



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CAROLINA FERRARI

**POLÍTICA MIGRATÓRIA COMO POLÍTICA EXTERNA:
Uma análise comparativa entre a Alemanha e o Brasil**

FLORIANÓPOLIS, 2016

CAROLINA FERRARI

**POLÍTICA MIGRATÓRIA COMO POLÍTICA EXTERNA:
Uma análise comparativa entre a Alemanha e o Brasil**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Profa. Dra. Clarissa Franzoi Dri

FLORIANÓPOLIS, 2016

Carolina Ferrari

POLÍTICA MIGRATÓRIA COMO POLÍTICA EXTERNA:

Uma análise comparativa entre a Alemanha e o Brasil

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota **9,0** à aluna Carolina Ferrari na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Dra. Clarissa Franzoi Dri (Orientadora) - UFSC

Dr. Daniel Ricardo Castelan - UFSC

Dr. João Klug - UFSC

Florianópolis, 13 de julho de 2016

Às minhas meninas.

AGRADECIMENTOS

Uma importante etapa da minha vida se encerra, e juntamente com ela se abrem novas escolhas e oportunidades. Foram diversos os aprendizados e inúmeras as pessoas especiais que me auxiliaram e motivaram durante estes quatro anos de graduação, as quais sempre guardarei na lembrança com muito respeito e gratidão.

Primeiramente, um agradecimento aos professores do curso de Relações Internacionais da UFSC, os quais foram fundamentais para a minha formação, me proporcionando importantes questionamentos e novas perspectivas de pensamento, que contribuíram para a construção de uma visão mais crítica do mundo. Em especial, à minha orientadora, professora Clarissa Dri, que me acompanhou desde a iniciação científica, e sempre mostrou-se muito atenciosa e compreensiva. Agradeço por ter compartilhado comigo um pouco do seu conhecimento, e por ter me mostrado, principalmente, que o “estrangeiro” encontra-se em nós mesmos.

Ao grupo de pesquisa e extensão Oirã, onde conheci pessoas muito interessantes e engajadas com a extensão universitária, com as quais pude desenvolver projetos incríveis. Aos grupos de pesquisa Eirenè e LABIMHA por também ter me proporcionado um espaço de debate e aprendizado na temática das migrações.

Ao programa PIBIC/CNPq, pela bolsa de iniciação científica concedida, que possibilitou o meu aprofundamento nos estudos e no desenvolvimento de pesquisas.

Aos meus queridos amigos, que tornaram os meus dias mais alegres, e mais fáceis os momentos difíceis. À Maria Luiza, pela amizade incondicional e por estar sempre presente em importantes momentos da minha vida. Ao Darlan, pela cumplicidade, e por todos os momentos que dividimos, de muitas risadas e também de muitos aprendizados. Ao Claudemir, pelo carinho e amizade sincera. À Isabelle, à Aline e à Renata, pela generosidade e pelo companheirismo. À Laura, à Jenny, e à Elena, por terem me mostrado que a amizade supera o tempo e a distância. Também ao Júlio César, ao Gabriel Piccinini, à Marie, à Wanda, ao Jonathan, à Morgana, e aos tantos outros amigos, por terem dividido comigo uma parte das suas vidas.

Por fim, o maior dos meus agradecimentos à minha família, por entender e apoiar os meus sonhos e por sempre me inspirar a ser uma pessoa melhor. Em especial, às minhas melhores amigas: à minha mãe, meu maior exemplo, por todo amor, carinho e dedicação; à

minha querida avó, por sempre me fazer acreditar que todos os meus sonhos são possíveis; e à
minha tia, Mara, pela alegria cotidiana.

"Estranhamente, o estrangeiro habita em nós: ele é a face oculta da nossa identidade, o espaço que arruína a nossa morada, o tempo em que se afundam o entendimento e a simpatia. Por reconhecê-lo em nós, poupamo-nos de ter que detestá-lo em si mesmo. Sintoma que torna o "nós" precisamente problemático, talvez impossível, o estrangeiro começa quando surge a consciência de minha diferença e termina quando nos reconhecemos todos estrangeiros, rebeldes aos vínculos e às comunidades".

