual se discutiu a criação e efetivação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça da União. Segundo o documento conclusivo da cúpula, a integração dos Estados europeus estava centrada, desde o início, não apenas nas questões referentes à economia, mas também, e principalmente, no bem estar dos cidadãos. “O desafio do Tratado de Amsterdã consiste agora em assegurar que a liberdade, que inclui o direito de livre circulação em toda a União, possa ser desfrutada em condições de segurança e de justiça acessíveis a todos”. E essa liberdade de movimento não deveria ficar restrita aos europeus. Os estrangeiros residentes nos países-membros também teriam o direito de livre mobilidade, uma vez que teriam “motivos justificados”⁴⁶ para emigrar para a Europa (CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE, 1999).

“[...] o encontro de Tampere constitui para o Conselho Europeu uma oportunidade de reafirmar a importância de fazer da União um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, explorando plenamente as possibilidades oferecidas pelo Tratado (de Amsterdã). [...] No que diz respeito à imigração, a tônica é colocada no interesse de agir em parceria com os países de origem e os países de trânsito e de fazer incidir a ação contra a imigração ilegal sobre a luta contra o tráfico de seres humanos e não sobre os migrantes” (CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE, 1999).

⁴⁶ É interessante perceber esta expressão: “motivos justificados”. A União Européia, no documento redigido, compreende as condições de subvida que muitos imigrantes possuem em seus países de origem e deixa isso claro. No entanto, as políticas migratórias precisavam ser regulamentadas, para que os mesmos “motivos justificados” não criassem problemas também para os Estados europeus, que não estariam preparados para abarcar toda a pobreza do mundo.

O espaço de liberdade, segurança e justiça precisava, na análise dos líderes de então, do controle de suas fronteiras, a fim de impedir a imigração ilegal, o tráfico humano, o tráfico de drogas, a criminalidade organizada, enfim. Muito embora entendessem a necessidade das imigrações para os contextos sofridos de seus países de origem, os europeus não estavam dispostos mais a aceitar a entrada desgovernada de terceiros em seu espaço livre de fronteiras internas.

Nas suas conclusões, aprovadas em Tampere em 16 de Outubro de 1999, o Conselho Europeu não só reafirmou a sua determinação em fazer pleno uso das possibilidades oferecidas pelas disposições do novo Tratado neste domínio, mas facultou igualmente directrizes exaustivas sobre as políticas que desejava ver desenvolvidas na forma de quatro elementos claramente identificáveis de uma política de asilo e imigração comum à União Europeia, a saber: parceria com os países de origem; política comum europeia de asilo; tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros; e a gestão dos fluxos migratórios (COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES relativa à imigração, à integração e ao emprego, 2003)

As decisões tomadas na Cimeira pelos conselheiros objetivavam regulamentar o controle migratório – por exemplo, traçando planos políticos com os Estados de origem – com a finalidade de publicar as verdadeiras demandas por emprego e desestimular a imigração ilegal (COMISSÃO das Comunidades Europeias – Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Bruxelas, 24 mar. 2000). No entanto, as dificuldades para se pôr em prática as políticas determinadas na reunião mostraram-se permanentes. Os Estados pareciam desconfiar de que uma política migratória em conjunto pudesse auxiliá-los verdadeiramente, até mesmo aquelas que tratavam de questões humanitárias, como a dos asilados.

Combater a imigração ilegal em nível europeu não é nada fácil, pois os interesses nacionais são bem distintos. A começar pela questão do asilo político, já que muitos imigrantes chegam à Europa em busca de um lugar seguro para viver [...]. Muitos imigrantes, por exemplo, desembarcam no litoral da Espanha, Itália ou Grécia, mas se instalam em outros países, como a Alemanha, Áustria, França ou Grã-Bretanha. No momento, a legislação europeia estipula que o pedido de asilo seja feito no país de desembarque. Mas os países do Sul da Europa querem modificar este procedimento, transferindo para os países de destino a responsabilidade.

[...] o problema não será resolvido de imediato. Um dos pontos de discórdia é o prazo máximo para que os imigrantes possam ser mandados de volta (CHAGAS, 2002).

Em 2000, desejando aprofundar os ideais sociais destinados a todos os Estados-Membros e seus cidadãos, foi assinada a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, carta esta que institucionalizava as liberdades pessoais, garantindo igualdade de direitos a todos os cidadãos, independentemente da cor, da raça ou do credo religioso. O documento conferia também importância às questões relativas ao asilo e à imigração, alertando os governos nacionais da necessidade de se manter uma política humanitária bem fundamentada. Para José Manuel Durão Barroso, presidente da Comissão Europeia desde 2004, era necessário que a União Europeia assumisse questões concretas a respeito da imigração, já que o problema não competia apenas aos estados membros, já era também problema europeu.

É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia.
(Artigo 18º)

1. São proibidas as expulsões coletivas.
2. Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes (Artigo 19º).

A problemática em relação ao crescimento da imigração ilegal, por sua vez, acarretava outras questões, como o aumento da restrição social sofrida pelos imigrantes. Era formada, segundo a diretora do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, Beate Winkler, uma “imagem mista, tanto negativa como positiva” dos estrangeiros residentes nos Estados da União (PARLAMENTO Europeu – Actualidade em destaque, 24 nov. 2005). Embora as pesquisas demonstrassem uma tolerância para com as minorias, notava-se, ainda, uma contínua discriminação dessas no mercado de trabalho e nas oportunidades educacionais e habitacionais. Ficavam reservados, aos imigrantes, os trabalhos menos prestigiantes e as condições de moradia mais precárias.

Quadro 1: Reação dos europeus sobre as minorias étnicas.

País	Tolerantes	Ambivalentes	Intolerantes
Alemanha	53%	29%	18%
Espanha	77%	18%	4%
França	55%	16%	19%
Finlândia	71%	21%	8%
Suécia	76%	15%	9%
Reino Unido	58%	27%	15%

Fonte (adaptado): Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, 2001.

Analisando o quadro acima é possível perceber que, muito embora os níveis de tolerância ⁴⁷ fossem maiores em relação aos níveis de intolerantes, nos Estados pesquisados, ainda era grande a porcentagem de ambivalentes, ou seja, aqueles cidadãos que podiam, ora ser favoráveis, ora desfavoráveis à população imigrante. Essa ambivalência pôde resultar, como já enfatizado no capítulo anterior, no desfecho do primeiro turno das eleições francesas em 2002, quando o político conservador, de extrema-direita, Jean-Marie Le Pen, ascendeu ao segundo turno do pleito para a presidência do país, divulgando idéias, sobretudo, antiimigração.

Em novembro de 2000, a Comissão havia remetido ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma comunicação crucial no tocante às migrações, como um primeiro passo a ser implementado para a boa gestão dos fluxos. Havia também uma recomendação para um regramento comunitário das políticas, o qual deveria levar em conta os seguintes aspectos: o desenvolvimento econômico e demográfico da União; a capacidade de cada Estado-Membro em receber imigrantes, analisando conjuntamente a relação histórica entre os mesmos e os países de emigração; a situação dos países de origem e o impacto das emigrações (especialmente em se tratando da “fuga de cérebros”); e a necessidade de desenvolver políticas de integração, com o intuito de restringir atos de discriminação e xenofobia.

[...] A imigração para a UE divide-se em três categorias amplas, isto é, a imigração baseada em considerações humanitárias, o

⁴⁷ “Quando perguntamos aos cidadãos de cada Estado-Membro da UE (União Européia) se aceitam mais estrangeiros, 60 a 70 por cento dizem que não. Mas quando olhamos para a realidade econômica e social, sabemos que as sociedades européias estão em envelhecimento acelerado” (VITORINO, 2004).

reagrupamento familiar e a imigração que pode ser geralmente descrita como motivada por forças económicas e de mercado.

No âmbito da imigração humanitária, todos os Estados-Membros são signatários da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto do refugiado, aderindo aos seus princípios.[...]

No que diz respeito ao reagrupamento familiar, todos os Estados-Membros permitem, embora utilizando uma variedade de critérios diferentes, que os membros da família se reúnam aos migrantes já legalmente residentes no seu território [...].

A presente comunicação refere-se principalmente à terceira categoria; a migração económica que se tem dito ser próxima de zero desde os anos 70 e que, dada a situação económica actualmente existente na UE, já não parece ser adequada. Muitos migrantes económicos têm sido levados quer a procurar entrada através dos procedimentos de asilo, quer a entrar clandestinamente, o que não constitui uma resposta adequada para as necessidades do mercado de trabalho e joga a favor dos traficantes bem organizados e das entidades patronais sem escrúpulos. Além disso, existe uma emigração clandestina substancial para a UE que a Europol calcula em 500.000 pessoas por ano, muitas das quais estão empregadas como trabalhadores não declarados. Em face destes números e das dificuldades práticas que consistem em reenviar as pessoas para os países de origem, vários Estados-Membros decidiram a regularização ou medidas de amnistia, sendo o número total daqueles que foram autorizados a permanecer legalmente avaliado em aproximadamente 1,8 milhões desde os anos 70 [...] (COMUNICAÇÃO da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração, 22 nov. 2000).

No ano seguinte, 2001, a Comissão novamente relatou suas percepções sobre a prática das ações assumidas pelos Estados-Membros em Tampere, alertando para a necessidade de um aprimoramento das políticas acertadas na cimeira e afirmando a dificuldade dos Estados-Membros em regredirem-se segundo os acordos comunitários⁴⁸. Um dos principais fatores para a desestabilização das políticas, segundo o relatório anual de 2001, do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, seria a existência da empregabilidade ilegal, ou seja, a oferta em alguns países para a mão-de-obra imigrante clandestina (EUROPEAN Monitoring Centre on Racism and Xenophobia – Rapport annuel 2001 de l'EUMC, 10 dez. 2002).

⁴⁸ Numa audição acontecida no início de 2007, eurodeputados e peritos em migrações internacionais debateram as dificuldades que a União Europeia encontra para estabelecer uma política migratória comum. Segundo eles, tal dificuldade decorre dos “diferentes níveis de imigração registrados nos diferentes Estados-Membros da União Europeia e na coexistência de políticas de imigração radicalmente diferentes”. Os eurodeputados ainda afirmaram ser “indispensável uma abordagem comum, baseada em estratégias de longo prazo e não em reacções de emergência” (PARLAMENTO Europeu – Actualidade em destaque, 08 fev. 2007).

Percebe-se, portanto, uma via de mão dupla na relação entre trabalhador imigrante – ilegal – e empregador. Uma necessidade por mão-de-obra barata entre os Estados da União existia, mas, ao mesmo tempo, não se desejava que o bloco fosse “invadido” por trabalhadores de países terceiros pobres, pois tal fato seria prejudicial para os serviços sociais dos hospedeiros. Nota-se, todavia, que um número significativo de empregadores passou a aceitar trabalhadores clandestinos, tanto por serem menos custosos financeiramente quanto pelo ínfimo – ou nenhum – direito social que os mesmos detinham, isto é, não havia pressão por mantê-los sob as leis sociais. Eles, de fato, nem existiam para as leis sociais. Havia uma luta complexa entre Estados, União e empregadores. Os entraves políticos estavam, em suma, interligados às razões econômicas dos Estados e da União, sendo que o peso daqueles provocava contrastes com as finanças nacionais e supranacionais.

As conseqüências econômicas da imigração em larga escala são em grande parte triviais, negativas ou transitórias; os interesses das mais vulneráveis categorias da população doméstica podem ser prejudicados; qualquer pequeno benefício fiscal ou econômico de outro tipo não deve sustentar comparação com o substancial e permanente impacto demográfico da imigração (COLEMAN; ROTHORNE, 2004, apud SMITH, 2005).

O caráter não obrigatório das decisões dos documentos acertados pelos Estados nas reuniões dos órgãos institucionais da União Européia permitia que os membros acatassem à sua maneira os regulamentos. Cabia aos países, portanto, decidirem a forma como agir, servindo as palavras do Conselho como recomendação, o que, mais uma vez, indicava os déficits de aceitação dos governos em submeterem-se às legislações das políticas migratórias, já que essas afetariam seus níveis de segurança doméstica e economia interna.

O que faltava aos Estados era o entendimento do problema das migrações como fator pan-europeu e não apenas como assunto interno de cada país (HALL, 2000). À parte alguns avanços, como a regulamentação sobre as questões de asilo (Dublin II) ⁴⁹, os planos de estabelecer uma agência de controle para as fronteiras

⁴⁹ “Segundo a Convenção de Dublin, de 1990, os Estados-Membros são responsáveis pelo tratamento a dar aos pedidos de asilo. Assim se pretende dispor de critérios objectivos para decidir quais os Estados-Membros que são responsáveis pelos diferentes tipos de pedidos de asilo, e evitar situações de “refugiados em órbita”, em que nenhum país aceita a responsabilidade de decidir conceder ou não asilo e em que os refugiados são empurrados de Estado-Membro para Estado-Membro. Em Dezembro de 2002 foi aprovado um novo regulamento, “Dublin II”, que actualiza e

externas e um sistema de vistos comum, visando à unificação das políticas de asilo e imigração foram mais complexos do que os líderes supunham a princípio. O Parlamento Europeu acusava que, enquanto o Conselho de Ministros era rápido para decidir meios de lutar contra o terrorismo ou prevenir a imigração ilegal, poucos tinham sido os passos dados para a implementação funcional da política desenhada na Cimeira de Tampere (PARLAMENTO EUROPEU, 2004).

Tanto os Estados como a União Europeia acreditavam na necessidade de um maior controle das fronteiras e de uma ampla divulgação dos caracteres possíveis para a imigração. Um sistema de asilo comum deveria “ser acompanhado por uma política clara em matéria de imigração ilegal, para que os migrantes econômicos que [procurassem] entrar legalmente na UE não [fossem] tentados pela via do asilo” (COMISSÃO EUROPEIA, 2004, p. 16). Foram estabelecidas regras para impossibilitar essa entrada “irregular”, nomeando os Estados certos para os quais os solicitantes deveriam dirigir seus pedidos de asilo, geralmente o primeiro país que adentrassem. Em 2003 a eficácia tornou-se maior, pois a União passou a utilizar um sistema especial de registros de entrada, o Eurodac⁵⁰.

Os debates em relação à efetivação do espaço de liberdade, segurança e justiça continuaram na agenda de discussões da União Europeia e, em 2002, mais uma vez, foram tratados com maior afinco noutra cimeira do Conselho Europeu. Na cidade de Sevilha, na Espanha, os líderes conversaram sobre a complexidade na concretização do acertado em 1999. Consta do relatório da presidência que “O Conselho Europeu [tinha] a firme intenção de acelerar a aplicação do programa adotado em Tampere” (CONSELHO EUROPEU DE SEVILHA, 2002), revelando a ineficiência das práticas executadas até aquele momento.

A Anistia Internacional, ao tratar da reunião ocorrida em Sevilha, preocupava-se com o fato de os Estados-Membros debaterem as políticas migratórias sem pensar nos diferenciais existentes entre os fluxos. Muito embora

aperfeiçoa o sistema. O Estado-Membro responsável pelo tratamento de um pedido é aquele por ordem de prioridade: onde reside um familiar do candidato; onde ele já tenha obtido autorização de residência; onde tenha sido concedido visto de entrada. A responsabilidade devida por entradas “irregulares” através das fronteiras externas será extensiva a doze meses. A permanência ilegal por um período de cinco meses ou superior (ou seja, sem a autorização e documentação devidas) num dado país torna-o também responsável pelo tratamento do pedido de asilo” (COMISSÃO EUROPEIA – Asilo – oferecer proteção aos mais vulneráveis).

⁵⁰ Sistema que contém as impressões digitais de todos os requerentes de asilo nos países da União Europeia, impedindo que um mesmo pedido, se negado, seja feito em outro país, além de controlar as passagens dessas pessoas pelos outros Estados-Membros, sejam elas legais ou ilegais (COMISSÃO EUROPEIA, 2004).

propagassem o desejo de acabar com a imigração ilegal, e não negar os direitos humanos, como, por exemplo, dos refugiados e dos asilados, a organização afirmava que os debates humanitários não eram tratados conscientemente na reunião. Assistia-se “a uma manipulação sem sentido de sentimento de pânico generalizado, por parte dos cidadãos europeus, que temem pela sua ‘segurança’ e por poderem ser substituídos no mercado de trabalho por imigrantes ilegais” (CASEIRA, 2002).

Esse sentimento de pânico, essa inadequação de outra cultura no cenário europeu pareceu perturbar profundamente a população europeia, que se armou para evitar novos grupos de “outros” em seu território⁵¹. O fenômeno do racismo e da xenofobia, combatido e sonhado em ser superado pela Europa, retornava lentamente ao seio das discussões. A realidade demonstrava que a história não rumava apenas numa direção positiva, mas que os avanços contrastavam com determinados recuos. Idéias tidas como absurdas e retrógradas poderiam se tornar, novamente, atuais e modernas. “Isso significa que as idéias não morrem pelo simples decurso do tempo e que, em conformidade com o espírito de uma época, podem retornar” (ANDRIOLI, 2002).

Embora as formas de tratar a imigração e a integração sejam diversas no continente, a União Europeia tem trabalhado no sentido de harmonizar a política dos Estados membros nessa matéria. Isso tem sido feito segundo duas lógicas: de uma parte, a que privilegia a segurança; de outra, a que favorece o anti-racismo e anti-discriminação. Mas o aumento da mobilidade e dos fluxos migratórios, que causam um aumento de diversidade humana e de sua visibilidade, é normalmente considerado uma ameaça. Ainda mais porque os atentados islâmicos a Nova York, Madri e Londres favoreceram leituras catastróficas a respeito dos encontros inter-culturais e o pseudo “choque de civilizações”. Ao medo do terrorismo juntam-se os da competição entre os indivíduos e decomposição social e cultural das comunidades. Daí vem, na Europa, a crítica dos “modelos de integração”, apresentados como em crise (BOLZMAN; BOUCHER, 2006, destaque do autor).

⁵¹ “Imediatamente após os ataques de 11 de setembro de 2001, o EUMC (The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) implantou um sistema para monitorizar a situação dos muçulmanos nos Estados-Membros da UE [...]”.

“As conclusões mostram que as comunidades islâmicas se tornaram alvo de uma maior hostilidade depois do 11 de setembro de 2001. O aumento do medo entre a população em geral veio exacerbar os preconceitos já existentes e instigar actos de agressão e perseguição em muitos Estados-Membros” (OBSERVATÓRIO Europeu do Racismo e da Xenofobia – Relatório 2002).

As condições de aprimoramento do espaço de liberdade, segurança e justiça pareciam, nesse sentido, ligadas profundamente aos aspectos concernentes à integração política do bloco. Segundo os próprios documentos da União analisados, a liberdade dos cidadãos europeus estaria embasada na segurança – individual e coletiva – que pudessem sentir em seus territórios. Um modo de integração, portanto, que os inspirasse maior segurança era desenvolvido lado a lado com as questões referentes à configuração do território sem fronteiras.

Em outro documento analisado, a Comissão Européia realizava um balanço especial sobre as políticas implementadas após a Cimeira de Tampere, ou seja, expunha um levantamento dos acontecimentos e percepções durante os cinco anos de vigência dos ordenamentos assinados. De acordo com o documento, havia progressos importantes e a opinião pública parecia considerar positivo o desenvolvimento em âmbito europeu de ações pautadas no domínio da justiça e dos assuntos internos.

Um dos resultados mais tangíveis diz respeito, em matéria penal, ao mandato de detenção europeu. Este dispositivo substituiu o sistema complexo de extradição por um sistema mais rápido e mais eficaz de entrega das pessoas detidas por delitos graves ou terrorismo [...].

Foram igualmente registrados progressos sensíveis no domínio do direito de asilo. Doravante, os refugiados políticos e as pessoas que beneficiam da proteção subsidiária, por exemplo, as pessoas que fogem às guerras civis, dispõem de um nível mínimo de proteção e de garantias processuais em todos os Estados Membros [...].

A Comissão Européia apresenta um balanço positivo, mas faz igualmente observar que há ainda muito a fazer (COMISSÃO EUROPÉIA– Tampere: cinco anos depois, jun. 2004).

A preocupação em relação às fronteiras externas, todavia, permeava as discussões dos líderes europeus, nacional e supranacionalmente. **“A adoção de normas comuns elevadas em matéria de segurança e justiça, não [podia] deixar de contribuir para reforçar o nível geral de segurança** em todo território europeu”⁵² (COMUNICAÇÃO da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Espaço de liberdade, de segurança e de justiça, 2004). Isto, além do enfoque à promoção de uma verdadeira política comum de gestão dos fluxos migratórios e da capacidade da União em controlar a imigração clandestina.

Portanto, embora tivessem sido numerosos os desenvolvimentos rumo a uma política comum de asilo e imigração, era complexa a efetividade de suas ações.

⁵² Grifo existente no próprio documento.