(Julia Kristeva, Estrangeiros para nós mesmos)

RESUMO

Assim como a política externa, a política migratória situa-se em uma zona nebulosa entre o plano doméstico e o internacional. Apesar desses dois temas em alguns casos não serem decisivos nas eleições, ambos estão sujeitos às pressões das urnas e da opinião pública. Principalmente, ao longo da última década, o tema migratório vem adquirindo elevada importância nos debates políticos, tornando-se foco de agressivas campanhas de partidos de extrema direita. Além disso, discursos xenofóbicos ganham cada vez mais espaço, uma vez que aos migrantes são atribuídas as causas das crescentes dificuldades sociais e econômicas. Neste contexto, tem se erguido nos países desenvolvidos e em desenvolvimento barreiras legais repressivas, que criminalizam a imigração e fragilizam o instituto do asilo. Reconhecendo a importância da atuação dos Estados e das suas políticas migratórias nacionais frente ao crescente fluxo de pessoas, este estudo busca entender os principais determinantes na formulação destas políticas, especialmente no tocante à securitização e à criminalização dos migrantes. Através da análise comparada das políticas migratórias adotadas pelo Brasil e pela Alemanha na atualidade, países que se destacam regionalmente em termos políticos, econômicos e migratórios, pretende-se entender se estes países tendem a criminalizar os imigrantes e a enxergá-los como uma ameaça à segurança nacional. Conclui-se que, apesar de se destacarem pelo protagonismo e pela defesa dos direitos humanos em fóruns internacionais, ainda são grandes as inconsistências presentes nas políticas de ambos países e a falta de garantias que preconizem a defesa dos direitos dos imigrantes, sobretudo daqueles indocumentados.

Palavras-chaves: Política Migratória. Política Externa. Criminalização dos imigrantes. Securitização das migrações.

ABSTRACT

As well as foreign policy, migration policy stands in a gray area between the domestic and the international field. Although in some cases these two themes are not decisive in elections, both are subjected to the pressure of votes and public opinion. Especially over the last decade, migration has obtained great importance in political debates, becoming a focus of extreme right parties' aggressive campaign. Furthermore, xenophobic discourses have been gaining increasing space, once rising social and economic difficulties have been attributed to migrants. In this context, repressive legal barriers that criminalize immigration and undermine the right of asylum have been raised in developed and developing countries. Recognizing the importance of States' actuation and their national migration policies in front of the increasing flow of people, this study aims to understand the principal determinants in these policies' formulation, particularly in what concerns the criminalization and securitization of immigrants. Through the comparative analyses of Brazil's and Germany's current migration policies, countries that stand out regionally regarding their political, economic and migratory relevance, this study attempts to comprehend if both tend to criminalize immigrants and see them as a threat to national security. The findings reveal that, although these countries are characterized by their leading role in the defense of human rights in international fora, there are great inconsistencies in their migration policies. Moreover, there is a lack of warranties that advocate in the defense of immigrants rights, especially concerning undocumented immigrants.

Key-words: Migration Policy. Foreign Policy. Criminalization of immigrants. Securitization of migration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APE - Análise de Política Externa

CNIg - Conselho Nacional de Imigração

MJ - Ministério da Justiça

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU - Organização das Nações Unidas

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PF - Polícia Federal

PL - Projeto de Lei

PLS - Projeto de Lei do Senado

RI - Relações Internacionais

RN - Resolução Normativa

UE - União Europeia

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS COMO POLÍTICA EXTERNA	15
1.1 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E GLOBALIZAÇÃO	16
1.2 A POLITIZAÇÃO DAS QUESTÕES MIGRATÓRIAS	20
1.3 TEORIAS SOBRE POLÍTICA MIGRATÓRIA.....	24
1.4 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	29
1.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	36
2 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL E NA ALEMANHA	38
2.1 BRASIL: REALMENTE ABERTO À IMIGRAÇÃO?.....	38
2.1.1 Política migratória brasileira	41
2.1.2 Atores e determinantes da política migratória brasileira	47
2.1.3 Convergências entre as políticas externa e migratória no Brasil	54
2.2 ALEMANHA: (K)EIN EINWANDERUNGSLAND.....	56
2.2.1 Política migratória alemã	59
2.2.2 Atores e determinantes da políticas migratória alemã	65
2.2.3 Convergências entre as políticas externa e migratória na Alemanha	68
2.3 SECURITIZAÇÃO E CRIMINALIZAÇÃO DO IMIGRANTE	69
2.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	74
CONCLUSÃO	75
REFERÊNCIAS	80

INTRODUÇÃO

As migrações têm sido parte inerente da existência humana desde os seus primórdios, e representam uma das principais formas de sobrevivência e adaptação dos seres humanos. Desastres naturais, fatores econômicos, crescimento demográfico e conflitos são razões, que, ao longo da história, impulsionaram a movimentação de pessoas. A miríade de etnias, culturas e línguas ao redor do globo é resultante desses processos migratórios, os quais também correspondem a elemento estrutural de importantes eventos da história, como o colonialismo, a industrialização, e principalmente, a formação dos Estados nacionais (CASTLES; MILLER, 1998, p. 48).

A diversidade e o caráter cambiante dos fluxos migratórios fazem com que praticamente todos os países já tenham vivenciado de alguma forma processos de emigração e imigração. Os diferentes contextos da história e as grandes transformações de cada época imprimiram e continuam a atribuir diferentes características a este fenômeno. Estas mudanças não atingem somente os movimentos migratórios, mas afetam diretamente a forma como o tema é tratado e as suas políticas decorrentes.

Essa temática assumiu nova dimensão, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, com os avanços nos meios de transporte e comunicação, a crescente liberalização e integração do comércio internacional, e o agravamento das disparidades sociais e econômicas entre as diversas regiões e países. A partir de então, todas as regiões do mundo passaram a figurar pontos de origem e destino. Movimentos temporários e permanentes; migrações forçadas; migrações de trabalho; e fluxos de indivíduos e de famílias em busca de melhores condições de vida passaram a marcar esse período (MARSELLA; RING, 2003, p. 7).

Apesar de o fenômeno migratório constituir um dos elementos mais perceptíveis da globalização, observa-se no sistema internacional uma grande fragmentação no tratamento deste tema. De maneira contrária a outras importantes questões globais, como comércio e finanças, que são reguladas por convenções e organizações internacionais com atribuições abrangentes de coordenação, deliberação e normatização, o regime¹ sobre migrações internacionais tem sido marcado, até então, "pela dispersão de foros, pela fragilidade

¹ De acordo com Keohane e Nye (2001, p. 5), os regimes internacionais podem ser definidos como uma série de procedimentos, regras e instituições, as quais, de certo modo, regulam e controlam as relações transnacionais e interestatais em determinada área.

institucional, pela informalidade e pela assimetria na distribuição dos custos e benefícios do manejo dos fluxos migratórios” (FARIA, 2015, p. 24).

Esta realidade não é fortuita, e encontra-se refletida, sobretudo, nos interesses dos países desenvolvidos, que procuram, cada vez mais, manter suas políticas migratórias nacionais longe da interferência de instâncias multilaterais. Ao invés de adotarem uma abordagem política que lide com o tema de forma abrangente e universal, os Estados optam por privilegiar o tratamento parcial do fenômeno migratório e acabam por desconsiderar importantes questões, como a proteção dos direitos humanos dos migrantes (REIS, 2004, p. 159). A falta de coordenação política representa, no entanto, apenas uma das faces do tratamento dado às migrações internacionais.

Ao longo das últimas décadas, tem se testemunhado o aumento de manifestações xenófobas voltadas a imigrantes de certas origens étnica, social e racial. Juntamente, tem sido erguidas tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento barreiras legais repressivas, que tem como principais consequências a criminalização da imigração e a fragilização do instituto do asilo. Tais políticas, além de desconsiderar os imigrantes como sujeitos de direito, tendem a fomentar a discriminação contra o “outro”, o estrangeiro, que passou a simbolizar uma das principais "ameaças" das sociedades no século XXI.