Os Estados continuavam realizando políticas unilaterais, o que prejudicava sobremaneira os anseios conjuntos do bloco. O debate sobre a integração dos imigrantes envolvia questões de direitos culturais e outros direitos da cidadania, revelando divergências entre os países, os partidos políticos e os especialistas no assunto (BOLZMAN, BOUCHER, 2006). As mudanças ocorridas nas legislações dos Estados constituintes e a preocupação extensa pela segurança e a necessidade de alcançar maior coesão social, tinham reaberto as discussões em torno das estratégias que deveriam ser aplicadas para garantir a integração dos imigrantes.

A capacidade da UE de gerenciar a imigração e garantir a integração dos imigrantes influirá consideravelmente na sua capacidade geral de controlar a transformação econômica e reforçar a coesão social a curto e longo prazos. Ainda que as conseqüências econômicas do câmbio sócio-demográfico sejam notadas somente com o passar do tempo, é necessário aplicar desde agora um planejamento orientado para o futuro sobre a imigração, para se preparar para os desafios do futuro⁵³ (COMISIÓN de las Comunidades Europeas, Bruxelas, 3 jun. 2003).

A necessidade de um plano efetivo de ação – devido à complexidade expressa para se concretizar os acordos realizados na Cimeira de Tampere – levou o Conselho Europeu a se reunir, novamente, em Bruxelas, entre os dias 4 e 5 de novembro de 2004. A configuração do Programa de Haia, enfim, era o caminho encontrado para que a União fortificasse seu espaço de liberdade, segurança e justiça, tentando resolver toda a problemática envolvida nesse passo da integração política europeia.

⁵³ Tradução livre da autora.

CAPÍTULO 3 O PROGRAMA DE HAIA

3.1 Um novo muro

A Europa está infelizmente dominada pela chamada questão da imigração.
(Tony Judt, 2008)

Já havia se passado cinco anos da Cimeira de Tampere e os acordos assinados não se efetivavam como fora esperado. Em cimeiras subseqüentes, como as de Sevilha e de Salônica, por exemplo, os líderes europeus tinham manifestado a incerteza das práticas assumidas em Tampere, as quais necessitavam de um plano eficiente que pudesse tornar palpável a todos os cidadãos europeus a liberdade, segura e justa. As realizações tinham sido importantes num contexto difícil, porém muitas outras precisavam acontecer para que a União Européia assegurasse uma das suas prioridades políticas: o espaço de liberdade, segurança e justiça.

Era freqüente, nos relatórios finais da presidência do Conselho Europeu, a necessidade de se trabalhar para um melhor controle das fronteiras e para a organização dos fluxos, bem como para as políticas de regresso. No Conselho Europeu de Sevilha já havia sido enfatizada a necessidade de se implementar o acertado em Tampere. No Conselho de Salônica, ocorrido nos dias 19 e 20 de junho de 2003, o relatório da presidência explicitou mais uma vez o fato:

Da prioridade política primordial atribuída à imigração decorre a nítida necessidade de uma política da UE mais estruturada, que abranja todo o espectro das relações com os países terceiros, incluindo a rápida celebração de acordos de readmissão com os países terceiros de origem mais importantes, bem como o fomento do reforço da cooperação com os mesmos, a encarar como um processo nos dois sentidos, a fim de combater a imigração ilegal e explorar os canais de imigração legal no âmbito de um mandato específico. Nesse contexto deverá também continuar a ser analisada e aprofundada a questão da integração harmoniosa dos imigrantes legais na sociedade da UE (CONSELHO Europeu – Conclusões da Presidência. Salônica, 19 e 20 jun. 2003).

O que ansiavam os líderes europeus, portanto, no contexto dado, era uma regulamentação conjunta das políticas de imigração do continente, a fim de que houvesse um aproveitamento dos interessados em migrar e dos países desejosos de receber os imigrantes. Questão fundamental era gerir eficazmente os canais de

imigração, no intuito de barrar definitivamente as entradas ilegais, ao mesmo tempo em que eram divulgados canais legítimos para a aceitação de novos estrangeiros.

O 11 de setembro de 2001 havia provocado uma onda de alarmes constantes nas sociedades principais de imigração e a posição cada vez mais restrita dos Estados Unidos frente às entradas de povos oriundos do mundo subdesenvolvido fazia com que a mesma precaução fosse reavaliada pela Europa. Nesse ínterim, os ataques terroristas a Madrid, no dia 11 de março de 2004 tornaram mais urgente, na visão da União Européia e dos governos estatais europeus, a procura por medidas capazes de oferecer segurança aos Estados e aos cidadãos, sem ferir a liberdade de circulação.

A segurança da União Européia e dos seus Estados-Membros adquiriu um caráter de nova urgência, especialmente à luz dos atentados de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, e de 11 de Março de 2004, em Madrid. Os cidadãos da Europa esperam, a justo título, que a União Européia, ao mesmo tempo em que garante o respeito das liberdades e direitos fundamentais, adopte uma abordagem conjunta e mais eficaz dos problemas transfronteiras como a migração ilegal e o tráfico e o contrabando de seres humanos, bem como o terrorismo e a criminalidade organizada (CONSELHO da União Européia, Bruxelas, 8 dez. 2004).

O Conselho entendia que tinham ocorrido muitos progressos⁵⁴ durante os cinco anos (1999-2004), mas era fundamental que outro plano fosse traçado, a fim de que as aspirações iniciais não ficassem frustradas. Com o intuito de transformar em realidade o que se havia pensado em Tampere quando foram lançadas as fundações do espaço de liberdade, segurança e justiça, o Conselho Europeu, reunido na cidade de Bruxelas, aprovou um programa plurianual, para os cinco anos seguintes, que intentava solidificar as reformas introduzidas em 1999 e refletir as ambições trazidas pela futura Constituição Européia.

Nesse sentido, o Programa de Haia⁵⁵ versava sobre todos os aspectos tangentes ao espaço de liberdade, segurança e justiça e a sua dimensão externa, “designadamente os direitos fundamentais e a cidadania, o asilo e a imigração, a gestão das fronteiras, a integração, a luta contra o terrorismo e a criminalidade

⁵⁴ Como, por exemplo, no tocante aos direitos dos refugiados, à livre circulação dos europeus, o acesso à justiça por parte dos cidadãos europeus, dentre outros.

⁵⁵ “O Programa de Haia sucede ao **Programa de Tampere**, que foi adoptado pelo Conselho Europeu [...] e que constituiu o primeiro programa plurianual destinado a fixar prioridades tendo em vista a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça” (COMISSÃO das Comunidades Europeias – Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Bruxelas, 10 mai. 2005).

organizada, a justiça e a cooperação policial [...] o direito civil” e a ação anti-drogas (CONSELHO da União Européia. Bruxelas, 8 dez. 2004). Essas prioridades eram condições indispensáveis para a plena efetivação do desenvolvimento comunitário da União.

Embora muitos desafios tivessem sido superados, o Conselho sentia a necessidade de escrever um conjunto de regras, um plano, que pudesse auxiliar nos desdobramentos efetivos para os marcos de Tampere. O Programa de Haia, dessa forma, constava de um documento assinado pelos conselheiros europeus e divulgado para os Estados-Membros e seus cidadãos, no qual era priorizada a fundamentação do espaço de liberdade, segurança e justiça segundo determinadas normas de ação.

O alargamento do bloco tinha aumentado – e aumentaria ainda mais – o número de cidadãos solicitantes dos benefícios da livre circulação em todo o território europeu (COMISSÃO das Comunidades Européias – Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Bruxelas, 2 jun. 2004). Essas questões foram refletidas no desenvolvimento das novas políticas comunitárias a serem adotadas pela União e influenciaram de maneira significativa a escrita do Programa de Haia.

É importante perceber que, a todo instante, no documento de Haia, há referência sobre a necessidade de se construir uma Europa **segura**, conferindo tanto às migrações quanto ao asilo espaço significativo na agenda de segurança do bloco. Os acontecimentos “inesperados”⁵⁶, isto é, os ataques terroristas aos Estados Unidos e a alguns países da União Européia haviam suscitado inúmeras suspeitas sobre determinados grupos, principalmente aqueles cuja cultura era islâmica⁵⁷. Mas tal situação acabou desencadeando uma série de medidas

⁵⁶ Entende-se, neste trabalho, ser falsa a idéia de “acontecimentos inesperados”. A política adotada para com os Estados árabes, assim como as políticas sociais oferecidas às comunidades árabes residentes nos países mais atingidos pelo terrorismo dos anos 2000 são, em muito, conjuntamente responsáveis pelas tragédias. O alarde proporcionado pela mídia, bem como pelos próprios governos atingidos demonstraram deveu-se a uma espécie de “surpresa”, no entanto, já havia outras formas de atentados terroristas, embora menores, que permitiam predizer um ataque como o ocorrido em 2001 e os seqüenciais.

⁵⁷ Um dos grandes debates existentes na Europa atual refere-se à chamada “islamização da Europa”. Como já trabalhado nos capítulos antecessores, a questão do “outro” e, nesse momento”, a questão do “outro não-cristão”, ou seja, do “outro muçulmano” é visto com alarde por determinados setores das sociedades européias, que temem ver seus valores de “democracia e pacifismo” ultrajados pela mentalidade dos “novos bárbaros”.

contrárias à entrada de cidadãos de países terceiros, especialmente sendo esses de países subdesenvolvidos.

Um estudo realizado pela UNESCO, em 2004, apontava que o lema “Europe without borders” (Europa sem fronteiras) possuía três diferentes conotações: era verdadeiro para os europeus – elite e profissionais acadêmicos; mera retórica para os “simples cidadãos”; e um sonho distante para os imigrantes⁵⁸ – cuja liberdade de movimento era restrita às leis e aos regulamentos. As condições de segurança impostas pelos Estados-Membros impulsionavam a resistência para a entrada de imigrantes, porém isso não limitava as entradas de ilegais, estimulados por uma Europa que organizava a clandestinidade (BELL, 2003). Pelo contrário, nota-se um crescimento acentuado de imigrantes ilegais, os denominados, muitas vezes, “refugiados econômicos”.

O desafio do Programa de Haia, portanto, era fortificar o espaço de liberdade, segurança e justiça, no qual os direitos fundamentais dos cidadãos europeus fossem respeitados, mediante o multiculturalismo emergente na sociedade europeia. Nesse sentido, a carta afirma que as migrações devem fazer parte da agenda de segurança do bloco – uma vez que estão intimamente ligadas à questão da difusão do multicultural – ao mesmo tempo em que reforça a necessidade de uma Europa integrada, que possa fazer frente aos terríveis acontecimentos que poderiam vir pelas fronteiras vulneráveis.

Elemento essencial no futuro próximo será a prevenção e supressão do terrorismo. Qualquer abordagem comum nesta área deverá basear-se no princípio de que, ao preservar a segurança nacional, os Estados membros devem ter plenamente em conta a segurança da União como um todo.

A liberdade e a justiça, o controle das fronteiras externas, a segurança interna e a prevenção do terrorismo deverão, assim, ser considerados indissociáveis na União, vista como um todo (CONSELHO da União Europeia – Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia. Bruxelas, 13 dez. 2004).

Logo no início a intenção é clara: tudo é regido para “responder aos desafios e às expectativas dos nossos cidadãos” (CONSELHO da União Europeia – Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União

⁵⁸ Muitas vezes, imigrantes de países em desenvolvimento eram descritos como terroristas, traficantes, trabalhadores ilegais, problemas sociais, criminosos organizados, fundamentalistas (KUNZ, J. LEINONEN, M., 2004).

Européia. Bruxelas, 13 dez. 2004, p. 4). Propaga-se – ou tenta-se propagar – com isso, uma vinculação com a opinião pública, a qual é também restritiva em relação a novos imigrantes. Percebe-se, portanto, um jogo entre os interesses dos Estados, da União e da sociedade, todos receosos pela entrada do “outro” em seu contexto, mas cada um com razões mais ou menos legítimas. Ou seja, o Plano procurava fazer arranjos comunitários para políticas tidas como essenciais para a segurança nacional, imputando-as também como necessárias ao bloco. Assim como os Estados, a União Européia tinha o dever de garantir a segurança dentro de suas fronteiras internas, exercendo essa ação através do auxílio conjunto dos países-membros.

A diretriz para o Programa foi a Constituição Européia, o que faz pensar, em tempo breve, como poderia ser ele então eficaz, já que o resultado dos plebiscitos sobre a aceitação ou não da Constituição não foi afirmativo em todos os membros⁵⁹. Todavia, no que tange ao estudo aqui proposto, cabe dizer que são os Tratados existentes – e ratificados – os que regem a base jurídica do Programa, até que a Constituição seja aceita. Devem ser respeitadas, portanto, a Convenção Européia dos Direitos do Homem, a Carta dos Direitos Fundamentais (Parte II da Constituição) e a Convenção de Genebra, a fim de que os direitos essenciais não sejam sobrepostos pelos interesses econômicos e políticos da União.

A incorporação das Cartas sobre direitos humanos impunha à União a obrigação jurídica de assegurá-los. Em dezembro de 2003, o Conselho Europeu tinha assumido o compromisso de eliminar todas as formas de racismo, anti-semitismo e xenofobia, ou seja, tentava, mais uma vez, assegurar que as diferenças fossem respeitadas nos países os quais representava. Observava que esse era um objetivo ainda não alcançado pelo Programa de Tampere e o assumia como uma das prioridades do Programa de Haia, através, principalmente, de uma abordagem equilibrada sobre a imigração, da divulgação maximizada dos impactos positivos do fenômeno para a Europa, do desenvolvimento de uma gestão comum das fronteiras externas e da instauração de um procedimento comum em matéria de asilo

⁵⁹ No plebiscito popular realizado para a ratificação da Constituição Européia em 2005, ficou clara a rejeição ao documento. Embora muito propagado como não uma constituição *de facto*, mas como mais um tratado regional, os cidadãos de países fundadores e importantes no cenário da União Européia, como França e Holanda votaram, esmagadoramente, contra a proposta da comunidade. Tais acontecimentos acarretaram na derrocada do plano de constituição europeu, enfraquecendo algumas das decisões tomadas em conjunto.

(COMISSÃO das Comunidades Europeias – Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Bruxelas, 10 mai. 2005).

É na terceira parte do documento de Haia – nas “orientações específicas” – que a questão das migrações é enfocada. O reforço da liberdade dos cidadãos estaria condicionado a essa e outras questões, relativas à segurança da União. Nesse sentido, era necessária uma abordagem global, que envolvesse todas as fases do processo, no que dissesse “respeito às suas causas profundas, às políticas de entrada e admissão e às políticas de integração e regresso” (CONSELHO da União Europeia – Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia. Bruxelas, 13 dez. 2004, p. 7).

A política europeia de asilo e imigração deverá continuar a ser desenvolvida com base numa análise comum dos fenômenos migratórios em todos os seus aspectos. Reforçar a recolha, prestação, troca e utilização eficaz de informações e dados actualizados sobre todos os desenvolvimentos migratórios pertinentes é de primordial importância (CONSELHO da União Europeia – Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia. Bruxelas, 13 dez. 2004, p. 8).

A migração legal era prevista como mão-de-obra importante no reforço da economia, sendo a luta contra a migração clandestina primordial para a União. A economia informal e o emprego ilegal funcionavam como fatores aglutinadores de fluxo ilegítimo e conduziam à exploração por parte dos empregadores. Tal fato fundia-se com a problemática da integração dos estrangeiros. Marginalizados social e economicamente, eram vistos como “nova ameaça” no cenário europeu, propiciando contrastes culturais e embates policiais (LAQUEUR, 2007). A condição de ilegalidade, ainda, oferecia perigo redobrado, haja vista o medo constante do “outro” ocasionado pelas ondas de terror que invadiam a Europa.

Para maior eficiência das ações, existe ainda uma parte específica sobre a dimensão externa do asilo e da imigração. São focadas, nesse contexto, as parcerias com os países terceiros, com países e regiões de origem, com países e regiões de trânsito e a política de regresso e de readmissão. Especialmente nos anos mais recentes após a vigência do programa é percebida uma série de propagandas nos países emigrantes, as quais têm como objetivo esclarecer os perigos das escolhas das rotas ilegais e da real necessidade dos países europeus em receber trabalhadores de países terceiros. Muitas ações desse tipo, entretanto,

ainda permanecem como ações isoladas dos Estados ⁶⁰, muito embora conste do próprio Programa de Haia a necessidade de tal propagação.

[...] A política da UE deverá ter por objetivo assistir os países terceiros em plena parceria [...] – nos esforços que desenvolvem para melhorar suas capacidades de gestão da migração e de protecção dos refugiados, prevenir e combater a imigração ilegal, informar sobre canais legais de migração, resolver situações de refugiados [...], criar capacidades de controlo nas fronteiras, reforçar a segurança dos documentos e lidar com o problema do regresso [...].

[...] No que se refere aos países de trânsito, o Conselho Europeu salienta a necessidade de intensificar a cooperação e a construção de capacidades, tanto nas fronteiras situadas a Sul como a Leste da UE, de forma a permitir que esses países giram melhor a migração [...].

Os migrantes que não tenham ou já não tenham o direito de permanecer legalmente na UE devem regressar numa base voluntária ou, **se necessário, compulsiva**⁶¹ [...](CONSELHO da União Europeia – Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia. Bruxelas, 13 dez. 2004, p. 11-14)⁶².

A gestão dos fluxos migratórios, nesse sentido, é vista com assunto de suma importância para a segurança dos cidadãos europeus, sendo o controle e a vigilância das fronteiras externas de competência das autoridades nacionais responsáveis. No entanto, para apoiar os Estados-Membros nessa tarefa, o Conselho declarou, no Programa de Haia, a necessidade de se criar equipas de peritos nacionais para dar assistência técnica e operacional aos que solicitassem, de criar um fundo comunitário de gestão das fronteiras e um sistema mais moderno de protecção dos dados, para que a organização das entradas pudesse ser monitorada satisfatoriamente. Isto porque um dos maiores problemas enfrentados pela União é a assimetria entre as políticas de aceitação de imigrantes e mesmo o modo como são geridos os fluxos, isto é a forma mais ou menos permissiva de se enxergar os ilegais.

⁶⁰ Como exemplo pode-se citar a Espanha que recentemente promoveu uma campanha veiculada na televisão senegalesa a fim de coibir os possíveis fluxos originários desse país. Na propaganda vê-se uma mãe senegalesa falando de seu filho emigrante, do qual há tempos não recebe notícia. Em seguida passa-se para uma cena de um jovem morto, claramente instigando o sentimento de perigo em se tomar as zonas de fluxo ilegal.

⁶¹ Grifo da autora.

⁶² O regramento de 2004 confirmou-se no ano recente, 2008, quando em 18 de junho foram aprovadas no Parlamento Europeu condições ainda mais rígidas relativas aos imigrantes, até mesmo as crianças imigrantes. Mesmo não se tratando de objeto de análise no estudo, a “diretriz do retorno” pode ser encarada como mais uma forma de institucionalização da securitização das migrações na União Europeia, confirmando as questões que colocamos.

Quanto ao reforço à segurança, o plano tinha como alvo melhorar o intercâmbio de informações, por meio da cooperação entre os Estados sobre os acontecimentos transfronteiriços, além de trabalhar eficazmente no combate ao terrorismo e na gestão de crises na União Europeia. Especialmente no tocante ao terrorismo, os Estados não deveriam limitar-se à sua própria segurança, mas à de todos os outros membros⁶³. O combate às redes de financiamento do terrorismo – completava o documento – determinaria um fortalecimento ainda maior da cooperação policial, a fim de que qualquer espécie de crime pudesse ser detectada pelas lentes da União.

Por fim, o documento de Haia tratava do reforço à segurança, a qual deveria existir em todos os âmbitos da União, por meio da construção da confiança mútua entre os Estados, da cooperação judiciária em matéria penal, do reconhecimento mútuo, da aproximação das legislações e da cooperação judiciária em matéria civil. Todas essas questões, segundo o Conselho, serviriam para fortalecer os laços de justiça entre os países-membros, evitando que casos não pudessem ser julgados em um país porque a legislação do outro – onde se encontrassem os acusados – não era compatível⁶⁴.

Maior que as aspirações de Tampere, portanto, o Programa de Haia elaborou propostas ligadas ao aprimoramento do espaço de liberdade, segurança e justiça, tendo como uma das interligações para sua fortificação a gestão melhor – e comum – dos fluxos migratórios e as relações dos Estados-Membros intra e extra Europa. Todavia, os caminhos encontrados para o alcance da liberdade parecem – pelo analisado nos documentos que tratam da imigração na União – imbuídos de uma securitização dos fatos que determinou, em alguns pontos, as ações tanto no âmbito nacional quanto regional.

A institucionalização do discurso imigratório, ou seja, a institucionalização do perigo advindo com os novos imigrantes tornou a questão, de certa forma, mais homogênea, já que o caráter jurídico imposto pela elaboração no documento passou a dominar efetivamente o modo de pensar e agir da unidade social, o seu conceito

⁶³ “O Conselho Europeu salienta que a eficiência da prevenção e do combate ao terrorismo, no pleno respeito pelos direitos fundamentais, exige que os Estados-Membros não limitem as suas actividades à manutenção da sua própria segurança, mas se centrem igualmente na segurança da União como um todo (CONSELHO da União Europeia – Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia. Bruxelas, 13 dez. 2004, p. 19).

⁶⁴ Como um exemplo, pode-se citar um caso de divórcio e guarda dos filhos. Segundo esse sistema, o caso poderia ser julgado em qualquer país, não importando se o pai fosse francês e a mãe portuguesa.

em relação ao fato problematizado. Sendo as raízes dos distúrbios culturais entre os diversos imigrantes e as respectivas sociedades hospedeiras muito profundas, a imputação de naturalidade e tradicionalismo e as tomadas de decisão projetadas em relação ao fato adquiriram patamar de realidade natural, impulsionadas pela própria institucionalização do problema (VAN DIJCK, 2006).

3.2 Migrações internacionais e securitização: fortalecendo a cidadela

As principais questões pensadas no início da pesquisa eram: de que forma a política de imigração foi trabalhada nos textos da União Européia a partir da criação do espaço de liberdade, segurança e justiça? Teria essas políticas conjuntas força suficiente para ultrapassar as políticas nacionais? Qual a relação entre Estados-Membros e bloco regional, isto é, existe uma identificação em relação às tomadas de decisão? E, por fim, como a opinião pública entende a questão da comunitarização das políticas migratórias, ou melhor, em que medida os cidadãos europeus influenciaram no tipo de política migratória redigida por seus líderes – nacionais e regionais? A resposta para todas essas questões, a partir das análises dos documentos, projetava a seguinte percepção entre os dados: sua securitização.

A concepção de uma comunidade de segurança européia, especialmente após o fim da Segunda Guerra Mundial, tornou-se imprescindível para a Europa. O conflito intelectual prenunciado com o leste transformava em realidade o temor de novas guerras e a perda da “estabilidade” alcançada com o término das batalhas. A teoria realista das relações internacionais encontrou terreno fértil nesse contexto, propagando uma visão negativa da cooperação. Os Estados eram – e deveriam ser – guiados pelo ideal de interesse mínimo de se resguardarem e pelo interesse máximo de aumentarem seu poder no sistema internacional. As questões de segurança, dessa forma, estavam majoritariamente centradas na questão estatal e dominadas pela esfera militar.

A impossibilidade de prever o fim da Guerra Fria e mesmo as conseqüências que adviriam com o término da mesma levantou uma série de críticas à noção estreita da segurança. Especialmente na Europa – onde havia uma desconfiança em relação às aspirações da política de segurança estadunidense – surgiu a necessidade da formulação de uma política de segurança genuinamente do velho continente, a qual, dentre outros aspectos, fosse mais condizente com o

espírito cooperativo que os Estados europeus tencionavam alcançar. Nesse sentido, passou-se mesmo a questionar em que medida a teoria realista não influenciava na prática, ou seja, de que modo a percepção realista das relações internacionais pelos Estados não acabava determinando seu agir permanentemente belicoso.

A Europa passava por mudanças significativas o que fazia com que os acadêmicos europeus interrogassem a validade das perspectivas da segurança traçadas para o continente. Com uma visão mais associada às lógicas nacionais, os estudos de segurança não eram compatíveis com a realidade européia, que possuía claramente um perfil mais direcionado à promoção de interesses de natureza internacionalista. Nesse ínterim, a necessidade de um alargamento da noção de segurança foi indiscutível e tal percepção começou a nortear o entendimento a respeito dos novos objetos e atores da segurança. Em resumo, compreendeu-se que as ameaças à segurança originavam-se em várias frentes, tanto militar, quanto política, econômica, ambiental e societal. As questões de segurança, por isso, deixaram de ser estritamente ligadas ao Estado e passaram a ser incorporadas também à discussão da esfera pública.

A realidade de uma comunidade econômica, portanto, precisava vir interligada à segurança, uma vez que essas não eram conceitos isolados, mas careciam ser pensados e geridos como esferas contíguas. Segundo Karl Deutsch (1982), uma comunidade de segurança possui dois significados. Primeiramente, o grupo de Estados deve ser capaz de intervir com técnicas ou mecanismos diplomáticos, a fim de evitar o confronto entre seus membros. Em segundo lugar, a comunidade precisa ter a habilidade de apresentar, coletivamente, uma frente militar comum contra agentes externos. Nesse sentido, os critérios para a constituição de uma comunidade de segurança seriam, portanto, a capacidade de a organização regional gerar técnicas que dissipem os problemas e as crises; a disposição mútua dos Estados para resolver suas diferenças organizacionais; e o dever de os Estados possuírem uma percepção comum da ameaça dos agentes externos – esta última característica, como se poderá perceber é fundamental no tratamento das questões securitizadas.

O termo securitização foi cunhado pela Escola de Copenhague no início dos anos de 1980 e designou o modo como determinados assuntos foram sendo incorporados na agenda de segurança dos Estados, embora, muitas vezes, os mesmos, *a priori*, não necessitassem de tal discriminação. Nesse sentido,

demonstrava-se que a ampliação dos atores e objetos da segurança era possível porque havia plataformas precisas e influentes que possibilitavam a proliferação do sentimento de ameaça em relação a determinados fatos. A homogeneização do aspecto securitizado foi ambiente fértil e explicitamente utilizado pelos políticos europeus. Como apresentado nos capítulos anteriores, tanto os discursos políticos, quanto as plataformas eleitorais e mesmo as discussões ocorridas no âmbito nacional e regional, focavam-se na problemática dos fluxos migratórios. Percebe-se, com isso, uma gradação própria dos fenômenos securitizados: a securitização *ad hoc*; a alta politização e a normalização ou institucionalização da securitização (VAN DIJCK, 2006).

O primeiro estágio, a securitização *ad hoc*, é característica do período inicial da percepção da ameaça, momento em que os agentes securitativos procuram transmitir a mesma sensação de perigo a diferentes camadas sociais. O segundo momento é constituído por uma alta politização, ou seja, por uma exposição constante das ameaças e das formas drásticas com as quais as mesmas podem – e devem – ser abolidas. Por fim, a institucionalização da securitização, isto é, o regramento de políticas capazes de conter as ameaças é o resultado mais-que-perfeito delineado pelas elites governamentais. Algumas vezes, todavia, a securitização trilha somente os dois primeiros estágios, não chegando a leis regulamentadas. Contrária a esta perspectiva otimista, nota-se, através dos documentos analisados na pesquisa, uma tendência à securitização da questão migratória na União Européia, em muito, graças ao apelo popular e à repercussão que os constantes casos terroristas, envolvendo imigrantes, tiveram na opinião pública. É a legitimação do discurso securitizado, isto é, a concretização do medo de questões, como a migratória, nos diversos meandros da sociedade.

Já em 1957, quando do Tratado de Roma, entendia-se que a livre circulação dos trabalhadores era circunstância que satisfazia a necessidade de mão-de-obra nos países europeus. Entretanto, a mobilidade era restrita à condição do labor. A análise dos documentos, a partir da criação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça, ou seja, desde a incorporação nos acordos regionais da possibilidade de livre circulação por parte de todo cidadão ou daquele que possuir visto de um Estado-Membro, ressaltou outras questões além do trabalho. O imperativo de oferecer aos cidadãos europeus liberdade e justiça, mas, acima de tudo segurança pareceu concretizada através dos Tratados regionais que se

seguiram, especialmente, à incorporação do Acordo de Schengen, em 1999, pelo Tratado de Amsterdã. A emergencial necessidade de se fortalecer as fronteiras externas ganhou forças graças à securitização da questão da imigração, tanto nacional quanto regionalmente. Uma tese importante ainda no que toca à necessidade de uma configuração de uma política migratória comum é a noção da capacidade dos problemas, oriundos dos fluxos, alastrarem-se por outros Estados, ameaçando, com isso, a integridade da União Européia (CORREIO dos Açores, 31 out. 2007).

Mais um tópico da agenda européia, as migrações internacionais encaixaram-se no conceito de “nova ameaça”, juntamente com a problemática do meio ambiente ou do terrorismo, por exemplo, inclusive muito associada a esse último. A questão primordial, no entanto, é que mais do que ameaça, a migração foi vista como detentora de caráter urgente, com a necessidade e possibilidade de serem tomadas medidas drásticas para conter seu avanço. Desse modo, as referências aos imigrantes não apenas por cidadãos comuns, mas também por políticos e mídias nacionais e europeus eram ambíguas e não clarificavam se havia verdadeiramente ou não a necessidade de perseguição. No entanto, uma vez securitizada, nota-se que a imigração passou a ser associada a outros critérios que não simplesmente os advindos da visão social. Pelo contrário, a questão migratória, mais que assunto social ou econômico, tornou-se também policial. A criminalização, ao invés de ocorrer apenas contra o traficante ou o facilitador da rota clandestina, voltou-se, com grande força também para a população imigrante que, muitas vezes mesmo documentada, sofria a pressão por parte da sociedade em que vivia.

Nota-se que o prisma voltado para a questão da segurança foi conveniente e utilizado por diversos políticos nacionais e regionais, organizações policiais e militares. Houve ainda uma contribuição importante da imprensa, geralmente sensacionalista, que divulgava fatos polêmicos ligados a estrangeiros no intuito de inflamar ainda mais a parte da população contrária aos imigrantes e conquistar o apoio de outros setores, que olhavam a questão com mais cautela, isto é, que, muito embora compreendessem a apreensão em relação à aquisição de mais mão-de-obra imigrante, enxergavam a importância dessa para a manutenção dos padrões econômicos alcançados pela União (BIGO, 2002).

Os acontecimentos internacionais ocorridos após a Cimeira de Tampere, realizada em 1999 – especialmente os atentados às torres gêmeas em 11 de

setembro de 2001 – bem como a preocupação dos Estados-Membros com o alargamento da União Europeia para os países do leste em 2004 parecem ter influenciado sobremaneira as tomadas de decisão quando do acerto do Programa de Haia. O crescimento da preocupação em relação ao terrorismo internacional e as constantes redes de migração ilegal para a Europa foram as bases de sustentação para a elaboração do Programa, no final de 2004.

O Programa de Haia versa sobre todos os aspectos das políticas relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça e a sua dimensão externa, designadamente os direitos fundamentais e a cidadania, o asilo e a migração, a gestão das fronteiras, a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, a justiça e a cooperação policial bem como o direito civil, devendo ser acrescentada uma estratégia antidrogas em Dezembro de 2004. Neste contexto, o Conselho Europeu considera de vital importância a criação de instrumentos jurídicos europeu adequados e o reforço da cooperação prática e operacional entre as agências nacionais relevantes, bem como a implementação atempada das medidas aprovadas (CONSELHO da União Europeia. Conclusões da Presidência. Bruxelas, 4-5 nov. 2004).

Carta dividida em três partes, quais sejam, o fortalecimento da liberdade, o fortalecimento da justiça e o fortalecimento da segurança, o Programa ansiava ser o instrumento para que o espaço de circulação comum fosse definitivamente efetivado. Cada uma das divisões, todavia, exacerbava a necessidade de segurança, classificando como urgentemente importante a conquista desse elemento para a manutenção dos outros dois. Bigo (2002) pergunta para quem seria a liberdade, isto é, qual o conceito de liberdade teria sido utilizado na configuração do Programa, ou seja, em sua análise, os regramentos sugeridos pelo texto muito mais restringiam do que ofereciam liberdade para os cidadãos europeus. Haia seria, nesse sentido, uma nova forma de contrato social, no qual os indivíduos aceitariam o benefício oferecido pelo órgão superior na condição de uma segurança contra algo que os ameaçasse. De fato, a idéia contida é que só existe liberdade se há segurança, logo, a limitação da liberdade advinda com o excesso de preocupação com a segurança não é percebida porque o sentimento de ameaça mascara qualquer outra preocupação com a diminuição daquela.

O argumento da “Raison d’Etat” – ou atualmente a razão dos governos da União Europeia (ou transatlântico) – é geralmente vista como semântica do nacional ou da segurança da coletividade e seus

promotores tentam confundir o povo intercalando as características do direito de segurança pessoal e a necessidade de transferir isso para o serviço secreto, o verdadeiro protetor (e não o perigo) dos indivíduos. Mas, segurança (do Estado) não é liberdade e definitivamente não é um direito fundamental. Somente a segurança pessoal pode ser considerada dessa forma ⁶⁵ (BIGO, 2002)

Essa preocupação extremada com a questão da segurança não existiu somente no âmbito europeu. Os focos das políticas migratórias nacionais permaneceram cada vez mais restritivos, elevando a questão a assunto de segurança nacional, o que acabou por transformar o tema também em assunto de segurança pessoal e coletiva. A assimilação constante entre migrações e terrorismo, nesse contexto, só pôde estar ligada ao modo securitizado pelo qual os Estados e seus líderes estavam gerindo a imigração e a imputação da criminalidade e deficiência nos benefícios sociais como causa decorrente da existência e permanência estrangeira.

Weiner (1990) identifica quatro tipos de situação em que os Estados hospedeiros sentem-se ameaçados. Em primeiro lugar, quando o imigrante mantém relações com seu Estado e este e o receptor são inimigos, ou, ao menos, têm pensamentos políticos em oposição. Aqui se encaixam supostos “espiões”, que poderiam prejudicar a sustentação do governo no país hospedeiro. Pode-se pensar no embate entre Cuba e Estados e Unidos, por exemplo. Há uma preocupação do governo cubano com estrangeiros porque os mesmos podem, supostamente, provocar uma batalha pela mudança do sistema de governo.

Em segundo lugar, quando o imigrante é visto como ameaça concreta ao país acolhedor. O caso dos muçulmanos, especialmente após o 11 de setembro de 2001 pode ser considerado como a materialização desse tipo. Isto é, os imigrantes de origem árabe, fossem eles muçulmanos ou não, eram percebidos e tratados diferentemente, graças ao surto do temor ao terror. A securitização desse imigrante provocou, dentre outros fatos, a perseguição ⁶⁶ infundada e o apartamento dessas

⁶⁵ Tradução livre da autora.

⁶⁶ Um exemplo é a morte de Jean Charles de Menezes no metrô de Londres no dia 22 de julho de 2005. A polícia britânica, que procurava um terrorista árabe, confundiu o brasileiro e disparou contra ele oito tiros à queima roupa. Segundo a Scotland Yard, o erro aconteceu porque Jean Charles recusou-se parar sob as ordens dos policiais (ele estava ilegalmente no país). Entretanto, os policiais e o chefe da polícia apenas receberam advertências da justiça inglesa, não havendo punição mais severa.

comunidades nas sociedades receptoras⁶⁷.

Em terceiro lugar, quando os imigrantes são percebidos como uma ameaça à cultura do Estado hospedeiro. Mais uma vez tem-se o caso prático dos muçulmanos. A crença diferente, seguida por valores morais, sociais e políticos díspares faziam com que estes fossem percebidos, constantemente, como perturbadores da ordem pré-estabelecida. O crescimento de movimentos sociais e religiosos contra a chamada “islamização da Europa” foi – e continua sendo – perceptível. A preocupação com o alargamento da União Européia para a Turquia, nesse ínterim, também esteve ligada ao problema do aumento dos muçulmanos no território europeu e a conseqüente mudança na paisagem cultural do continente. Surgiu, então, uma nova cruzada, contra aqueles que sempre perturbaram a cristandade européia, mas que, agora, perturbavam também os valores laicos e a segurança – estatal, pessoal e valorativa – dos povos da União.

Por fim, Weiner (1990) entende que os imigrantes são vistos como ameaça também quando são percebidos como problema social e econômico no país hospedeiro. A crise do Estado de bem-estar social e o aumento do desemprego, da criminalidade e da periferia em importantes países europeus estiveram ligados – para a sociedade hospedeira – ao crescimento do fluxo de imigrantes. Esses estrangeiros, por sua vez, não percebiam a falência européia nos seus Estados de origem, pelo contrário, enxergavam-na como porto seguro, onde suas dificuldades seriam supridas (BORREL, 2007). Nesse cenário inseriu-se a problemática vivida por muitos países que encararam a complexidade de negar entrada às pessoas que travaram uma luta entre a vida e a morte no mar, por exemplo. O temor de serem “invadidos” por ondas migratórias cada vez mais fortes fazia com que fossem tomadas medidas restritivas, muitas delas combatidas por órgãos de direitos humanos. A necessidade de uma institucionalização das barreiras à imigração chocava-se com o aspecto multicultural e a liberdade de movimento apregoada pelos países da União.

O confronto entre liberdade de circulação e segurança pareceu ser primordial para as tomadas de decisão quando da orientação do Programa de Haia

⁶⁷ Entretanto, não se pode ocultar a incapacidade, especialmente das comunidades muçulmanas, de adaptarem-se à realidade social e cultural do novo país. É fato que a discriminação em relação a eles é alta, mas a não vontade demonstrada, muitas vezes, de ser parte integrante da sociedade acolhedora dificulta a incorporação e aceitação deles nos Estados receptores. O distanciamento provocado por essa incapacidade mútua de viver em conjunto facilitou o estranhamento e temor generalizado após os ataques terroristas ocorridos em território europeu (LAQUEUR, 2007).

e de suas políticas antecedentes e sucessoras. Porém, a coordenação de uma política migratória comum esteve intimamente ligada à tese relativa aos direitos humanos, ou melhor, houve uma incongruência entre as ações políticas e as humanitárias. Segundo a Anistia Internacional, “a UE está fundamentada em princípios de direitos humanos, democracia e respeito pelas regras legais, porém quando se trata de garantir tais princípios, na prática, a UE está longe de ser coerente” ⁶⁸ (ANISTIA Internacional, 27 set. 2004). No campo das políticas migratórias, percebe-se que tal incoerência tornou-se cada vez mais complexa de ser contornada. A relação que se estabeleceu – no discurso vigente – entre imigração e terrorismo tem deixado marcas profundas na sociedade europeia, assim como tem viabilizado a incorporação de meios limitados para a entrada e permanência de estrangeiros.

Outra característica que se pôde perceber nas políticas migratórias existentes tanto na União Europeia quanto nos seus Estados-Membros isoladamente foi a complexa distinção entre o que de fato é uma ameaça e o que é mera paranóia ou ascensão de ideais xenófobos e racistas (LÉONARD, 2004). O reflorescimento de partidos de extrema-direita na Europa e até mesmo – mais alarmante ainda – a incorporação de idéias e expressões utilizadas nos discursos ultra-conservadores por políticos do centro e da esquerda são expressões concretas da securitização do tema relativo às migrações internacionais na atualidade.

Parte da juventude europeia vê-se alastrada pelos ideais extremistas, seduzida por eles. As questões nacionalistas ocupam o centro de muitas discussões e movimentos contrários à maior integração da Europa são recorrentes. A Festa dos Povos (“Fest der Völker”), por exemplo, é um movimento neonazista que nasceu na Alemanha e que tem como principal objetivo divulgar a não integração europeia, isto é, o que os organizadores da festa propõem é “uma Europa de países nativos, um pacífico viver juntos e direitos iguais nos acordos com vista a assegurar a autodeterminação própria” (<http://www.f-d-v.de/portugal/index.php>). O ideal de futuro, segundo eles, é falar a linguagem das nações e não a de um mundo unido. Tais reflexões, obviamente condenadas pelas autoridades europeias, são resultado da ameaça provocada pelo desconhecimento em relação ao outro e a vontade de não o

⁶⁸ “The EU is founded upon the principles of human rights, democracy and respect for the rule of law, but when it comes to guaranteeing these principles in practice, the EU has been far from coherent.” (ANISTIA Internacional, 27 set. 2004). Tradução livre da autora.

conhecer. De fato, a diferenciação entre integração desejada e imigrantes desejados foi muito além das discussões públicas, refletindo nas configurações políticas. É mesmo complexo dizer quem mobiliza quem, uma vez que instituições e opinião pública são totalmente interligadas na visão securitizada dos fatos.

O que se percebe nos documentos europeus é a diferenciação entre os imigrantes desejados – qualificados – e os imigrantes não desejados, sendo esta última classe dividida entre aqueles totalmente indesejáveis e os aceitos relutantemente – através do reagrupamento familiar ou da proteção concedida pelo asilo ou refúgio (CARLING, 2007). Houve, entretanto, certas limitações para implementar as políticas de restrição, as quais se deram segundo dois aspectos: a autoridade formal para elaborar as leis e a capacidade empírica de colocá-las em prática (JOPPKE, 1998 *apud* CARLING, 2007). Nesse sentido, as “aceitações relutantes” aconteciam somente porque, caso fossem quebradas as regras vigentes para a entrada de asilados, por exemplo, haveria um conflito significativo entre a Europa e os organismos internacionais responsáveis pela proteção humana.

A cada ano, por sua vez, ficava mais complexo manter os imigrantes longe da União Européia. As redes criadas faziam com que houvesse um anseio pela migração e as rotas ilegais tornaram-se numerosas. Percebe-se também uma dificuldade e um aumento dos custos para a averiguação de pedidos de asilo, o que, muitas vezes, possibilitou a entrada do imigrante em outro país, contribuindo com o aumento no índice dos ilegais no continente. Outro aspecto observado foi a grande dificuldade em fazer com que os imigrantes retornassem, uma vez que a expulsão em massa – embora prevista pelos textos – era debatida pelos órgãos de proteção humanitária e também pela opinião pública européia (CARLING, 2007).