Reconhecendo a importância da atuação dos Estados e das suas políticas migratórias nacionais frente ao crescente fluxo de pessoas, este estudo busca entender os principais determinantes na formulação destas políticas, especialmente no tocante à securitização e à criminalização dos migrantes. Através da análise comparada das políticas migratórias adotadas pelo Brasil e pela Alemanha na atualidade, e dos atores e circunstâncias que as influenciaram, pretende entender se estes países, apesar de se destacarem pelo protagonismo e pela defesa dos direitos humanos em fóruns internacionais, tendem a criminalizar os imigrantes e a enxergá-los como uma ameaça à segurança nacional. Mais especificamente, se propõe a analisar as políticas migratórias direcionadas aos imigrantes que de forma voluntária deixam os seus países de origem e que em outros se estabelecem, e a evolução dessas durante as últimas duas décadas².

² A escolha por estudar as duas últimas décadas dá-se pelo crescente fluxo migratório na Alemanha durante este período, e pelas importantes mudanças ocorridas no país em termos de políticas migratórias. Em relação ao Brasil, esse representa um período de transição no âmbito das migrações. Até então, o Brasil representava principalmente um país de emigração, e com a lenta estabilização política e econômica passou novamente a receber crescentes fluxos de imigrantes e a repensar suas políticas migratórias.

Tanto a história do Brasil como da Alemanha é permeada em diversos momentos por movimentos imigratórios e emigratórios, estando o seu desenvolvimento estritamente atrelado a este fenômeno. Principalmente ao longo dos últimos anos, com o contexto de globalização e com a grande relevância política e econômica que têm exercido nas regiões onde se situam, esses países têm se tornado destino de crescentes fluxos migratórios. Apesar das suas distintas realidades políticas, econômicas e sociais, ambos países vêm se deparando com diversos desafios impostos pelas migrações e pela falta de políticas coerentes para lidar com esta realidade. O fato destes países serem distintos em determinados aspectos se faz importante para o entendimento das razões que levam esses a apresentarem posições e políticas similares no âmbito das migrações internacionais.

Além disso, a complexidade deste fenômeno não só permite, como requer uma abordagem multifacetada, que conjugue interpretações de diversas ordens. Para tanto, as Teorias sobre Políticas Migratórias, assim como a Análise de Política Externa (APE) mostram-se instrumento coerente de pesquisa e interpretação sobre as motivações que resultam em determinada política migratória. O pluralismo e ecletismo de ambos campos de estudo permitem derivar ensinamentos provenientes de diferentes perspectivas e disciplinas, desde a Economia, à Sociologia, à História e à Psicologia. Desta forma, embora visem integrar variáveis de níveis diversos, permitem prestar maior atenção às dinâmicas internas que regem a construção destas políticas e aos principais determinantes que as influenciam.

Para alcançar os objetivos analíticos da pesquisa, são utilizadas fontes primárias, como legislações, relatórios governamentais e discursos. Também são consultadas fontes secundárias, como publicações acadêmicas especializadas no tema das migrações internacionais, assim como documentos disponibilizados pelos governos brasileiro e alemão e por organizações internacionais, além de notícias referentes à temática.

Este estudo está dividido em dois capítulos. O primeiro apresenta, inicialmente, reflexões sobre as migrações internacionais no contexto de globalização, trazendo, em seguida, considerações sobre as Teorias de Política Migratória e Análise de Política Externa. O segundo capítulo se ocupa em discorrer sobre o histórico das migrações e das políticas decorrentes em ambos países, destacando, em seguida, os principais atores e circunstâncias que têm, ao longo dos anos, exercido grande influência sobre a sua elaboração. O segundo capítulo também se propõe, de maneira breve, a traçar convergências entre a política

migratória e as diretrizes de política externa estabelecidas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), no Brasil, e de Gerhard Schröder (1998-2005) e Angela Merkel (2006-2016), na Alemanha. Por fim, o capítulo se encerra apresentando algumas considerações sobre a criminalização e securitização das migrações em ambos países.

1 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS COMO POLÍTICA EXTERNA

As políticas migratórias situam-se em uma zona nebulosa entre o plano doméstico e o internacional. Relacionadas à própria soberania estatal, ao caracterizarem uma extensão dos limites territoriais e jurisdicionais do Estado, estão ligadas também a questões de mercado de trabalho e de desenvolvimento social e econômico, articulando ainda um debate delicado relativo à defesa de direitos humanos e à segurança nacional. Paralelamente, a migração representa um fenômeno internacional por sua própria definição, permeado por movimentações, negociações, regras e instituições internacionais.

Por mais que os Estados sejam os principais detentores do controle da mobilidade humana, e se relacionem entre si no âmbito internacional, os diversos processos de descentralização e regionalização associados à globalização, ocorridos nas últimas décadas, demonstram que esses não são atores coesos e unitários, e sim, resultantes da luta e da acomodação de interesses divergentes na sociedade, sobretudo nas democracias liberais. Assim, a política, de maneira geral, não emana de forma abstrata dos Estados, mas como defende Hannah Arendt (2009, p. 21), da convivência entre diferentes indivíduos, e da pluralidade nela contida. Ou seja, por trás de todas as decisões de governo, encontram-se variadas percepções, valores e interesses.

A elaboração de políticas migratórias segue a mesma lógica - sociedades cada vez mais plurais resultam em um complexo processo de composição das políticas migratórias. Diferentes experiências vividas, símbolos compartilhados e referências levam a diferentes percepções de nação³, e portanto, discordância quanto ao controle de fronteiras e às políticas direcionadas aos migrantes e à sua integração.

Além de refletirem os diferentes valores e percepções da sociedade, as políticas migratórias representam elemento determinante dos padrões migratórios. Frente ao grande número de pessoas que buscam emigrar para os países industrializados e em desenvolvimento e às crescentes políticas restritivas adotadas por esses, é o controle migratório, principalmente, que possui o poder de determinar o escopo da migração global, assim como das formas “ilegais” de imigração. De acordo com Aristide Zolberg (apud MEYERS, 2004, p. 3), todos

³ Para Benedict Anderson (1989, apud, SOUZA, 2008, p. 24), a nação representa uma comunidade imaginada, construída por um conjunto de indivíduos em determinado território, que através da divisão do trabalho coletivo e de laços sociais compartilham determinadas experiências, símbolos e referências.

os países para os quais as pessoas gostariam de migrar restringem a entrada de pessoas. Isto significa, em última análise, que são as políticas dos potenciais países receptores que determinam onde e de que forma ocorrerão os movimentos migratórios. Em 1976, 7% dos 150 Estados-membros das Nações Unidas adotavam políticas com o intuito de restringir as imigrações, em 2004 esta porcentagem correspondia a 40% dos 193 Estados-membros (MEYERS, 2004, p. 3), sendo que atualmente este número deva ter se elevado ainda mais.

Neste contexto de globalização, a livre circulação de pessoas permanece, portanto, como uma utopia a ser alcançada. Enquanto o capital financeiro e o comércio fluem livremente, os migrantes deparam-se com fronteiras cada vez mais intransponíveis. As grandes inconsistências que marcam o atual momento histórico, fazem com que seja necessário estudar as migrações internacionais a partir do prisma das dinâmicas do atual contexto político e da economia transnacional, para que se possa entender os fatores que motivam as pessoas a se deslocarem em direção a outros países, e que em contrapartida, regem o regime internacional e as políticas migratórias internas de cada país na atualidade (ZOLBERG, 1989, p. 407 apud CASTLES; MILLER, 1998, p. 22).

1.1 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E GLOBALIZAÇÃO

As migrações não representam um fenômeno isolado, mas sim estão relacionadas às mais diversas dinâmicas que regem as relações políticas, econômicas, sociais e culturais. Apesar de atualmente existirem muito mais migrantes internacionais do que em qualquer outro período da história, pode-se observar importantes diferenças qualitativas entre o fenômeno migratório nos dias de hoje e no período anterior à Segunda Guerra Mundial. Enquanto que os movimentos de pessoas através das fronteiras deram forma aos Estados e às sociedades, o que distingue o seu escopo global, mais recentemente, são a sua centralidade para a formulação de políticas domésticas e internacionais e as suas enormes consequências econômicas e sociais. No livro “Migrações Internacionais no Plano Multilateral: Reflexões para a política externa brasileira”, a autora Maria Rita Silva Fontes Faria (2015, p. 23) assinala que as migrações internacionais constituem um tema global por excelência, não somente pelo grande volume destes movimentos, mas, principalmente, por abrangerem todos os locais do globo.