[...] tendo em conta o contexto económico e demográfico da União e o dos países de origem, é manifesto que se tem cada vez mais consciência de que as políticas de imigração "zero" praticadas durante estes últimos trinta anos já não são adequadas. Por um lado, é elevado o número de nacionais dos países terceiros que entraram no território da União durante estes últimos anos. Estas pressões migratórias continuam a existir e são acompanhadas por um aumento da imigração clandestina, das actividades dos passadores e do tráfico dos seres humanos. Por outro lado, devido à escassez crescente de mão-de-obra, qualificada ou não, diversos Estados-Membros já começaram a efectuar políticas de recrutamento activo de nacionais dos países terceiros. Nestas condições, é necessário operar uma escolha entre a ideia de que a União pode ainda opor-se às pressões migratórias ou reconhecer que as pressões migratórias vão continuar a

exercer-se e que a imigração deve ser controlada de forma adequada, trabalhando em conjunto para tentar maximizar as suas vantagens para a União, para os próprios imigrantes bem como para os seus países de origem (COMISSÃO das Comunidades Europeias – Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política da comunidade em matéria de imigração. Bruxelas, 22 nov. 2000).

Nesse sentido, as parcerias com os Estados terceiros para o controle dos fluxos foram primordiais para o desenvolvimento das políticas migratórias dos Estados europeus e da própria União Europeia. A necessidade, enfim, de inserir a temática das migrações na agenda de política externa da União foi também uma maneira de se comunitarizar as políticas, pois a força conjunta, nesse caso, poderia ser mais eficaz que as ações unilaterais dos Estados-Membros.

O Conselho Europeu de Tampere e vários Conselhos Europeus posteriores sublinharam a necessidade de uma abordagem global da migração que abranja os direitos do Homem, bem como questões políticas e de desenvolvimento nos países e regiões de origem e de trânsito. As parcerias com os países terceiros foram consideradas como um dos elementos fundamentais para o êxito desta política. Desde Tampere, a Comissão tem envidado grandes esforços para integrar a política de migração nas políticas e nos programas externos da UE. A Comunicação relativa à integração das questões ligadas à migração nas relações com países terceiros sublinha o potencial de uma maior sinergia entre as políticas da imigração e do desenvolvimento. Os Conselhos Europeus de Sevilha e de Salónica dedicaram especial atenção aos esforços que os países terceiros precisariam de envidar no âmbito da luta contra a imigração clandestina (COMISSÃO das Comunidades Europeias – Estudos sobre as relações entre a imigração legal e a imigração clandestina. Bruxelas, 04 jun. 2004).

As idéias de limitação da soberania e o déficit da União Europeia em implementar políticas concretas sobre a imigração ilegal fizeram com que grande parte das estratégias traçadas pelos órgãos de decisão europeus não se transformasse em realidade. A securitização do tema, existente tanto no âmbito dos Estados quanto no da União, ressaltou as dificuldades de uma ação conjunta. Sendo a liberdade de entrada e saída de pessoas uma das partes indissolúveis da soberania estatal (REIS, 2004), aceitar um regramento comum, mesmo que severo (nesse sentido compatível com os anseios nacionais), poderia ferir as escolhas racionais dos Estados. Dessa maneira, a securitização das migrações, ao mesmo tempo em que demonstrava a semelhança de pensamento entre políticas nacionais

e políticas regionais, dificultava a implementação de um programa como o de Haia, pois a materialização deste presumia um cerceamento da soberania nacional frente à incorporação de um sistema de regras que atendesse aos anseios de todos, mas que não agisse de maneira específica.

A despeito dos receios dos Estados-Membros em permutarem suas políticas de imigração nacional por uma política única de imigração europeia, houve também certa percepção de que a unidade poderia ser capaz de responder aos desafios globais apresentados. A Comissão Europeia considerava, em 2004, que a amplitude da imigração clandestina era fator que deveria ser considerado como prioridade tanto para os Estados-Membros quanto para a União, assim como a redução dos fluxos migratórios precisava ser objetivo das políticas europeias (COMISSÃO das Comunidades Europeia – Estudos sobre as relações entre a imigração legal e a imigração clandestina. Bruxelas, 04 jun. 2004).

A regionalização da segurança, dessa maneira, apareceu como resposta às ameaças advindas pelo processo de globalização (HERZ, s/d), dentre as quais se destacavam as migrações internacionais. Logo, a problemática sobre os fluxos migratórios não passou despercebida nas discussões tanto da Política Externa de Segurança Comum (PESC) e da Política Externa de Defesa e Segurança (PESD). Pelo contrário, a percepção de ambas era de que a gerência dos fluxos e a forma como relatar aos países de expulsão a verdadeira necessidade de mão-de-obra estrangeira deveria constar de suas agendas, pois tais temas eram capazes de desencadear reações positivas e/ou negativas para o contexto europeu.

Em relação aos domínios concernentes tanto à PESC quanto à PESD, a não ratificação por todos os países do Tratado Constitucional foi destacada como sendo um dos principais obstáculos para a aplicação eficaz de suas políticas. Sem a Constituição, rejeitada por alguns países-membros,

[...] a União Europeia não pode configurar uma política externa e de segurança que possa dar resposta, pelo menos parcialmente, aos desafios mais importantes, como a globalização, os Estados em dissolução e em desagregação, a migração transfronteiriça, o terrorismo internacional, a dependência energética e as alterações climáticas (PARLAMENTO Europeu, 23 mai. 2007).

O processo de securitização, nesse caso, aconteceu porque a deficiência dos órgãos responsáveis pela ultrapassagem dos desafios era aparente não apenas

no âmbito político, mas também no senso comum. A expansão do conceito de segurança, aqui, abarcava Estados e bloco regional, numa convergência entre a segurança interna e a segurança internacional. “A convergência é particularmente importante em relação ao tema das migrações, e especificamente em relação às questões sobre quem é definido como um imigrante” ⁶⁹ (BIGO, 2002). Todas as ações tomadas, em verdade, parecem ter respondido a interesses imediatos, os quais buscavam suplantar as muitas dúvidas levantadas pelas populações nacionais. Porém, o importante é perceber que muito embora muitas medidas tenham sido tomadas no calor dos acontecimentos, foi-se discutida nas reuniões dos órgãos responsáveis a necessidade de institucionalização das mesmas. O Programa de Haia, nesse sentido, pode ser visto como o emergencial canal de institucionalização da securitização das migrações no território dirigido pela União Européia.

O caráter emergencial imputado pela temática securitiva em relação aos fluxos migratórios para o continente também colaborou para a incorporação de leis que, melhor analisadas, afrontam as plataformas de defesa dos direitos humanos propagados pela União. A corrida para a contenção do terrorismo, perceptivelmente no início dos anos 2000, corroborou para outra, contra os imigrantes. A recomendação feita à União, nesse caso, foi no sentido de traçar uma política de contenção do terrorismo que não tivesse apenas conotações policiais, mas que fosse capaz de prevenir e estancar ações de radicalização contra estrangeiros, com o intuito de incorporá-los nas sociedades acolhedoras – se legais – ou encaminhá-los de maneira não violenta aos órgãos responsáveis. Outra atitude também sugerida foi o oferecimento de suporte aos movimentos democráticos nos países islâmicos, liberando, ainda, fundos para o intercâmbio estudantil e a difusão, na mídia dos respectivos países, de ideais democráticos (PARLAMENTO, Europeu, 30 nov. 2007).

Representação de uma situação não desejada, a securitização da imigração nos países membros da União foi quase inerente, imperceptível. A necessidade de se autoprotoger pareceu natural na medida em que se percebia a existência – ou a possibilidade futura da existência – de uma ameaça. O comunicador da ameaça, o ator securitivo (BUZAN, 1998), teve papel fundamental na divulgação do caráter

⁶⁹ Tradução livre da autora.

alarmante. Ou seja, no contexto regional europeu, a ameaça, muitas vezes, não constituía verdadeiro perigo. O perigo era externo, mas a ameaça era interna. Dessa forma, o perigo, que tinha existência própria, era sentido intimamente pelos cidadãos europeus, isto é, o sentimento de ameaça permanente era um espectro constante. (PIERRE, 2003). Especialmente por isso, Estados e União puderam regimentar uma série de políticas restritivas em relação à entrada de novos imigrantes, assim como outras relativas à integração dos já existentes. A esperança, muitas vezes, era de que a “aculturação” desses estrangeiros já existentes fosse suficientemente capaz de impedir que outros valores culturais, morais e religiosos pudessem ser alastrados pela Europa. A própria integração do “outro”, nesse caso, foi um estratagema do carácter securitivo, uma vez que a incorporação do alheio se dava no intuito de impedir novas ondas revoltosas dentro dos Estados-Membros da União.

A União Européia como uma comunidade também de segurança parece, portanto, ter se desenvolvido com grande afinco a partir da criação e fundamentação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça. A livre circulação de indivíduos, prevista nos tratados regionais, todavia, extrapolou a preocupação da maioria dos países-membros em relação às entradas e às saídas de cidadãos terceiros. A caracterização do tema como nova ameaça estabeleceu, assim, mais uma tática conjunta e fortaleceu os anseios europeus. Ou seja, a necessidade de se lutar contra um inimigo comum – o terrorismo e as migrações internacionais⁷⁰ – auxiliaram na conformação da União Européia como também uma comunidade de segurança (DEUTSCH, 1982). A caracterização do fluxo como nova ameaça foi, sem dúvida, significativo para as tomadas de decisão do Conselho Europeu, bem como das políticas nacionais individuais.

Como uma nova ameaça, as migrações internacionais para a Europa foram sentidas e demonstradas como artifícios que poderiam minar a integração dos países europeus. Entendendo a área de livre circulação de pessoas como jurisdição comum, a liberdade expressada no contexto deveria ser entendida tanto como liberdade de movimento quanto liberdade de preocupação e temor por algo que fosse classificado como um perigo. A segurança, por sua vez, não deveria ser

⁷⁰ Embora não haja conexão total entre um acontecimento e outro, freqüentemente as migrações foram tratadas lado a lado com o terrorismo. A confusão entre imigrantes e terroristas, inclusive, esteve presente nas mentalidades e percepções das sociedades receptoras. Os próprios textos da União, muito embora não classifiquem a imigração como tendo uma ligação direta com o terrorismo, alerta para que os fluxos de imigrantes sejam bem geridos, porque os mesmos poderiam facilitar a entrada de pessoas envolvidas com atentados.

assimilada apenas como referente às ameaças externas e aos atos criminais, mas também segurança contra a perseguição, a tortura e o tratamento degradante de punição – entrando aqui os imigrantes, ou seja, a segurança também seria voltada para eles. A justiça, por fim, deveria referir-se a um sistema de leis que defendesse tanto cidadãos europeus quanto cidadãos terceiros, ou seja, os direitos fundamentais deveriam ser respeitados em todas as ocasiões (BOELES, 2006).

No entanto, esta liberdade não deve ser considerada um reduto exclusivo dos cidadãos da União. Pelo simples facto de existir, constitui um pólo de atracção para muitas outras pessoas no mundo que não podem beneficiar da liberdade que os cidadãos da União consideram um direito adquirido. Seria contrário às tradições europeias negar essa liberdade àqueles que, por circunstâncias diversas, têm motivos justificados para procurar aceder ao nosso território. Tal implica, em contrapartida, que a União defina políticas comuns de asilo e de imigração, tendo simultaneamente em conta a necessidade de um controlo coerente das fronteiras externas para pôr cobro à imigração ilegal e combater aqueles que a organizam e cometem crimes internacionais com ela relacionados. Estas políticas comuns devem basear-se em princípios que simultaneamente sejam claros para os nossos cidadãos e ofereçam garantias àqueles que procuram protegerem-se na União Europeia ou nela entrar (CONSELHO Europeu de Tampere – Conclusões da Presidência. 15-16 out. 1999).

A securitização das migrações, apesar de não ser aspecto condizente somente ao período estudado (BOSWELL, 2005), teve carácter fundamental na configuração de uma política migratória comunitária, isto é, a partir do Programa de Tampere, em 1999. A classificação dos fluxos migratórios como assunto da agenda de segurança dos Estados e da União foi incorporado aos futuros regramentos sobre a questão. A preocupação com o terrorismo, atrelada ao aumento das migrações ilegais para o continente – resultado da maior restrição das políticas migratórias nacionais – possibilitou o crescimento da segurança societal, ou seja, dos assuntos que se tornavam securitizados pela opinião pública e que retornavam aos órgãos responsáveis como ameaças reais que necessitariam ser minadas. Graças à segurança societal do período foi possível, dentre outras coisas, o ressurgimento de políticos e partidos da extrema-direita, como Le Pen e o Front National, na França; e Vlaams Blok, na Bélgica, por exemplo (ARADAU, 2001).

Entende-se, portanto, que a segurança societal foi um dos aspectos primordiais para a securitização das migrações internacionais no cenário da União Europeia. A noção de ameaça externa alcançada especialmente a partir da década

de 1990 deveu-se não aos atos puramente manifestados pelos imigrantes, mas pela impossibilidade de futura união da coletividade que poderia existir nas sociedades europeias. A restrição das entradas de mais estrangeiros que ocorreu nos Estados europeus não foi resultado apenas, portanto, da necessidade de se proteger os cidadãos contra prováveis ataques e crimes, mas serviu também como uma maneira de estabelecer maior coesão sociopolítica à comunidade imaginada (VUCETIC, 2002).

De fato, o desenvolvimento das sociedades europeias e o desenvolvimento das nações e das nacionalidades europeias são aspectos imprescindíveis para se compreender o modo coletivizado de se demonizar o “outro”. A identidade coletiva foi produto da construção social das fronteiras, não apenas geográficas ou políticas. As fronteiras sociais sempre se estabeleceram no contexto dos países europeus. A mudança das características sociais adquiridas no processo de nacionalização não é impossível, porém, nesse contexto são altamente indesejadas. Logo, o que a identidade coletiva possui, todavia, não são somente as características primordiais, mas um jeito especial de manifestar a diferenciação entre “nós” e “eles”, entre o “sagrado” e o “profano”, e assim por diante (ALBERT, s/d).

Tal diferenciação entre o “eles” e o “nós” foi marcadamente objeto de atenção a partir dos ataques ao World Trade Center, em 11 de setembro 2001. Naquele momento, o assunto predominante passava a ser debate não apenas dos órgãos governamentais e internacionais responsáveis pelo combate ao terrorismo, mas por uma opinião pública que encarava as ações como ameaça constante à sua própria existência. Os atentados ocorridos nos Estados Unidos foram capazes de, entre outras coisas, provocar uma guerra invisível, que se tornou cada vez mais aparente. As regulamentações contra a entrada de estrangeiros originários de países tidos como “perigosos” passou a ser mais freqüente em muitos países que, supostamente, poderiam ser futuros alvos de ataque.

Actualmente é improvável que algum Estado-Membro venha a sofrer uma agressão em larga escala. Contudo, a Europa enfrenta agora novas ameaças que são mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis.

[...] A Europa é simultaneamente um alvo e uma base para o terrorismo: há países europeus que foram designados como alvo e sofreram atentados. Foram descobertas bases logísticas de células da Al Qaeda no Reino Unido, em Itália, na Alemanha, em Espanha e na Bélgica. Torna-se indispensável uma actuação concertada a nível europeu (Uma

Europa segura num mundo melhor: estratégia europeia em matéria de segurança. Dez. 2003).

Houve, portanto, um recrudescimento da liberdade individual e o que se poderia chamar de retorno aos ideais medievais, pois a organização e o fortalecimento de uma espécie de nova cruzada voltaram a ser assunto não apenas de círculos reservados, mas insurgiam debates existentes nas mais distintas parcelas da população. Ainda é possível afirmar que o temor provocado pela possibilidade de novos atentados contra os cidadãos europeus permitiu o aumento das restrições de entrada, o que fez com que mesmo refugiados políticos, que teriam suas entradas asseguradas pela Convenção de Genebra de 1951, utilizassem outras rotas, como as da migração econômica ilegal.

O que se percebe no cenário europeu é uma mudança da política de segurança. Parecia haver entre os Estados-Membros um consenso geral de que o conceito tradicional de segurança, baseado no estadocentrismo encontrava-se totalmente inadequado para os estudos de defesa e segurança do continente. Isto significava que não somente estudiosos, mas também os atores responsáveis pelas políticas compreendiam que o tema havia se tornado assunto não mais restrito aos círculos militares, mas que eram necessárias outras e novas alternativas para gerenciar as ameaças que rondavam e que perturbavam a estabilidade tanto dos Estados, individualmente, quanto do bloco regional (SJURSEN, 2004).

A mudança do centro do foco no Estado para o indivíduo, bem como a nova forma de perceber os instrumentos e objetos de uso da segurança foram responsáveis pelos novos paradigmas expressos nos documentos referentes à segurança da União Europeia. De fato, nota-se que a mudança de caráter, assim como a securitização de determinados assuntos, foi imprescindível para o posicionamento comum da necessidade de uma melhor gerência das fronteiras externas, de uma melhor integração dos imigrantes legais e de uma divulgação – nos países de expulsão – das reais necessidades de mão-de-obra nos países europeus. Ou seja, elevados à condição de tópico na agenda de discussões da segurança, os fluxos migratórios para a Europa abrilhantaram as conversas dos líderes nacionais e europeus e funcionaram como elo para a conformação de um espaço de liberdade, segurança e justiça.

O que se pode perceber é que nesse contexto de ameaça iminente pelo qual se encontrava imbuída a União Européia, mais do que ser livre, a necessidade dos cidadãos era de sentirem-se livres. A liberdade proposta pelo espaço de circulação comum, portanto, significava mais a liberdade de se imputar nas mãos de um governo comunitário que fosse capaz de eliminar qualquer forma de prejuízo tanto para a sociedade como um todo quanto para o indivíduo em si. Não se tencionava com isso um livre-arbítrio para todas as escolhas, mas a confiança de que existiriam limitações específicas, principalmente para determinadas pessoas ou grupos de pessoas. A liberdade expressa, portanto, não se refere àquelas fundamentais, as quais, presumia-se, deveriam ser verdadeiras para todos os que habitavam o território da União Européia, fossem eles europeus ou não (BOELES, 2006).

A segurança, por sua vez, componente da trindade européia, significava a pretensão de poder excluir qualquer probabilidade de que “alguma coisa” acontecesse. Nesse ínterim, o que se apresentava aos cidadãos europeus era uma espécie de “seguro” contra qualquer evento que pudesse perturbar a ordem estabelecida. Porém, não se pode compreender de fato contra o quê a União pretendia proteger seus cidadãos. Por isso, a idéia de segurança não parecia fazer muito sentido porque não eram indicados os inimigos contra os quais se precisava lutar contra (BOELES, 2006). Em verdade, a própria dificuldade em distinguir o inimigo contra o qual se lutava era o fomento necessário para o crescimento da desconfiança em relação a tudo e a todos quanto fossem diferentes do padrão europeu estabelecido.

A imputação dos imigrantes como ameaça do bem-estar dos cidadãos europeus entrou, nesse sentido, como um dos elementos contra os quais a União deveria se manifestar. Os atentados de Madrid e de Londres, conseqüentemente, permitiram uma securitização ainda maior da questão e, em razão disso, o aspecto da segurança foi um dos mais reforçados. O espaço de liberdade, de segurança e de justiça passou a ter como âncora o segundo elemento – a segurança – o que encerrou por determinar medidas mais duras e restritivas também no tocante aos imigrantes e possíveis imigrantes. Essencial a observação de Bigo (2002), para o qual, em lugar de espaço de liberdade, segurança e justiça, o Programa de Haia pressupõe um “espaço de segurança, segurança e segurança”. Ou seja, o

condicionamento permanente da necessidade máxima da segurança para a obtenção dos demais componentes da vida democrática.

A questão, ainda, levantou outros problemas, já que quanto mais difícil era para os imigrantes alcançar a Europa, mais lucratividade obtinham os traficantes de pessoas (VUCETIC, 2002). A criminalização da imigração, nesse ínterim, foi uma resposta severa dos governos nacionais europeus e da própria União. Todavia, o discurso político e a opinião pública sobre os imigrantes desencadeavam em uma punição não apenas contra os reais criminosos – os traficantes – mas contra os próprios beneficiários das rotas – aqueles que pagavam, caro, para conseguir chegar à Europa. Obviamente, tais pessoas estavam se utilizando de meios ilegais para atingir seus sonhos, mas a imigração em si não deveria ser considerada um crime. Pelo contrário, a migração, muitas vezes, está associada aos direitos humanos e ao acesso à democracia (VUCETIC, 2002).