A grande dimensão assumida pelas migrações na era contemporânea é resultante, em sua maior parte, das transformações que os processos globais transnacionais imprimiram e continuar a imprimir às sociedades. A emergência de uma economia global baseada em atividades de corporações transnacionais e em mercados internacionais de capital, commodities, serviços e títulos; a rápida introdução de novas tecnologias de informações que revolucionaram e continuam revolucionando a comunicação, a produção e as trocas; o desenvolvimento de instituições supranacionais e de normas legais para regular as relações políticas e econômicas entre os Estados; e, por fim, o agravamento das disparidades sociais e econômicas entre regiões e países correspondem a importantes determinantes da condição humana no mundo contemporâneo (CASTLES; DAVIDSON, 2000, p. 3-4).

De acordo com Henk Overbeek (2000, p. 50, tradução nossa),

[...] ao mesmo tempo em que a globalização representa um fenômeno familiar, onde não há nada de novo que ainda não seja conhecido, é também um fenômeno qualitativamente novo, com a mercantilização alcançando esferas da existência social da humanidade onde o mercado até então não havia penetrado.⁴

Neste sentido, para o autor a mercantilização mostra-se um processo dialético, através da contraditória relação entre "privatização" e "socialização". Ou seja, ao mesmo tempo em que a globalização implica na crescente mercantilização de todas as esferas da vida humana, na competição das forças de mercado, e na individualização das pessoas, contribui também para uma progressiva substituição das ligações pessoais por círculos amplos de dependência impessoal através da divisão do trabalho. Assim, o que se apresenta como qualitativamente novo é acima de tudo a incorporação progressiva de toda a população mundial em redes de comunicação e troca, e em relações de produção.

A revolução tecnológico-informacional e a reestruturação do capitalismo contribuíram, portanto, para o surgimento de um novo modelo de sociedade. Se, por um lado, a globalização promove um aumento da capacidade produtiva, da criatividade cultural e do potencial de comunicação, por outro, priva a sociedade de determinados direitos. A transformação do tempo em intemporal e a abstração do poder através de redes transnacionais vem contribuindo para a desintegração dos mecanismos existentes de controle social e representação política. Com exceção das pequenas elites, as pessoas ao redor do mundo ressentem-se cada vez mais

⁴ [...] globalization is at the same time a familiar phenomenon where there is nothing new under the sun, and a qualitatively new phenomenon with commodification reaching into spheres of the social existence of humankind where the market has never penetrated.

pela perda de controle sob suas próprias vidas, meio-ambiente, trabalho, economia, e sob o destino do mundo, de maneira geral. (CASTELLS, 2010, p. 72)

Além desses conflitos, a globalização traz consigo diversos outros paradoxos. Para Jonathan W. Moses (2006, p. 19), a liberalização das trocas de bens e serviços ocorrida nas últimas décadas trouxe inúmeros benefícios para as fortes economias mundiais, ao mesmo tempo em que assolou diversas economias locais em países menos desenvolvidos, os quais estiveram muitas vezes a margem do processo de globalização. O resultado foi um aumento cada vez maior das disparidades entre as mais diferentes regiões do globo. Assim, um dos grandes paradoxos deflagrados pela globalização está na crescente aproximação física dos países através dos avanços tecnológicos e comerciais, e na acentuada desigualdade em relação aos padrões e oportunidades de vida que continuam a distanciar as sociedades em termos políticos, econômicos e sociais tanto entre as fronteiras internacionais como internas.