Por essa e outras razões, a terceira ponta do triângulo do espaço comum – a justiça – foi, provavelmente, o mais complexo de tornar realidade. Afinal, o que é justiça e o que é injustiça? A “justiça” não deveria ficar restrita somente a um sistema de leis, mas também precisaria possuir o senso universal da palavra, isto é, deveria ser uma oposição à “injustiça”. Careceria, portanto, defender a igualdade, as leis expressas pelo direito e o respeito aos direitos fundamentais e às liberdades fundamentais. Isto significa que a justiça expressa nos ideais da União Européia não poderia ficar restrita somente aos cidadãos do bloco, mas deveria ser aplicada a todos, com a jurisdição dos Estados-Membros, da Comunidade e da União (BOELES, 2006).

Por isso, o controle das migrações internacionais deveria pertencer à alçada da União Européia e não ficar restrita às decisões unilaterais dos Estados-Membros, pois as concepções a respeito do tema são díspares entre eles (BEUTIN; CANOY; HORVATH; HUBERT; LERAI; SMITH; SOCHACKI, 2006). As decisões jurídicas, humanitárias e de segurança deveriam ser regulamentadas por uma legislação comum que fosse capaz de adaptar os anseios de cada um dos países constituintes. O principal objetivo do Programa de Haia, portanto, era criar as bases para que os governos nacionais pudessem aceitar e regulamentar suas políticas migratórias segundo as decisões da comunidade de Estados. Também por esse aspecto é que se pode notar no programa o destaque conferido à segurança. Em verdade, percebe-se que todos os demais componentes do espaço de liberdade, segurança e

justiça só poderão ser concretizados desde que a segurança dos mesmos esteja resguardada (BIGO, 2005).

A construção social do processo de securitização das migrações, no contexto europeu, já vinha sendo realizada em diversas formas, especialmente quando a preocupação dos Estados-Membros impossibilitava a organização de uma estrutura política comum. Entretanto, a configuração das políticas em torno das migrações na União, principalmente a partir do início dos anos 2000, mirou-se na ameaça que o fenômeno poderia representar ao bloco, e o Programa de Haia parece mesmo ter sido uma confirmação temporal dos anseios.

É possível dizer que a migração classificou-se como ameaça à segurança societal. Em outras palavras, a identidade nacional, ou melhor, a identidade europeia pôde ser definida como o principal objeto da segurança, isto é, o aspecto que precisava ser protegido (VUCETIC, 2002). A “unidade na diversidade”, nesse ínterim, deveria ser objetivo assegurado aos Estados-Membros e aos seus cidadãos, aos quais eram moldados os benefícios estabelecidos pela União. No mesmo sentido de que um Estado que perde sua soberania não pode sobreviver como um Estado, uma sociedade que perde sua identidade teme não poder mais ser ela mesma (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Isto é, as mesquitas construídas e a proliferação de outra fé, que não a judaico-cristão, por exemplo, poderiam acarretar o distanciamento de todas as conquistas europeias ao longo dos séculos. As primeiras ameaças decorreriam, essencialmente, da perda do que se entendia como “identidade europeia”.

A análise da ameaça à identidade europeia, dessa forma, é primordial para analisar a securitização da migração nesse cenário. A sobrevivência dos ideais europeus, quais sejam, a cristandade, o Estado laico, a liberdade dos gêneros, dentre outros tópicos que, supostamente, seriam atacados por outras culturas confundiam as mentes dos cidadãos europeus e também de seus líderes, na medida em que os temores passavam do âmbito da opinião pública para o regulamento migratório. Nesse sentido, as opções de entrada de pessoas qualificadas, bem como os países mais e menos aceitos fizeram parte das resoluções tomadas pelos diferentes Estados, assim como da tentativa de uma mesma política migratória.

A questão que mais avançou foi, inegavelmente, a que tange as migrações ilegais. A unanimidade em aceitar a criminalização dos facilitadores, assim como acatar políticas de expulsão de clandestinos, ou ainda em envidar esforços para que

os países terceiros aceitem o retorno dos ilegais demonstram a necessidade dos Estados-Membros de efetivar as políticas de restrição. Por outro lado, a divulgação do perfil do imigrante desejado – o qualificado – não coibiu as tentativas de entradas ilegais. O que se percebe é a elitização da imigração. De fato, a “Europa sem fronteiras” demonstrou-se, cada vez mais, como um sonho distante para a maioria daqueles que desejavam ser acolhidos pelo bloco (KUNZ, J. LEINONEN, M, 2004).

A análise do contexto histórico e as legislações migratórias resultantes permitem concluir que a securitização do fenômeno passou da categoria de excepcional para natural (DAUVERGNE, 2007). A luta contra o terror, proclamada pela potência única, propiciou que algumas políticas, outrora veladas, tornassem-se essenciais, indispensáveis. Antes preconceito, perseguições, a ameaça permanente do “outro” determinava a polícia nas ruas também atrás de imigrantes clandestinos. Qualquer um era suspeito e as reservas quanto aos direitos fundamentais poderiam ser feridas. Tudo em prol da segurança do Estado, da segurança dos cidadãos.

É importante destacar, mais uma vez, que muito embora as perseguições aos imigrantes, em especial aos de origem muçulmana, tenham se intensificado desde os ataques terroristas do início dos anos 2000, a estratégia europeia contra a imigração não teve suas bases simplesmente nesse conceito. A imigração era vista como um problema muito antes disso e eram os imigrantes africanos ilegais um dos grupos mais visados. Tanto Estados como União utilizavam de propagandas nos países terceiros no intuito de fazer com que os africanos permanecessem em seus países de origem e, dessa forma, parassem de inchar as cidades europeias. Embora muitos europeus reconhecessem a necessidade dos imigrantes para a economia de seus países, as possibilidades de revoltas da periferia, como a que aconteceu no final de 2005 na França ⁷¹, foram ameaças suficientes para que os debates eleitorais

⁷¹ Os problemas enfrentados pela França no final de 2005 foram uma resposta violenta da periferia contra o descaso com o qual era tratada pelos governos do país. O ideal de integração oferecido aos imigrantes franceses, ao mesmo tempo em que oferecia a possibilidade de vivência na República uma, oficializava a estratificação social, já que as liberdades individuais (como os valores morais e religiosos, por exemplo) deveriam ser renegadas em prol da coletividade. É certo que grande parte da população imigrante – composta na sua maioria por argelinos (35%), marroquinos (25%) e tunisianos (10%) – não mais se sentia atrelada aos valores dos países de origem, mas a impossibilidade de obter uma vida melhor na França acabou fazendo com que muitos jovens se revoltassem contra o sistema imposto. A infra-estrutura nas regiões revoltosas era extremamente precária, assim como as escolas e a assistência social. O desemprego, um dos maiores problemas, atingia 40% da população dos subúrbios, enquanto que na França toda a média era de 9,6% (REALI JUNIOR, 2005). Mesmo levando todos esses dados em conta, o ministro do interior à época (atual presidente francês (2008)), Nicolas Sarkozy, chamou os insurgentes de “gentalha”, ignorando completamente o fato de que tudo

se voltassem, principalmente, para as opiniões dos candidatos quanto à imigração (BAKEWELL, 2007).

Assunto securitizado, portanto, a definição de uma política migratória deveria conter em si os ideais de liberdade, justiça e, principalmente, segurança. Embora as reações nacionais contrárias a imigrantes não estivessem diretamente conectadas e, ainda mais, mesmo que as insatisfações dos imigrantes legalizados tivessem origens diversas nos seus Estados hospedeiros, a ameaça que rondava as sociedades capacitava que ações semelhantes fossem tomadas e retomadas (RAMADAN, 2005). Mas, mesmo assim, dificultava que políticas conjuntas fossem solidificadas no tocante às migrações de cidadãos terceiros.

A política de imigração legal, eixo fundamental de uma política comum em matéria de imigração, como definiu o Conselho Europeu de Tampere, em 1999, tem sido refém, ao longo de anos, das diferentes políticas nacionais. As preocupações eleitoralistas dos governos nacionais, a ênfase que os órgãos de comunicação conferem a este assunto, os receios mútuos dos Estados-Membros quanto ao laxismo das políticas alheias, o medo da perda da soberania nacional, opções políticas e culturas diferentes constituem somente alguns dos motivos que até o momento têm impedido a Europa de se prover de uma verdadeira política de imigração legal (Parlamento Europeu. Documento de Trabalho Referente ao Plano de Acção sobre a Migração Legal, 19 jan. 2007).

A questão de segurança, nesse sentido, encontrava-se intimamente ligada à crise de identidade experimentada pelas sociedades europeias. A situação dos imigrantes e de seus descendentes, os quais muitas vezes não eram assimilados e nem integrados, suscitava receio. Seria preciso “admitir culturas diferentes” dentro de um mesmo espaço, aceitando-as sem querer “aculturá-las” (STÉBÉ, 2005). A concretização de um espaço de liberdade, segurança e justiça encontrou profundas barreiras nesse sentido, uma vez que a dificuldade em enxergar e, mais ainda, em entender e aceitar o “outro” era complexo na União. Ainda, sem esquecer, que em grande parte das vezes o “outro” também não queria ser assimilado, queria mesmo pertencer a uma comunidade a parte da sociedade geral (LAQUEUR, 2007).

A idéia nacional de imigração controlada permaneceu nos desdobramentos da União Europeia. As ações individuais dos Estados precisavam ser regidas por um regulamento comum compatível com os controles impostos anteriormente pelos

o que a juventude incendiária queria era não ser mais tratada como “franceses de segunda classe” (RAMADAN, 2005).

países-membros. Nesse sentido, a dificuldade em se transmitir ideais semelhantes sobre a imigração era hercúlea e o que se pôde perceber é que os discursos – tanto estatais quanto europeus – procuravam transpor a problemática da “imigração forçada” para a da “imigração escolhida” (GAUBERT, 2007). A construção de campos de detenção de imigrantes ilegais – como, por exemplo, os existentes entre as fronteiras do norte da África com a Europa – foi tema tanto de política externa quanto de defesa, mas, em muito, assunto, também humanitário. O sentimento dos imigrantes detidos era de que a Europa os esperava de braços abertos, muito contrário à realidade que lhes foi apresentada. A percepção dessa inadequação com os anseios e a realidade europeia fez com que uma das principais ações da União fosse a divulgação das reais necessidades europeias junto aos países de expulsão.

[...] são de referir dois paradoxos: o primeiro prende-se com a livre circulação de pessoas no interior do Espaço Schengen. A supressão dos controlos nas fronteiras facilita a circulação dos imigrantes clandestinos no interior do Espaço Único, permitindo, de facto, a entrada, em condições irregulares, *inclusive* em países que adoptaram legislação mais restritiva. Torna-se, por conseguinte, claro que a par da necessidade de um controlo integrado das fronteiras comuns da União Europeia há que dispor de políticas uniformes em matéria de admissão. O segundo paradoxo prende-se com o comportamento de alguns Estados-Membros: por um lado, recusam-se a considerar que as modalidades de admissão e a gestão dos fluxos migratórios constituam competência europeia; por outro, contudo, têm com frequência pretendido que a União Europeia condene as políticas de regularização aprovadas por alguns governos nacionais. Falta ainda uma estratégia adequada de comunicação a nível europeu, crucial para informar corretamente os cidadãos da necessidade de uma política comum da União Europeia em matéria de admissão e inclusão. [...] segundo uma sondagem efectuada pelo Eurobarómetro, praticamente metade dos cidadãos europeus acredita que os imigrantes exploram o sistema de previdência social (PARLAMENTO Europeu. Documento de Trabalho Referente ao Plano de Acção sobre a Migração Legal, 19 jan. 2007).

As principais ações observadas na configuração das políticas comuns referem-se: à imigração legal, à imigração clandestina e ao co-desenvolvimento. No que tange ao primeiro item, a luta contra o trabalho não declarado, com sanções mais pesadas para os empregadores; a elaboração de mecanismos de coordenação e cooperação; o estabelecimento da recolha de dados específicos de qualquer estrangeiro, juntamente com o fortalecimento da agência FRONTEX deveriam ser realidade exemplar em todos os países da União.

Em se tratando da imigração legal e da integração dos imigrantes legalizados, seria necessária uma imposição eficaz para a reunificação das famílias, isto é, os imigrantes que desejassem trazer seus familiares deveriam provar terem condições de sustentá-los, sem que o Estado ficasse vulnerável em suas assistências sociais; outra política estimulada deveria ser a imigração circular, ou seja, o trânsito dos imigrantes entre os países de origem e os de hospedagem. Tal atitude, dentre outras coisas, poderia evitar, por exemplo, a fuga de cérebros. Entretanto, o medo dos imigrantes em que não lhes fosse permitida mais a entrada e permanência na União impossibilitou bastante essa política. Outra questão fundamental para os países receptores seria o aprendizado da língua por parte dos imigrantes. A imposição de testes sobre cultura e a língua era amplamente utilizada em alguns países de política mais restrita, como por exemplo, a Alemanha. O que os países da União pressupunham com isso, portanto, era que só poderia existir uma integração real a partir do momento em que o imigrante se abrisse para o novo ambiente em que vivia, o que vem ao encontro, justamente, do entendimento e bem falar do idioma.

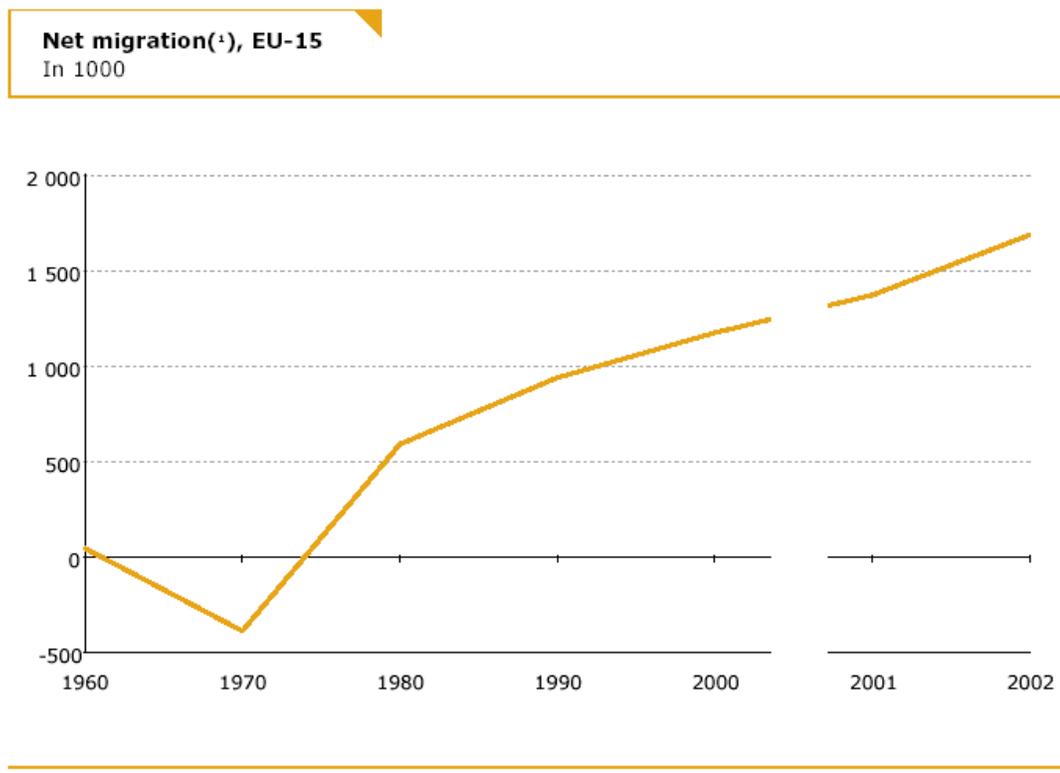
No que diz respeito ao co-desenvolvimento, o condicionamento de ajudas financeiras aos países de expulsão e de trânsito teriam como principal objetivo desestimular as tentativas de redes de tráfico e entradas clandestinas. Outra instância seria a ajuda para o retorno voluntário, inclusive com apoio para a formação de órgãos que sensibilizassem para o problema da imigração ilegal e do tráfico de pessoas. Ainda, o investimento na ciência local poderia ser um atrativo para que os estudantes ficassem em seus países e ajudassem em seu desenvolvimento, em lugar de se arriscar numa travessia – muitas vezes mortal – para tentar garantir o futuro de suas famílias, e o seu, graças a trabalhos que não condizem com suas capacidades intelectuais. A existência de escritórios da União Européia nos países de expulsão, nesse contexto, seria primordial, já que as autoridades européias poderiam transmitir *in loco* os verdadeiros caminhos para uma imigração bem-sucedida para a Europa.

Há muitos anos a Europa vem trabalhando no sentido de implementar políticas capazes ao mesmo tempo de regular a imigração legal, de manter o asilo político, de alcançar finalmente a integração pacífica, e de tornar efetivo o co-desenvolvimento. Nós não deveríamos deixar as nossas opiniões públicas acreditarem que o recuo e o encolhimento a partir de posições nacionalistas poderiam oferecer uma solução

milagrosa. A imigração é um fenómeno que deve ser gerenciado no nível europeu (GAUBERT, 2007).

A existência de normas restritivas à entrada de imigrantes, bem como a vontade dos Estados e da União em integrar a população imigrante já presente, se, por um lado pretendeu agir de acordo com as normas humanitárias, também foi conivente com os movimentos nacionalistas e os ideais anti-imigração que surgiram, especialmente após os atentados midiaticamente divulgados em Nova York, Madrid e Londres (CRÉPEAU; NAKACHE; ATAK, 2007). Depois desses episódios, os direitos dos estrangeiros esbarraram-se no sentimento de pânico das sociedades hospedeiras, as quais, sentindo-se ameaçadas, apoiavam as plataformas restritivas dos seus candidatos e realizavam protestos contra a existência de mais “possíveis terroristas” em seu meio.

Números apresentados pelas pesquisas realizadas pela Eurostat – ano de 2004 – permitem concluir que, ao mesmo tempo em que cresceu a ameaça da imigração, cresceu também a intolerância em relação ao outro. Importante componente de crescimento populacional – uma vez que as taxas de natalidade europeias diminuía – as migrações populacionais foram objeto paradoxal no período analisado. Como ressaltado em todo o trabalho, os europeus chocavam-se entre a necessidade da mão-de-obra estrangeira e a incapacidade em assimilá-la ou mesmo integrá-la. Realidade, todavia, é que os fluxos populacionais aumentaram a partir dos anos de 1980, muito embora as políticas restritivas dos Estados já estivessem começando a se desenhar. O gráfico abaixo analisa as entradas entre os anos de 1960 e 2002 ocorridas nos quinze países pertencentes à União Europeia de então. Percebe-se um crescimento substancial a partir da década de 1980, continuando crescente após 2002.

Gráfico 5: Crescimento do número de imigrantes na União Européia

(*) Including corrections due to population censuses, register counts, etc. which cannot be classified as births, deaths or migration.

Fonte: Eurostat Yearbook 2004.

Ao mesmo tempo, a pesquisa confirmou a diminuição dos pedidos de asilo, característica do fortalecimento das medidas restritivas. É importante expressar que os dados trabalhados refletem essencialmente as entradas legais, sendo grande o número de ilegais não computados. No entanto, o que se pretendeu demonstrar a partir dos números de entradas foi o crescimento da população imigrante, muito embora fossem crescentes as políticas restritivas. O que se presenciou, portanto, desde os atentados terroristas do início dos anos 2000 foi uma apropriação do discurso da ameaça no plano da segurança. A valoração conferida pelos cidadãos e pela liderança europeia da segurança em relação ao “outro” perpetuava as questões de identidade nacional conferindo novos sentidos ao estrangeiro. Se já inimigo, porque diferente (DUROSELLE, 2000), o imigrante transformou-se em inimigo porque ameaçador, da cultura, das tradições políticas, da liberdade, da segurança. A securitização dos movimentos migratórios, nesse cenário, possibilitou o aumento da xenofobia e da limitação de entradas.

Imediatamente após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, o EUMC implantou um sistema para monitorizar a situação dos muçulmanos nos Estados-Membros da UE. Este sistema manteve-se nos quatro meses subsequentes e, em 2002, o EUMC publicou um relatório de síntese sobre a islamofobia, que contém informações sobre a natureza e a intensidade da islamofobia nos 15 Estados-Membros da UE, além de exemplos de boas práticas e recomendações para minorar os ressentimentos e reduzir os incidentes violentos que envolvem muçulmanos. As conclusões mostram que as comunidades islâmicas se tornaram alvo de uma maior hostilidade depois do 11 de Setembro de 2001. O aumento do medo entre a população em geral veio exacerbar os preconceitos já existentes e instigar actos de agressão e perseguição em muitos Estados-Membros. Simultaneamente, as tentativas para diminuir o receio levaram, por vezes, a um novo interesse pela cultura islâmica e a iniciativas inter-religiosas. O relatório afirma que os políticos, os meios de comunicação social e os cidadãos, a título individual, podem desempenhar um papel na redução das tensões e na promoção do entendimento entre diferentes crenças, culturas e grupos étnicos (Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia, Relatório anual 2002).

Com essas questões expostas é possível perceber a relação paradoxal com a qual a União Europeia trabalhou o tema das migrações: entre a necessidade e o medo. A incorporação de um discurso securitizado possibilitou a manutenção e a criação de políticas restritivas que, ao mesmo tempo, limitavam e facilitavam as entradas, conforme a classificação entre desejáveis e indesejáveis. A utilização de elementos objetivos e subjetivos foi uma construção do novo conceito de segurança, “o qual usava de mecanismos de percepção e de criação da opinião pública e da coletividade através da mídia” (CASADO, 2004). Nesse cenário, a vinculação da segurança não pressupunha a guerra puramente, mas a viver melhor, livre de ameaça qualquer que pudesse ferir a liberdade e a justiça da Europa unida. Possível perturbação da área de circulação livre proposta pela União, a imigração foi então encarada como assunto de segurança nacional e regional, passível de medidas duras de contenção e reagrupamento.

A percepção de um perigo constantemente às portas possibilitou a institucionalização de regramentos extraordinários – próprios da securitização – como ordinários e a incorporação de um programa no qual a liberdade estava concretamente atrelada à necessidade de maior segurança. Entende-se, portanto, que a evolução da integração europeia foi acompanhada pela dificuldade ampla de um viver em conjunto, focado, especialmente na questão das fronteiras internas

abolidas. Mas não um viver entre europeus, mas um viver entre esses e as outras culturas que eram atraídas pelo sucesso da integração dos povos do velho continente. A noção de um Programa de Haia com uma área de “segurança, segurança e segurança” (BIGO, 2002) só foi possível graças ao discurso securitizado e legitimado pelos vários segmentos da sociedade europeia. De fato, a rotina do discurso do medo, incorporado também por algumas instituições da União Europeia capacitou que o pensar de uma política migratória comum fosse transpassada pela visão mais restritiva. Os indicativos observados nos documentos analisados nessa pesquisa, enfim, encontraram fortes marcas securitizadas tanto nos governos, quanto nos órgãos comunitários e mesmo – e especialmente – na população. O conjunto desses fatores, indubitavelmente, promoveram a necessidade de se discutir os fluxos migratórios e os discursos levantados propiciaram a construção de uma ameaça pronta a invadir o território de paz conquistado pelos Estados-Membros da União Europeia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou analisar as políticas migratórias discutidas no âmbito da União Européia, principalmente os avanços entre os anos de 1999 e 2004. A intensificação da integração política e a mudança do cenário internacional após a queda do Muro de Berlim com o conseqüente desmantelamento da União Soviética impuseram questões complexas à Europa ocidental. As políticas migratórias, que já haviam sofrido intensos processos restritivos na década de 1980, mostraram-se fundamentais para o crescimento interno do bloco, entretanto levantou outra problemática que envolvia, basicamente, a questão da soberania dos Estados-Membros.

Nesse sentido, a pesquisa concentrou-se, essencialmente, na análise de dois momentos cruciais para a implementação de normas migratórias comuns: o Conselho Europeu de Tampere, ocorrido nos dias 15 e 16 de outubro de 1999 e o Programa de Haia, discutido e configurado também pelo Conselho entre 4 e 5 de novembro de 2004. De fato, tais reuniões não foram e nem podem ser vistas como momentos únicos, uma vez que as discussões a respeito da criação de uma política migratória unificada já existiam desde antes do início da década de 1990. A preocupação central das discussões anteriores a Tampere, por sua vez, tratava da necessidade de uma política exteriorizada, isto é, os controles sobre as migrações precisavam sair do âmbito interno e passar para a agenda de política externa, com ações implementadas também além das fronteiras da União Européia.

A livre circulação dos indivíduos, fossem eles cidadãos ou não da União, era há tempos uma ambição dos Estados-Membros, mas a possibilidade de liberdade de ida e vinda por parte de qualquer um que adentrasse a área Schengen perturbava a opinião pública européia e os governos nacionais. O desafio de se construir um espaço de liberdade, segurança e justiça reconhecido só foi realmente discutido na Cimeira de Tampere. A assinatura do Programa foi um compromisso, firmado pelos líderes europeus, quanto a prosseguir rumo a uma política coordenada em matéria de asilo e de imigração, emissão de vistos e gestão das fronteiras externas da União. Todas as questões, na prática, determinavam uma estreita cooperação entre os Estados nacionais, as alfândegas, as forças policiais nacionais, os serviços de imigração e os tribunais.

Mas a concretização da área comum encontrou diversas barreiras e a questão migratória demonstrou-se um dos entraves mais significativos para a própria integração política do bloco. A dificuldade dos Estados-Membros em aceitarem uma regulamentação igualitária encontrou bases na fundamentação do conceito de entrada de estrangeiros. A permissão ou a não permissão de entrada e saída é um dos princípios indissolúveis da soberania, portanto, dispor desse direito era atitude temerosa entre os governos nacionais. Em razão disso, exigia-se um controle maior das fronteiras externas e uma polícia treinada para detectar a presença de ilegais no território comum. A lógica era garantir as liberdades fundamentais a todos os viventes no território europeu e também exterminar possíveis focos de instabilidade para a convivência comum. Para isso, as medidas preventivas foram intensificadas, deixando de fora, até mesmo, pessoas que solicitavam refúgio. O ideal era demonstrar que a Europa não estava disposta a carregar a dor do mundo em suas costas e que as medidas conjuntas dos Estados efetivar-se-iam justamente nesse ângulo.

Na realidade, os debates sobre os fluxos migratórios para a Europa centravam-se ainda numa outra problemática: a do renascimento dos ideais extremistas. O descontentamento em relação ao controle migratório interno funcionou como terra fértil para o florescimento de movimentos – partidários ou não – que lançavam discussões securitizadas sobre as migrações. A massificação da insegurança quanto ao futuro da identidade europeia era lançado ao vento e frutificava entre as mais diferentes classes sociais. Muito antes dos atentados ocorridos no início dos anos 2000, a Europa inseria as migrações internacionais como tópico da sua agenda de segurança. A percepção de que as “invasões estrangeiras” poderiam perturbar as conquistas sociais e econômicas dos Estados-Membros da União facilitava a proliferação de discursos, tanto institucionalizados quanto meras opiniões, contrários à entrada de mais imigrantes.

Mas foi devido à intensificação das notícias sobre o terror, principalmente após o 11 de setembro de 2001, que a situação de ameaça permanente frutificou no seio do bloco. Muito mais que desestabilização coletiva – pelo fenômeno da perturbação da identidade – o imigrante passou a ser visto também como ameaça individual, pois os atentados matavam indiscriminadamente. Não se sabia de onde, nem por intermédio de quem viriam as ações destrutivas. Por isso, era preciso ser vigilante e fortificar as fronteiras, pois a ameaça vinha, quase sempre, de fora. E

essa perspectiva de que a ameaça poderia já estar infiltrada era, muitas vezes, ainda mais histórica do que a primeira opção. A possibilidade de que o perigo morava ao lado fez com que grupos de pessoas retornassem à guerra contra o “outro”, um conflito que se acreditava morto, mas que, na realidade, só estivera dormindo.

Portanto, o provável aspecto realmente interessante dos ataques terroristas foi a abertura que os Estados – e, aqui em especial os europeus – conferiram para seus temores. Ou seja, o aspecto ameaçador sobre os imigrantes já existia nos regulamentos tanto nacionais quanto supranacionais, mas a possibilidade real – ou a sensação de possibilidade real – de perigo acarretou em um sentimento de pânico que se transformou em agente securitivo do fenômeno. As políticas de restrição, nesse ínterim, puderam ser configuradas abertamente, pois a proteção dos povos ameaçados permitia a imposição de atitudes endurecidas. O ideal da “segurança a qualquer preço”, por fim, inspirava os regramentos do ideal europeu de “unidade na diversidade”.

Ao contrário do que se previa desde os primórdios das discussões para uma política migratória comum, as ações exteriorizadas não surtiram tanto efeito quanto se almejava. Se por um lado a cooperação para o desenvolvimento feita com os principais países de expulsão de mão-de-obra proporcionava algumas melhorias, não intimidava o sonho de emigrar. Até mesmo as propagandas lançadas pelos países receptores, nas quais era clara a pouca receptividade para o imigrante comum – desqualificado – não eram capazes de acabar com o tráfico intencional de pessoas, isto é, a tentativa de entrada não forçosa por parte do traficante, mas funcional para este – que lucrava – e para o pagante – que poderia ter a chance de alcançar o território europeu.

A visão paradoxal da imigração foi, por isso, uma das causas essenciais do fracasso das políticas comuns. As diferentes formas de enxergar o “outro” entre os países europeus, mas todas elas fundamentadas no contraste puro e simples tornaram as restrições concretas, mas impediram ações realmente eficazes na gerência dos fluxos. Deveria ser importante para os Estados receptores conhecer a realidade de seus imigrantes, isto é, as causas de sua emigração. Não apenas porque a abertura para o “outro” poderia fazer com que os temores fossem dissipados, mas – em se tratando de Europa – porque a imigração é fundamental para sua permanência no topo.

O que se pôde perceber nos países “acolhedores”, contudo, foi que, muito embora fosse reconhecida a necessidade da mão-de-obra imigrante, acreditava-se que esta já era satisfatória. A percepção de ameaça à identidade nacional ou à identidade europeia era suficiente para que não se quisesse mais estrangeiros. A securitização do tema nos países da União Europeia, em razão disso, apropriou-se de discursos muito mais amplos que o da ameaça do terrorismo, mas se utilizou deste para deturpar as liberdades esperadas. É preciso lembrar ainda que muito das condições dos imigrantes devia-se à sua própria forma de agrupamento, na qual era possível viver, muitas vezes, de maneira não integrada à realidade nacional.

A coleta de dados pessoais e as limitações à liberdade dos cidadãos terceiros foram, nesse ínterim, componentes do pacote que fornecia a livre circulação a todos. Notou-se também que houve sim, especialmente após os ataques à Nova York, à Madrid e à Londres uma chamada reativação das “cruzadas”. Mas as restrições do europeu em abarcar outra cultura não foi novidade. A incapacidade de muitos estrangeiros em mesclar-se com a sociedade hospedeira tinha favorecido o inchaço de muitos guetos, mas também possibilitado a outros conseguirem espaço sem abdicar de suas crenças. Ambos os grupos eram sentidos como ameaça, seja porque poderiam se revoltar – como ocorreu na França em 2005 – seja porque poderiam abafar a cristandade ou a laicidade europeia.

Percebe-se que a securitização das migrações obteve êxito no seio da União justamente porque ao europeu não lhe era fácil assistir às mudanças comportamentais advindas com os fluxos, assim como aos imigrantes não era simples deixar de lado suas culturas totalmente diversas à realidade do Estado acolhedor. Absorvendo o contexto da necessidade de segurança, parte da sociedade europeia, assim como algumas mídias e partidos políticos passaram a enfatizar livremente sua “preocupação” em relação ao diferente. Cercados pela estrutura da ameaça, esses grupos fomentaram uma campanha contrária aos estrangeiros, provocando choques entre os europeus e os diversos grupos existentes nos Estados-Membros e disseminando o preconceito em prol da liberdade, da segurança e da justiça.

A grande tese com a qual se pôde deparar foi que “é teoricamente problemático aceitar a legitimação da diferença [...]. O desafio consiste em que a tese da universalidade não consegue explicar os nossos apegos mais profundos” (RAZ, 2004), assim como não é capaz de oferecer soluções fáceis à questão do

desapego, do preconceito, da xenofobia. Mesmo que as leis e regulamentações explicitem a necessidade de se combater o ódio ao diferente, de se eliminar o racismo e aversão ao estrangeiro em geral, não pode assegurar as atitudes dos corpos e mentes dos indivíduos.

Por isso, a força da opinião pública, guiada ainda por uma mídia internacional sensacionalista, influenciou dramaticamente os resultados das políticas migratórias dos Estados após os ataques, assim como dificultou uma regulamentação comum, pois o temor de que os vizinhos pudessem não conseguir barrar as entradas inoportunas parecia maior que a confiança no controle das fronteiras externas. O anseio por políticas cada vez mais restritivas, por sua vez, tangenciou os debates dos órgãos institucionais europeus e ocasionou críticas pesadas vindas, principalmente, das organizações que trabalhavam com a questão dos direitos humanos e humanitários. Isto porque o período das políticas migratórias, pode-se dizer, foi um momento imerso no aumento da xenofobia, impulsionado pelos ataques terroristas e tendo como consequência a fortificação das fronteiras. O que se percebe, ao analisar os documentos, é que os Estados, então suplantados pela União Européia, propagavam leis de direitos humanos, mas exerciam intolerância dentro de suas fronteiras, para qualquer um que não se encontrasse alocado harmoniosamente dentro de sua estrutura social.

Divisão discriminatória, possibilidade de cooperação entre Estados ou barreira legítima contra as ameaças externas, as várias funções das fronteiras européias mostraram-se intimamente ligadas, no intuito de resguardar a segurança interna do bloco. A construção de uma “fortaleza Europa” consistia em um dos objetivos essenciais das políticas de integração. A política do medo, determinada por alguns incidentes com estrangeiros, propiciou uma luta em favor da maior fortificação do “castelo” e levou mesmo à construção de campos de detenção para os que tentavam – em vão – passar pelas portas trancadas. A antecipação do perigo era vista tanto coletivamente como individualmente.

O anseio das políticas migratórias comuns era, em essência, impedir que as muitas ameaças viessem a se tornar reais. Uma sociedade livre, portanto, estaria embasada em ordenamentos que limitassem, por exemplo, a entrada de possíveis perturbadores da identidade européia, assim como cada uma das identidades nacionais. As maiores dificuldades, todavia, ocorriam porque a mesma securitização que possibilitava a discussão em comum também distanciava as ações dos Estados-

Membros. O papel da opinião pública, nesse sentido, atravancou muito das tomadas de decisão quando, por exemplo, evitou a implementação de uma Constituição Européia. Herança maligna e influência desestabilizadora, as migrações internacionais eram vistas com profunda desconfiança pelas sociedades européias. E mais, a possibilidade de livre circulação dessas pessoas originárias de países terceiros foi encarada como outro elemento ameaçador.

A construção e efetivação do espaço de liberdade segurança e justiça, portanto, viu-se atrelado significativamente à questão da comunitarização de uma política migratória. As complicações para se pôr em prática a área, assim como para organizar regramentos comuns de entrada e circulação de cidadãos terceiros demonstraram as muitas limitações políticas ainda existentes. De fato, percebe-se que a questão migratória foi um entrave para a integração política do bloco. O maior controle exigido pautava-se na constante suspeita, dificultando, desse modo, a liberdade propagada, já que não eram todos os perfis capazes de usufruírem do espaço livre.

A área de liberdade, segurança e justiça, causa essencial das tentativas para a implantação de uma política migratória comum, pode ser analisada também como espaço de coerção das liberdades individuais. Isto porque, o triângulo não era equilátero, pelo contrário, possuía um lado marcadamente maior que os outros dois. Isto ficou claro no Programa de Haia, pois liberdade e justiça apareceram como lados dependentes da segurança. Contrariamente à interdependência que se supunha, o plano de ação concentrava-se no maior controle, na suspeita e no julgamento em favor da segurança. O que se apresentou no tópico em relação a uma política de imigração comum foi a construção de muros, o combate aos ilegais e ao tráfico, e o estímulo real das entradas e o co-desenvolvimento. Mas tais atitudes não foram apresentadas para oferecer mais liberdade individual e a ajuda econômica não se referiu aos caracteres humanitários. Todas as decisões iam ao sentido de proteger os europeus da “ameaça imigratória”. Tencionavam a construção de uma “área sem intrusos” e, apesar de relegar a justiça como peça central, o julgamento deveria voltar-se sempre para a proteção. Em suma, enquanto espaço seguro, a União Européia teria como meta tentar obter, também, a justiça e a liberdade. O levantar de uma cidadela dentro da Europa, nesse íterim, não parece tão somente uma figuração, mas uma realidade que se apresenta cada vez mais concreta.

REFERÊNCIAS

ACIDI: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural. Lisboa.
Disponível em: <<http://www.acime.gov.pt/>> Acesso em: 5 jun. 2006.

_____. **Europa atrai cada vez mais imigrantes.** 3 dez 2003. Disponível em:
<<http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=258>>. Acesso
em: 12 out. 2007.

ACTO Único Europeu: tratados. Luxemburgo. 17 fev.1986. Disponível em:
<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/treaties_other.htm>. Acesso em: 10 ago. 2005.

ALBERT, M. Security as a boundary function: changing identities and “securitization”
in world politics. **The International Journals of Peace Studies**, Fairfax, v. 3, n. 1,
jan. 1998. Disponível em: <http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol3_1/Albert.htm>.
Acesso em: 1 mar. 2006.

ALEMANHA quer facilitar imigração de mão-de-obra altamente qualificada. **DW-
World.DE:** Deutsche Welle, Bonn, 28 nov. 2002. Disponível em:
<<http://www.deutsche-welle.de/dw/article/0,2144,2124214,00.html>>. Acesso em: 12
jul. 2007.

AMARAL, A. J.; RALTON, M. (Org.). **União europeia.** São Paulo: Aduaneiras, 2002.

AMNESTY INTERNATIONAL. **More Justice and freedom to balance security:
Amnesty International recommendation to the EU.** 27 set. 2004. Disponível em:
<<http://www.amnesty-eu.org/static/html/pressrelease.asp?cfid=7&id=209&cat=4>>.
Acesso em: 28 set. 2007.

ANDRIOLI, A. I. Neonazismo em segurança social na Alemanha. **Revista Espaço
Acadêmico**, Maringá, ano 6, n. 46, mar. 2005. Disponível em:
<<http://www.espacoacademico.com.br/046/46andrioli.htm>>. Acesso em: 8 out. 2006.

_____. O retorno da xenofobia. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, ano 2, n. 13
jun. 2002. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/>>. Acesso em: 21 jun.
2006.

ANJOS, L. F. Direitos sociais no Tratado da União Europeia. **Prim@ Facie**, João
Pessoa, ano 2, n 2, jan./jun. 2003. Disponível em:
<http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/artigo_6.pdf> . Acesso em: 2 maio 2006.

ARADAU, C. **Migration:** the spiral of (in)security. Rubikon, mar. 2001. Disponível
em: <<http://venus.ci.uw.edu.pl/rubikon/forum/claudia1.htm>>. Acesso em: 2 mar.
2007.

ARAGÃO, S. R. **Direitos humanos na ordem mundial**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ARENDDT, H. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Cia das Letras, 1991.

BAKEWELL, O. **Keeping them in their place: the ambivalent relationship between development and migration in Africa**. International Migration Institute. James Martin 21st Century School. University of Oxford. Working Papers. Paper 8. 2007. Disponível em: <<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/WP8%20-%20Migration%20and%20Development%20-%20OB.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2008.

BALAKRISHNAN, G. (Org.) **Um mapa da questão nacional**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BALIBAR, E. ; WALLERSTEIN, I. **Race, nation, classe: les identités ambiguës**. Tradução de Gustavo H. Moura e Sandra Beatriz Kienitz . Paris: Éditions La Découverte, 1988..

BASCH, L.;SHILLER, N. G.; BLAN, C. S. **Nations Unbound: transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized Nation-State**. Amsterdã: Gordon and Branch, 1994.

BATISTA, V. O. **União Européia: livre circulação de pessoas e direito de asilo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BELL, N. A Europa organiza a clandestinidade. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, abr. 2003. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2003-04,a622>>. Acesso em: 8 dez 2006.

BEUTIN R.; CANOY M.; HORVATH A.; HUBERT A.; LERAIS F.; SMITH P.; SOCHACKI M. **Migration and public perception**. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). European Commission. 4 out. 2006. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/bepa_migration_final_09_10_006_en.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2006.

BIGO, D; GUILD, E. De Tampere à Séville, vers une ultra gouvernementalisation de la domination transnationale ? **Cultures & Conflits**, Paris, n. 45, p. 5-18, 2002.

_____. Liberty, whose liberty? The Hague Programme and the conception of freedom. **Cultures & Conflits**, Paris, 20 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.libertysecurity.org/article339.html>>. Acesso em: 13 jun. 2006.

_____. Sécurité et immigration. **Cultures & Conflits**, Paris, n. 31-32, p. 7-11, 1998.

BITTAR, E. C. B. Globalização da discriminação e insegurança mundial. **Política Externa**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 33-44, set./nov. 2006.

BLIKSTEIN, I. Indo-europeu, lingüística e ... racismo. **Revista USP**, São Paulo, n. 14, p. 104-110, jun./ago. 1992.

BOELES, P. What rights have migrating third country nationals? In J.W. DE ZWAAN; GOUDAPPEL, F. (ed.). **Freedom, Security and Justice in the European Union: Implementation of the Hague Programme**, The Hague: T.M.C Asser Press, p. 151-63, 2006.

BOFFA, G. A Europa na política internacional. Segurança, coexistência e cooperação. **Lua Nova: cultura e política**, São Paulo, n. 18, p. 79-89, 1989.

BOLZMAN, C; BOUCHER, M. Como a Europa recebe o outro. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, jun. 2006. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2006-06,a1339>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

BORREL, J. **Europa es profundamente hipócrita con la inmigración**. El País, Madrid, 10 dez. 2006. Disponível em: <http://www.elpais.com/articulo/reportajes/Europa/profundamente/hipocrita/inmigracion/elpepusocdmg/20061210elpdmgrep_4/Tes>. Acesso em: 14 jan. 2007.

BOSWELL, C. **Migration in Europe**: a paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. set. 2005. Disponível em: <<http://www.gcim.org/attachements/RS4.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2007.

_____. The external dimension' of EU immigration and asylum policy. **International Affairs**, Oxford, v. 79, n. 3, p. 619-638, may 2003.

BROCHMANN, G. **European integration and immigration from third countries**. Oslo: Scandinavian University Press, 1996.

BRUBAKER, R. Migration of ethnic unmixing in the "New Europe". **International Migration Review**, Staten Island, NY, v. 32, n. 4, p. 1047-1065, winter 1998.

BUZAN, B.; WAEVER, O. Introduction: Developing a Regional Approach to Global Security. In: **REGIONS and Powers, the Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____; _____; WILDE, J. **Security**: a new framework for analysis. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMPOS, E. N. **O lugar do cidadão nos processos de integração**: o déficit social da Comunidade Européia e do Mercosul. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CARLING, J. European strategies for reducing "unwanted" immigration. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. abr. 2007. Disponível em: <<http://www.prio.no/staff/jorgen>>. Acesso em: 19 set. 2007.

CARROZZO, S. Contrastes do destino belga. **Le Monde diplomatique**, São Paulo, maio 2002. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2002-05,a300>> Acesso em: 4 out. 2006.

CASADO, R. B. Movimentos Migratórios transfronterizos y seguridad de los países de acogida. Una revisión de esta polémica relación. **Circunstância**: Revista de Ciências Sociais de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, ano 2, n. 4, mayo 2004, Madrid. Disponível em: <http://www.ortegaygasset.edu/contenidos.asp?id_d=375>. Acesso em: 8 dez. 2006.

CASEIRO, M. M. Um novo desafio para a Anistia Internacional: a Cimeira de Sevilha. **Amnistia Internacional**: informação, Lisboa, série 3, n. 9, abr./jun. 2002. Disponível em: <<http://www.amnistia-internacional.pt/biblioteca/boletim/pdf/Boletim09.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2006

CASELLA, P. B. Refugiado: conceito e extensão. In: PIOVESAN, F. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**: a era da informação: economia, sociedade e cultura. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. v. 2.

CASTORIADIS, C. **As encruzilhadas do labirinto IV**: a ascensão da insignificância. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

CHAGAS, P. Imigração clandestina e asilo político: um problema europeu. **DW-World.DE**: Deutsche Welle, Bonn, 28 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,688495,00.html>>. Acesso em: 16 fev. 2006.

CIDADANIA Global e Estado Nacional. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 1999. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/cidadaniaglobal/cidadania_global.html>. Acesso em: 3 jun. 2005.

CMI BRASIL. Centro de Mídia Independente. **Ultradireita avança no leste da Alemanha**. set. 2004. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org>>. Acesso em: 6 out. 2006.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. **Comunicación de La Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones**: sobre inmigración, integración y empleo. Bruxelas, 3 jun. 2003.

COMISSÃO Europeia – Asilo: oferecer proteção aos mais vulneráveis.

_____. **Viver melhor na Europa**: os benefícios que lhe traz o mercado único da UE. nov. 2005. Disponível em:

<<http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/56/pt.doc>>. Acesso em: 8 ago. 2006.

_____. **Liberdade, segurança e justiça:** as respostas europeias. nov. 2004. Disponível em: <http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/fsj/fsj_1204_pt.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2006.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Comunicado da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu:** painel de avaliação dos progressos realizados na criação de um espaço de “liberdade, segurança e justiça” na União Europeia. Bruxelas, mar. 2000a. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site.pt/com/2000/com2000_0167pt01.pdf>. Acesso em: 30 maio 2006.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comitê econômico e social europeu e ao Comitê das Regiões:** estudos sobre as relações entre a imigração legal e a imigração clandestina. Bruxelas, 4 jun. 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0412:FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 5 jun. 2007.

_____. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu:** espaço de liberdade, de segurança e de justiça: balanço do programa de Tampere e futuras orientações. Bruxelas, 2 jun. 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0401:PT:HTML>>. Acesso em: 13 jun. 2007.

_____. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu:** relativa a uma política da comunidade em matéria de imigração. Bruxelas, 22 nov. 2000. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 5 jun. 2005.

_____. **Tampere, cinco anos depois:** liberdade, segurança e justiça: primeiros resultados tangíveis. Bruxelas, jun. 2004b. Disponível em: <http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/tampere/tampere_0704_pt.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2006.

_____. **Um protagonista a nível mundial:** as relações externas da União Europeia. Bruxelas, jul. 2004. Disponível em: <<http://europa.eu.int/comm/publications>>. Acesso em: 17 jul. 2007.

_____. **Liberdade, segurança e justiça para todos:** justiça e assuntos internos na União Europeia. jan. 2004. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/42/pt.doc>>. Acesso em: 8 ago. 2006.

COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU. **Gestão dos fluxos migratórios.** Bruxelas, 14 fev. 2006.

_____. Parecer do Comitê Económico e Social Europeu sobre o «Acesso à Cidadania da União Europeia». **Jornal Oficial da União Europeia.** Bruxelas, 3 set. 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:208:0076:0081:PT:PDF>>. Acesso em: 7 maio 2005.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: area of freedom, security and justice: assessment of the Tampere Programme and future orientations.** Bruxelas, 2 jun. 2004. Disponível em: <http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/bilan_tampere_en.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2007.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Conclusões da Presidência.** Bruxelas, 4 e 5 de novembro de 2004. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/82547.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2006.

_____. **Programa de Haia:** reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia. Bruxelas, 13 dez. 2004. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=76&LANG=8&cmsID=347>. Acesso em: 8 ago. 2006

_____. **EU – Inventário Schengen:** controle das fronteiras externas, afastamento e readmissão. Bruxelas, 28 fev. 2002. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=76&LANG=8&cmsID=347>. Acesso em: 8 ago. 2006.

CONSELHO EUROPEU. **Boletim da EU.** Bruxelas, 10 jan. 2000. Conselho Europeu de Tampere. Disponível em: <<http://europa.eu/bulletin/pt/9910/i1001.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2006.

CONSELHO EUROPEU DE SALÓNICA. **Conclusões da presidência.** 19 - 20 jun. 2003. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=76&LANG=8&cmsID=347>. Acesso em: 8 ago. 2006.

CONSELHO EUROPEU DE SEVILLA. **Decisões da presidência.** 21 - 22 jun. 2002. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=76&LANG=8&cmsID=347>. Acesso em: 8 ago. 2006.

CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE. **Conclusões da presidência.** 15 - 16 out. 1999. Disponível em:

<http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=76&LANG=8&cmsID=347>. Acesso em: 8 ago. 2006.

CONSELHO EUROPEU. Disponível em:
<http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=429&lang=pt>. Acesso em: 22 mai. 2007.

CONSTANTINE, A. **Scenes From the Postwar Reemergence of the Nazi Party**. Disponível em: <<http://www.mindcontrolforums.com/hambone/postwar.html>>. Acesso em: 8 out. 2006.

CONSVY, A.; KUPISZEWSKI, M. Keeping up with Schengen: migration and policy in the European Union. **International Migration Review**, Staten Island, v.29, n. 4, p. 939-963, winter, 1995.

COSTA, F. S. Europa – o fim da História? **Política Externa**, São Paulo, v. 10, n. 3, dez./fev. 2001-2002.

COUTO, M. **O último voo do flamingo**. São Paulo: Cia das Letras, 2005.

CRÉPEAU, F.; NAKACHE, D.; ATAK, I. International migration: security concerns and human rights standards. **Transcultural Psychiatry**, Montréal, v. 44, n. 3, p. 311-337, 2007. Disponível em: <<http://tps.sagepub.com/cgi/content/abstract/44/3/311>>. Acesso em: 27 nov. 2007.

D'ARCY, F. **Construção europeia e transformações dos estados europeus**. Franca: Ed.Unesp / FHDSS,1999.

_____. **União Europeia: instituições, políticas e desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DAEHNHARDT, P. Alemanha pretende reforçar relações entre a EU e a Rússia. **Revista de Imprensa Internacional**, Lisboa, 5 set. 2006. Estudos Regionais-Europa. Disponível em:
<http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/working_paper.php?idp=40>. Acesso em: 17 set. 2006.

DAUVERGNE, C. Security and migration law in the less brave new world. **Social and Legal Studies**, London, v. 16, n. 4, p. 533-549, 2007. Disponível em:
<<http://sls.sagepub.com/cgi/content/abstract/16/4/533>>. Acesso em: 27 nov. 2004.

DEUTSCH, K. **Análise das relações internacionais**. Brasília, DF: Ed. UnB, 1982.

DINES, A. As charges de Maomé: as dúvidas de Hamlet. **Observatório da imprensa**, Campinas, SP, 7 fev. 2006. Jornal de Debates. Disponível em:
<<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=367JDB012>>. Acesso em: 4 out. 2006.

DOLADO, J. J; FÉRNANDES-YUSTA, C. Los nuevos fenómenos migratórios: retos y políticas. In: JORNADA DEL CREI: Nuevas Fronteras de la Política Económica. 4., 2002, Madrid. Disponível em:
<<http://www.crei.cat/activities/other/jornadas/Dolado.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2006.

DUARTE-PLON, L. As charges polêmicas: a liberdade de expressão é uma utopia? **Observatório da Imprensa**, Campinas, SP, 7 fev. 2006. Jornal de Debates. Disponível em:
<<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=367JDB011>>. Acesso em: 4 out. 2006.

DUNCAN, W. Racism and Xenophobia in Europe. In: BARRET, G. **Justice cooperation in the European Union the creation of an European legal space**. Dublin: Institute of European Affairs, 1997.

DUROSELLE, J-B. **Todo império perecerá**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2000.

EDER, K. Identidades coletivas e mobilização de identidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 53, 2003. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000300001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 28 set. 2006.

EUROPEAN COMMISSION. Racism and xenophobia in Europe. **Eurobarometer Opinion Poll**, Bruxelas, n. 47.1, 1997. Disponível em:
<http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_113_en.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2007.

_____. **Eurobarometer Opinion Poll**, Bruxelas, n. 53, 2000. Disponível em:
<<http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/>>. Acesso em: 5 jun. 2007.

_____. Discrimination in the European Union. **Eurobarometer**, Bruxelas, n. 263, special, jan. 2007. Disponível em:
<http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2007.

_____. **European migration network: research study III specifications**. Doc. 77. Disponível em: <<http://www.ercomer.eu/downloads/EMNreturnmig1.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2007.

EUROPEAN LAW ENFORCEMENT COOPERATION. **Folha informativa sobre a Europol**. fev. 2007. Disponível em:
<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_pt&language=pt>. Acesso em: 12 nov. 2007.

EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA. **Diversité et égalité pour l'Europe: rapport annuel 2001**. nov. 2002. Disponível em:

<http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/ar01/AR_2001-FR.pdf> Acesso em: 16 maio 2007.

EUROSTAT. **News release**. 19 maio 2006. Disponível em: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006_MONTH_05/3-19052006-EN-AP.PDF>. Acesso em: 8 dez. 2007.

FAVELL, A. (1998) The Europeanisation of Immigration Politics. **European Integration Online Papers 2**. 1998: Disponível em: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-010a.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2007..

FELNER, R.D. Estudo sobre racismo e xenofobia: metade dos europeus contra entrada de imigrantes. **Público**, Lisboa, 16 mar. 2005. Última Hora. Disponível em: <<http://ultimahora.publico.clix.pt/noticia.aspx?id=1218263&idCanal=90>>. Acesso em: 2 abr. 2007.

FERREIRA, L. C. M. A ilusão do imigrante: relações internacionais, identidade e cultura. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, jun. 2002.

FERREIRA, M.P. Cidadania europeia. **Revista da Escola de Direito**, Pelotas, jan./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/direito/revista/vol6/04Marcelo.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2006.

FIGUEIREDO, J. M. **Fluxos migratórios e cooperação para o desenvolvimento: realidades compatíveis no contexto Europeu?** Lisboa: Alto Comissariado para Imigração e Minorias Étnicas. nov. 2005. (Teses, 3). Disponível em: <<http://www.oi.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=17>>. Acesso em: 5 jun. 2006.

FLASH Eurobarometer on Justice and Home Affairs: EU citizens in favor of a common asylum and immigration policy. **Europa**, Bruxelas, 8 mar. 2004. Press Release. Disponível em: <<http://64.233.169.104/search?q=cache:8yDTMzbVMjoJ:europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do%3Freference%3DIP/04/309%26format%3DPDF%26aged%3D1%26language%3DEN%26guiLanguage%3Den+eurobarometer+immigration&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=6&gl=br>>. Acesso em: 8 dez. 2006.

FONTES, C. **Imigrantes somos todos nós**. Disponível em: <<http://imigrantes.no.sapo.pt>>. Acesso em: 1 jan. 2005.

_____. **Imigrantes do leste da Europa: Portugal como destino**. Disponível em: <<http://imigrantes.no.sapo.pt/page2Leste.html>>. Acesso em: 1 jan. 2005.

FRONTEX. **Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas**. 2004. Disponível em:

<http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_pt.htm>. Acesso em: 12 jun. 2007.

GAUBERT, P. Por uma imigração controlada na Europa. **Le Monde Diplomatique**. São Paulo, 23 ago. 2007. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/lemonde/2007/08/23/ult580u2627.jhtm>>. Acesso em: 25 ago. 2007.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989.

GEIGER, P. P. Migrações internacionais e transnacionalismo na atualidade. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, SP, v. 17, n. 1/2, p. 213-216, jan./dez, 2000.

GODOY, L. D. L. La inmigración en Europa: realidades y políticas. **Documento de Trabajo: Unidade de Políticas Comparadas (CSCI)**, La Rioja, año 2, n. 18, 2002. Disponível em: <<http://www.iesam.csci.es/doctrab/dt-0218.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2006.

GORDON, L. A. Identity and character development: Individual in community. **International Journal on World Peace**, St. Paul, v. 14, n. 4, p. 41, dec. 1997. (Social science module).

GOTTMANN, J. **La politique des États et leur géographie**. Paris: Librairie Armand Colin, 1952.

GRABBE, H. The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards. **International Affairs**, Guildford, v. 76, n. 3, p. 497-514, jul. 2000.

GRIFFITHS, M. **50 grande estrategistas das relações internacionais**. São Paulo: Contexto, 2004.

GRUPO DE REFLEXÃO SOBRE A EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO: **Construir a Europa através da Educação e da Formação**, 1996. Disponível em: <<http://www.historiasiglo20.org/europortug/ciduniao.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2007.

GUIDDENS, A. **O Estado-Nação e a violência**. São Paulo: EdUsp, 2001.

GUILD, E.; HARLOW, C. (Ed.). **Implementing Amsterdam: immigration and asylum rights in EC law**. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2001.

HABERMAS, J. O. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge: Polity Press, 1996.

_____. Estado-Nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. **Novos Estudos/CEBRAP**, São Paulo, v. 43, p. 87-101, 1995.

HALL, B. **Immigration in the European Union: problem or solution?** OECD Observer. out., 2000. Disponível em: <<http://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/337>>. Acesso em: 12 jun. 2006.

HAMMAR, T. **Democracy and the Nation State**. Aldershot: Avebury, 1990.

HERDEIRO de Hitler? **Isto é On Line**, São Paulo, n. 1584, fev. 2000. Internacional. Disponível: <<http://www.zaz.com.br/istoe/1584/internacional/1584herdeiro.htm>> em Acesso em: 4 out. 2006.

HERZ, M. **O tratamento da segurança nacional pela disciplina das Relações Internacionais**. Brasília, DF: UnB : Instituto de Relações Internacionais. Disponível em: <<http://www.unb.br/irel/ibsa/docs/MonicaHerz.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2005.

HILY, M-A. As migrações contemporâneas: dos Estados e dos homens. In: SEMINÁRIO CULTURA E INTOLERÂNCIA, 2003, São Paulo. Disponível em: <<http://www.sescsp.org.br/sesc/images/upload/conferencias/77.rtf>>. Acesso em: 3 maio 2006.

HOLLIFIELD, J. Migration and International Relations: cooperation and control in the European Community. **International Migration Review**, New York, v. 26, n. 2, p. 373-591, summer 1992.

HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro. V. 17, n, 1, pp. 23-59, jan./jun. 1995.

INDEPENDENT PRESS AGENCY. **Multiculturalismo em acção em França**. 3 out. 2003. Disponível em: <<http://pt.novopress.info/>>. Acesso em: 2 fev. 2007.

_____. **Maomé em caricaturas**. 6 out. 2006. Disponível em: <<http://pt.novopress.info/?p=850>>. Acesso em: 2 fev. 2007.

_____. **Bruxelas volta à normalidade após várias noites de motins**. 29 set. 2006. Disponível em: <<http://pt.novopress.info/?p=842>>. Acesso em: 8 out. 2006.

_____. **Democratas discutem estratégias de combate à extrema-direita**. 5 out. 2006. Disponível em: <<http://pt.novopress.info/?p=849>>. Acesso em: 2 fev.2007.

_____. **Políticas promovem invasão!** 2 out. 2006. Disponível em: <<http://pt.novopress.info/?p=847>>. Acesso em: 2 fev. 2007.

_____. **Recordados os voluntários para a Espanha nacionalista**. 1 out. 2006. Disponível em: <<http://pt.novopress.info/?p=846>>. Acesso em: 2 fev. 2007.

_____. **Sarkozy defende a expulsão de ilegais em reunião da EU**. 30 jun. 2006. Disponível em: <<http://pt.novopress.info/?p=843>>. Acesso em: 2 fev. 2007.

INTEGRAÇÃO Européia: o transnacionalismo. Prémio Jean Monnet, 2007. 28 p. Disponível em: <<http://www.fd.uc.pt/jeanmonnet/premio1.pdf>>. Acessado em: 7 jul. 2007.

ISLER, J. A direita radical às portas do governo suíço. **Le monde diplomatique**, São Paulo, Edições mensais, dez. 2003. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2003-12,a824>>. Acesso em: 12 jul. 2006.

JUDT, T. Europa: a grande ilusão. **Política Externa**, São Paulo, v. 5. n. 2, p. 35-48, set. 1996.

KAKU, W. S. **O atual confronto político-intitucional da União Européia: a organização institucional e o federalismo em questão**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

KAPLAN, R. D. **À beira da anarquia: destruindo os sonhos da era pós-guerra fria**. São Paulo: Futura, 2000.

KASTORYANO, R. Transnational participation and citizenship: immigrants in the European Union. **Cultures & Conflits**, Saint-Quen, n. 28, p. 59-73, 1997. Disponível em: <<http://www.conflits.org/document2121.html>>. Acesso em: 20 set. 2006.

KICINGER, A. **International migration as a non-traditional security threat and the reponses to this phenomenon**. Warsaw: CEFMR, 2004. Disponível em: <http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf>. Acesso em: 24 maio 2007.

KORNOBIS-ROMANOWSKA, D. Developments in the Area of Freedom, Security and Justice Brought About by the Constitutional Treaty. **German Law Journal**, Idaho, v. 6, n. 11, p. 1624-1640, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=660>>. Acesso em: 8 ago.2007.

KUNZ, J.; LEINONEN, M. **Europe without borders: rhetoric, reality, or utopia?** Genebra, 7 jul. 2004. (Draft article of the Migration without borders series). Disponível em: <<http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2027.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2006.

LABICA, G. **Que se vayan todos:** (o não francês à Europa). Disponível em: <http://resistir.info/europa/labica_jun05_port.html>. 3 jun. 2005. Acesso em: 4 out. 2006.

LAQUEUR, W. **Os últimos días da Europa:** epitáfio para um velho continente. Rio de Janeiro: Lexikon, 2007.

LE BOT, Y. Migraciones, fronteras y creaciones culturales. **Foro Internacional**, México, n. 46, n. 185, p. 533-548, jul./sept. 2006.

LEE, W.; ROEMER, J; VAN DER STRAETEN, K. Racism, xenophobia and distribution. 30 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.crest.fr/seminaires/Imi/VdStraeten.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2007.

LEITÃO, J. Do mercado comum à política de imigração. **Janus: OnLine**, Lisboa, 2001. Actualidade das migrações, 7. Disponível em: <http://www.janusonline.pt/2001/2001_3_1_7.html>. Acesso em: 5 jun. 2006.

LÉONARD, S. Studying migration as a security issue: conceptual and methodological challenges. In: SGIR FIFTH PAN-EUROPEAN INTERNATIONAL RELATIONS CONFERENCE. **The Hague Netherlands Congress Centre**, Haia, 11 set. 2004. Disponível em: <<http://www.irpp.org/choices/archive/vol12no1.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2005.

LESSA, A.C. **O sistema político francês contemporâneo**: em busca da normalidade (versão preliminar). Seminário sobre a França. IPRI, Rio de Janeiro, 20.08.2001. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers/Fran%C3%A7a/Antonio%20Lessa.doc>>. Acesso em: 7 maio 2007.

LÓPEZ, E. J. Nova problemática de segurança e novas ameaças. In: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A (Org.). **Novas ameaças**: dimensões e perspectivas. São Paulo: Sicurezza, 2003.

MACHADO, I. J. R. Estado-nação, identidade-para-o-mercado e representações de nação. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 207-233, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-77012004000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 maio 2006.

MACHADO, R. L. O século XXI e as novas ameaças à segurança. **Laboratório de Estudos do Tempo Presente**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 17, 2007. Disponível em: <http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1668&Itemid=124>. Acesso em: 12 jul. 2007.

MALLOY, T. H. The Lisbon strategy and ethnic minorities: rights and economic growth. **European Centre for Minority Issues**, Flensburg, n. 13, apr., 2005. Disponível em: <<http://www.ecmi.de>>. Acesso em: 14 nov. 2006.

MARINUCCI, R. Panorama dos fluxos e desafios migratórios para a União Européia. **CSEM**: Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, Brasília, DF, nov. 2005. Disponível em: <http://www.csem.org.br/docs/panoramica_uniao_europeia.doc>. Acesso em: 25 maio 2006.

MARTINS, G. O. Democracia europeia: a audácia necessária. **Política Externa**, São Paulo, v.12, n. 4, p. 111-122, mar./maio 2004.

MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A (Org.). **Novas ameaças**: dimensões e perspectivas. São Paulo: Sicurezza, 2003.

MEHTA, S. A grande marcha do século 21. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 30 dez. 2007. Aliás.

MEYNAUD, J. **Os grupos de pressão**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1966.

MIGRAÇÕES: Europa precisa de fronteiras comuns. **Correio dos Açores**, Ponta Delgada, 31 jul. 2007. Internacional. Disponível em: <<http://www.correiodosacores.net/view.php?id=453>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

MODÉ, G. Uma caça aos ilegais. **ALMANAQUE Pridie Kalendas**. 30 maio 2005. Disponível em: <<http://www.almanaque.cnt.br/b2evolution/blogs/index.php?cat=85>>. Acesso em: 12. Jun. 2006.

MOLLER, B. Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafios. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 36, n. 143, p. 769-792, oct./dec. 1996. Disponível em: <<http://www.ser2000.org.ar/protect/Archivo/d000d322.htm>>. Acesso em: 8 ago. 2007.

MORICE, Alain. O enterro do direito de asilo. **Lê Monde diplomatique**, São Paulo, mar. 2004. Europa. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2004-03,a886>>. Acesso em: 12 mar. 2006.

MORIN, Edgar. A deseuropa. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 8, n. 21, p. 43-50, maio/ago. 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 ago. 2006.

MUNSTER, R. **Logics of security: the Copenhagen School, risk management and the war on terror**. Odense, DK, 2005. (Political science publications, 10). Disponível em: <<http://www.sam.sdu.dk/politics/publikationer/RensSkrift10.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2006.

NASCHINO, M. T. “Você como muito cuscuz?” **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, jun. 2002. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2002-06,a322>>. Acesso em: 4 out. 2006.

_____. “Você tem certeza que é francês?”. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, jun. 2002. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2002-06,a321>>. Acesso em: 4 out. 2006.

NOACK, J. A idéia de identidade sob uma perspectiva semiótica. **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 12, p. 103-113, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/pos/cos/galaxia/num12/completo/n12cap07.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2007.

NORRIS, P. A tese da “nova clivagem” e a base do apoio social à direita radical. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v.11, n. 1. p. 1-32, mar. 2005.

NUNES, M. R. F. Reinvenção de paisagens sonoras: A escuta do imigrante. **GHREBH: Revista de Comunicação, Cultura e Teoria da Mídia**, São Paulo, n. 9,

mar. 2007. Disponível em:
 <<http://www.revista.cisc.org.br/ghrebh9/artigo.php?dir=artigos&id=MRebecca>>.
 Acesso em: 8 maio 2007.

OBSERVATÓRIO DA COMUNICAÇÃO. Representações (imagens) dos imigrantes e das minorias étnicas na imprensa. Estudo realizado pelo OBERCOM para a ACIME com o apoio da FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia. Lisboa, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.oi.acime.gov.pt/docs/pdf/Estudo%20Obercom.pdf>>.
 Acesso em: 27 nov. 2007.

OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO. **Europa recebe cerca de 500 mil imigrantes ilegais por ano.** 10 out. 2005. Disponível em:
 <<http://www.oi.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=757>>.
 Acesso em: 5 jun. 2006.

OBSERVATÓRIO EUROPEU DO RACISMO E DA XENOFOBIA. **Relatório anual:** 2002. Bélgica: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003. Disponível em: <<http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/ar02/AR2002-PT.PDF>>.
 Acesso em: 5 jun. 2007.

OCAÑA, J. **A União Européia:** o processo de integração e a cidadania europeia: a cidadania da União. Tradução de Ana Lucas, Manuela Lamy e Joaquim Raminhos. 2003a. Disponível em: <<http://www.historiasiglo20.org/europortug/ciduniaio.htm>>.
 Acesso em: 5 fev. 2006.

_____. **A União Européia:** o processo de integração e a cidadania europeia: textos. Tradução de Ana Lucas, Manuela Lamy e Joaquim Raminhos. 2003b. Disponível em: <<http://www.historiasiglo20.org/europortug/textos.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2006.

_____. **A União Européia:** o processo de integração e a cidadania europeia: o Tratado da União Europeia ou de Maastricht (1992). Tradução de Ana Lucas, Manuela Lamy e Joaquim Raminhos. 2003c. Disponível em:
 <<http://www.historiasiglo20.org/europortug/maastricht.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2006.

OLIVEIRA, M. S. B. S. Representações Sociais e sociedades: a contribuição de Serge Moscovici. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, São Paulo, jun. 2004. Disponível em:
 <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000200014>. Acesso em: 5. nov. 2007.

OLIVEIRA, O. M. de (Org.). **Relações internacionais e globalização:** grandes desafios. Ijuí: Ed. Unijuí, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial.** 2 dez.1965. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/>>. Acesso em: 4 out. 2006.

_____. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados.** 28 jul.1951. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/>>. Acesso em: 4 out. 2006.

_____. **Declaração sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação fundadas na religião ou nas convicções.** 25 nov.1981. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/>>. Acesso em: 4 out..2006.

_____. **Declaração sobre a raça e os preconceitos raciais.** 27 nov. 1978. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/>>. Acesso em: 4 out. 2006.

_____. **Declaração sobre os direitos humanos dos indivíduos que não são nacionais do país em que vivem.** 13 dez. 1985. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/>>. Acesso em: 4 out. 2006.

OROZCO, G. El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, Barcelona, n. 72, p. 161-180. Disponível em: <<http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/Afers/72/72orozco.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2007.

ORTIEGA CARCELÉN, M. Europa despierta. **Política Exterior**, São Paulo, v. 17, n. 94, p. 55-68, jul./ago. 2003.

PACHECO FILHO, R. A. Migração, desamparo e xenofobia. In: CARIGNATO, T.T; ROSA, M. D.; PACHECO FILHO, R. A. (Org.). **Psicanálise, cultura e migração**. São Paulo: YM, 2002.

PARLAMENTO EUROPEU. **Fighting terrorism can never be an excuse to violate human rights, say MEPs:** segurança e defesa 30 nov. 2007. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/031-13599-330-11-48-903-20071126IPR13592-26-11-2007-2007-false/default_pt.htm>. Acesso em: 1 fev. 2008.

_____. **Documento de Trabalho referente ao plano de acção sobre a migração legal. Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos.** Relatora: Lilli Guber. 19 jan. 2007. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/648/648908/648908pt.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2008.

_____. **Imagem mista:** sobre o racismo e a xenofobia. 24 nov. 2005. Direitos do homem. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/015-2846-327-11-47-902-20051124STO02845-2005-23-11-2005/default_pt.htm>. Acesso em: 12 jun. 2006.

_____. **Imigração:** a necessidade de uma política comum. 8 fev. 2007. Imigração. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/018-2858-030-01-05-902-20070207STO02857-2007-30-01-2007/default_pt.htm>. Acesso em: 5 maio 2007.

_____. **Prioridades da Política Externa e de Segurança Comum em 2007.**

Relações externas. 23 maio 2007. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-6865-141-05-21-903-20070516IPR06767-21-05-2007-2007-false/default_pt.htm>. Acesso em: 5 jul. 2007.

_____. **Resolução do Parlamento Europeu sobre o Conselho Europeu de Tampere.** 27 out. 1999. Disponível em:

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-1999-0052+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT>>. Acesso em: 5 jul. 2006.

_____. **Resolução sobre a reunião extraordinária do Conselho Europeu sobre o Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça** (Tampere – 15/16 de outubro de 1999). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B5-1999-0116+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 5 jul. 2006.

PARLAMENTO EUROPEU. **Fighting terrorism can never be an excuse to violate human rights, say MEPs.** Segurança e defesa 30 nov. 2007. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/031-13599-330-11-48-903-20071126IPR13592-26-11-2007-2007-false/default_pt.htm>. Acesso em: 01 fev. 2008.

_____. Documento de Trabalho referente ao plano de acção sobre a migração legal. Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos.

Relatora: Lilli Guber. 19 jan. 2007. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/648/648908/648908pt.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2008.

_____. **Imagem mista:** obre o racismo e a xenofobia. 24 nov. 2005. Actualidade em destaque. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/015-2846-327-11-47-902-20051124STO02845-2005-23-11-2005/default_pt.htm> Acesso em: 12 jun. 2006.

_____. **Imigração:** a necessidade de uma política comum. 8 fev. 2007. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/018-2858-030-01-05-902-20070207STO02857-2007-30-01-2007/default_pt.htm>. Acesso em: 5 maio 2007.

_____. **Prioridades da Política Externa e de Segurança Comum em 2007.**

Relações externas. 23/05/2007. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-6865-141-05-21-903-20070516IPR06767-21-05-2007-2007-false/default_pt.htm>. Acesso em: 05/07/2007.

_____. **Resolução do Parlamento Europeu sobre o Conselho Europeu de Tampere.** Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=->

//EP//TEXT+TA+P5-TA-1999-0052+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT>. Acesso em: 5 jul. 2006.

_____. Comissão dos Assuntos Externos, dos Direitos do Homem, da Segurança Comum e da Política de Defesa. 1999-2004. **Projecto de parecer**. 5 jun. 2000.

Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20000621/406877_pt.doc>.

Acesso em: 13 mar. 2006.

PATARRA, N. L. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 7-24 maio/ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a02v2057.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2007.

PIERRE, H-L S. Reconceitualizando “novas ameaças”: da subjetividade da percepção à segurança cooperativa. In: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A (Org.). **Novas ameaças: dimensões e perspectivas**. São Paulo: Sicurezza, 2003.

POLITI, A. **European security: the new transnational risks**. Paris: The European Union Institute for Security Studies, 1997. (Chaillot Papers, 29) Disponível em: <<http://www.iss-eu.org/chaillot/chai29e.html>>. Acesso em: 21 nov. 2006.

PORTES, A. **The economic sociology of immigration: essays on networks, ethnicity, and entrepreneurship**. New York: Russel Sage Foundation, 1944.

POSSAS, M. L. V. **Globalização e dimensões da crise brasileira: cultura e identidade: olhando com um olhar dos míopes**. Palestra proferida no Curso de Extensão promovido pelo Deptº de Ciências Políticas e Econômicas da UNESP, campus de Marília em junho de 1999. Disponível em: <http://globalization.sites.uol.com.br/cultura.htm#_ftn1>. Acesso em: 05 jun. 2007.

PÓVOA NETO, H. Rejeitar, sinalizar, conter: as barreiras físicas à mobilidade como dispositivos de política migratória. ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 31, 2007, Caxambu. Disponível em: <http://201.48.149.89/anpocs/arquivos/5_11_2007_16_26_53.pdf>. Acesso em: 31 out. 2007.

QUEIROZ, R. C. de. A Europa diz não aos imigrantes. **Cadernos do Terceiro Mundo**, Rio de Janeiro, ano 16, n. 162, p. 57-59, jun. 1993.

RAMADAN, T. A inflamada linguagem da destruição. Entrevistadora: Laura Greenhalgh. [nov. 2005]. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 nov. 2005. Aliás, J4.

RAMONET, I. A Europa e o mundo contemporâneo. **Lua Nova: cultura e política**, São Paulo, n. 18, p. 63-78, 1989.

RAZ, J. **Valor, respeito e apego**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

REALI JUNIOR. "Gentalha" sofre com desemprego. **O Estado de S. Paulo**. 5 nov. 2005. Internacional, A32.

REIMANN, A. "We want the cathedral, not minarets": Far-Right mobilizes against Cologne mega-mosque. **Spiegel Online International**, Hamburg, 19 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,489257,00.html>>. Acesso em: 21 nov. 2007.

REIS, R. R. Migração: casos norte-americano e francês. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 59-74, ago. 2006.

_____. Políticas de nacionalidade e imigração na França. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 118-138, fev. 1999.

_____. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 149-163, jun. 2004.

RIBEIRO, L. D.; VIZENTINI, P. F. **A extrema-direita no poder**: o caso da Áustria. Texto da conferência proferida em 8 ago. 2000. Transcrição de Kamília Rizzi. Disponível em: <<http://www.derechos.org/nizkor/brazil/libros/neonazis/cap6.html>>. Acesso em: 4 out. 2006.

RIBEIRO, M. M. T. (Org.). **Idéias de Europa**: que fronteiras? Coimbra: Quarteto, 2004.

RICHMOND, A. H. **Immigration and ethnic conflict**. London: Macmillan Press, 1988.

ROTHSCHILD, E. What is security. **Daedalus**, Cambridge, v. 124, n. 3, p. 53-98, sum. 1995.

RYSTARD, G. Immigration history and the future of international migration. **International Migration Review**, New York, v. 26, n. 4, p. 1168-1199, winter 1992.

SANDOVAL, S. Identificações étnicas na migração. In: CARIGNATO, T. T.; ROSA, M. D.; PACHECO FILHO, R. A. (Org.). **Psicanálise, cultura e migração**. São Paulo: YM, 2002.

SANTOS, R.T. Uma proposta para paz passa pelo alargamento da EU: terá a Europa coragem para levar a união até a África Ocidental? **Campus Social: Revista Lusófona de Ciências Sociais**, Lisboa, n. 1, p. 157-162, dez. 2004. Comentários, Reflexões e Breves. Disponível em: <http://campussocial.ulusofona.pt/campos_social/Levar%20a%20UEat%20a%20Africa.pdf>. Acesso em: 7 maio 2007.

SASAKI, E. M.; ASSIS, G. O. Teoria das migrações internacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABEP: GT de Migração: a migração internacional no final do século. 12., 2000, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2000. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/migt16_2.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2007.

SASSEN, S. **The mobility of labor and capital:** a study in international investment and labor flow. New York: Cambridge University Press, 1988.

SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade.** São Paulo: EdUSP, 1998.

SEDIVY, J.; DUNAY, P.; SARIYUSZ-WOLSKY, J. **Enlargement and European defence after 11 september.** Paris: The European Union Institute for Security Studies, 2002. (Chaillot papers, 53). Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/515/01/chai53e.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2006.

SEYFERTH, G.; PÓVOA NETO, H; ZANINI, M. C.; SANTOS, M. **Mundos em movimento:** ensaios sobre migrações. Santa Maria: Ed. UFSM, 2007.

SILVA, F.C.T. **A União Européia e a atual crise internacional.** Disponível em: <http://www.brasiluniao-europeia.ufrj.br/pt/pdfs/a_uniao_europeia_e_a_atual_crise_internacional.pdf>. Acesso em: 7 maio 2007.

SILVA, P. D. **A proteção social da população imigrante:** quadro legal, estudo comparado e proposta de reforço. Lisboa: ACIME. (Observatório da imigração, 11) Disponível em: <<http://www.oi.acime.gov.pt/docs/Estudos%20OI/EstudoOI%2011%20SegSocial.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2006.

SIMEONOVA, D. **The negative effects of securitizing immigration:** the case of Bulgarian migrants to the EU. Disponível em: <<http://www.migrationonline.cz/search/?conds%5B0%5D%5Bvalue%5D=negative+effects+of+securitizing+immigration>>. Acesso em: 5 set. 2005.

SJURSEN, H. Changes to European security in a communicative perspective. **Cooperation and Conflict**, Thousand Oaks, v. 39, n. 2, p. 107-128, 2004. Disponível em: <http://www.arena.uio.no/publications/wp_04_01.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2006.

SLOTTERDIJK, P. **Se a Europa despertar.** São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

SMITH, D. Imigrantes tomam empregos de ingleses. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 nov. 2005. Internacional, p. A19.

STEBÉ, J-M. É preciso admitir as culturas diferentes. Entrevistadora: Flávia Varella. [nov. 2005]. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 14 nov. 2005. Internacional, p. A9.

STOLCKE, V. Cultura Européia: uma nova retórica de exclusão? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 22, jun. 1993. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_22/rbcs22_02.htm>. Acesso em: 21 set. 2007.

TANNO, G. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003.

TELLES, E. E. Integração econômica e migrações internacionais: o caso México-Estados Unidos. In: PATARRA, N. L. (Coord.). **Migrações internacionais: herança XX, agenda XXI**. São Paulo: FNUAP, 1996.

THERBORN, G. O continente céptico: a Europa e os valores da modernidade. **Lua Nova: cultura e política**, São Paulo, n. 40/41, p. 31-67, 1997.

THRÄNHARDT, D. **The Political Uses of xenophobia in England, France and Germany**. Disponível em: <<http://egora.uni-muenster.de/ifp/lehrende/thraenhardt/bindata/1211.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2008.

TILLY, C. **Roads from past to future**. Boston: Rowman and Littlefield, 1997.

_____. (Ed.). **Citizenship, identity and social history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

TOSTES, A. P. Identidade e regionalismo na Nova Europa. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 4., 2004, Rio de Janeiro. **Novas Dimensões da Política Européia**. Rio de Janeiro: Ed. PUC, 2004. Painel 7

_____. Por que não uma constituição européia? **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 379-415, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n2/a05v49n2.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2006.

TRATADO de Amsterdã. Amsterdã, 17 jun. 1997. Disponível em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/s50000.htm>> Acesso em: 13 ago. 2005.

TRATADO de Maastricht. Maastricht. 7 fev. 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>> Acesso em: 13 ago. 2005.

TRATADO de Nice. Nice. 11 dez. 2000. Disponível em: <http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/index_pt.htm> Acesso em: 5 jun. 2007.

TRATADO de Roma. Roma. 25 mar. 1957. Disponível em: <<http://dupond.ci.uc.pt/CDEUC/TRIND.HTM>> Acesso em: 13 ago. 2005.

TRINDADE, A.C. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos.** São Paulo: Saraiva, 1991.

UNIÃO EUROPEIA. **Compilação dos tratados:** Tratado da União Europeia. Disponível em: <<http://europa.eu/abc/treaties/archives/pt/pttoc.htm#TOPFILE>>. Acesso em: 2 fev. 2006.

VAN DIJCK, D. Is the EU policy on illegal immigration securitized? Yes of Course! A study into the dynamics of institutionalized securitization. PAN-EUROPEAN CONFERENCE ON EU POLITICS, 3rd., 2006, Istambul. Disponível em: <<http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2008.

VASCONCELOS, A. Argumentos para uma Europa política. **Política Externa**, São Paulo, v. 3. n. 2., p 54-67, set. 1994.

VIANNA, A. N. História de um futuro: projeções geopolíticas para o século 21 feitas em começos da década de 1990. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, ano 4, n. 44, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br>>. Acesso em: 4 out. 2006.

VITORINO, A. O paradoxo dos europeus. Entrevista. [maio, 2004]. **Público**, Lisboa, 2 fev. 2004. Disponível em: <<http://imigrantes.no.sapo.pt/page3lmglegais.html>>. Acesso em: 1 jan. 2005.

VIZENTINI, P. F. **O ressurgimento da extrema direita e do neonazismo: a dimensão histórica e internacional.** Texto de conferência proferida em 8 ago. 2000. Transcrição de Analúcia Danilevich. Disponível em: <<http://www.derechos.org/nizkor/brazil/libros/neonazis/cap4.html>>. Acesso em: 6 out. 2006.

VUCETIC, S. When migration in a security threat: Europe's War on Human Traffickers/Smugglers and Other Unwanted Migrants. In: YOUNG SCHOLARS CONFERENCE, 6., 2002, Praga. **The Masaryk Centre**. Praga. Disponível em: <<http://sweb.cz/ysc/prispevky/vucetic.doc>>. Acesso em: 28 jun. 2006.

WIECZYNSKI, M. **Considerações teóricas sobre o surgimento do Welfare State e suas implicações nas políticas sociais:** uma versão preliminar. Disponível em: <<http://www.portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2005.

WEINER, M. **Security, stability, and international migration.** Cambridge: Center for International Studies, 1990. Disponível em: <http://18.48.0.31/ssp/Working_Papers/Working%20Papers/WP-90-2.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2007.