Em relação às migrações, a globalização reflete um rápido crescimento da mobilidade das pessoas, facilitada pelos avanços nos setores de transporte e comunicações. O deslocamento de pessoas faz-se, portanto, componente integral de espaços globais interdependentes. Através da movimentação de pessoas, redes migratórias se desenvolvem, interligando áreas de origem e destino, e ajudando a trazer mudanças significativas para ambas áreas, tanto em relação às estruturas demográficas, econômicas e sociais, como para uma nova diversidade cultural.

De maneira geral, pode-se dizer que o aumento da sociedade e de políticas transnacionais é um processo benéfico, mas que não é inevitavelmente, ou inerentemente assim. Na realidade, as migrações internacionais são frequentemente causa e efeito de várias formas de conflito. De acordo com Patrick Taran (1999 apud MARSELLA; RING, 2003, p. 14, tradução nossa), a globalização é responsável por estabelecer uma nova configuração de forças que impulsionam as migrações internacionais, sendo elas resultantes, principalmente:

[...] (a) do aumento da violência armada; (b) dos conflitos étnicos e raciais; (c) dos aspectos da globalização, como desemprego e conflitos culturais; (d) da degradação ambiental; (e) das migrações forçadas em nome do desenvolvimento; (f) da falta de democracia; e, (g) da corrupção em larga escala.⁵

⁵ [...] (a) Increasing armed violence; (b) ethnic and racial conflict; (c) aspects of globalization such as unemployment and culture conflict; (d) environmental degradation; (e) development-induced migration; (f) denial of democracy; and (g) large-scale corruption.

A decisão de migrar está atrelada, em grande medida, aos chamados fatores de atração (*pull factors*) e repulsão (*push factors*), correspondendo os primeiros à expectativa de melhores condições de vida nos países de destino, em relação a ofertas de empregos, padrões salariais e trabalhistas e possibilidades de ascensão econômica, e os segundos a questões que tornam impraticável a permanência nos países de origem. Contudo, John Torpey (2000, p. 6), defende que além dos fatores de atração e repulsão, deve-se considerar o Estado, suas políticas de imigração e cidadania como elementos de grande importância, visto que também influenciam na formação dos fluxos migratórios e ajudam a moldar a forma que esses fluxos adquirem.

O estímulo às migrações proporcionado pela globalização na sua maioria das vezes não é acompanhado por um aumento de oportunidades. Ao mesmo tempo em que diminuem as barreiras comerciais e de capital, aumentam as restrições ao fluxo de pessoas. "A globalização constitui-se, portanto, num processo que segrega, seleciona e exclui" (VASCONCELOS; BOTEGA, 2015, p. 7). Contrariamente à facilidade que os avanços tecnológicos trouxeram em termos de mobilidade, muitos países tendem a dificultar a entrada de imigrantes reforçando suas fronteiras. Exemplos dramáticos desta realidade são os inúmeros muros encontrados ao redor do mundo, os quais possuem o objetivo de conter a imigração.

Enquanto a globalização expandiu oportunidades e prosperidade para muitos países desenvolvidos, esses optaram por fechar as portas para milhões de migrantes e refugiados, e restringir os benefícios da globalização à sua própria população (MOSES, 2006, p.18). Os reflexos das crescentes desigualdades no mundo globalizado podem ser observados através dos próprios regimes migratórios diferenciados postos em prática pelos países desenvolvidos receptores, onde os profissionais qualificados são atraídos para o mercado de trabalho, e os indivíduos com baixa qualificação são excluídos deste processo.⁶ Esta realidade pode ser observada, sobretudo, a partir da década de 1990, com a hierarquização global da mobilidade, momento em que os imigrantes vulneráveis social-economicamente passaram a não ser mais bem-vindos em determinados países (DE GENOVA, 2002, p. 428). De acordo com Bauman (1998, p. 9 e 74 apud CASTLES; HASS; MILLER, 2014, p. 35, tradução nossa), a

⁶ Ver "Os estabelecidos e os outsiders" de Norbert Elias e John L. Scotson

mobilidade, no mundo globalizado, tornou-se, portanto, "[...] o mais poderoso e mais cobiçado fator estratificador", "os ricos são globais, a miséria é local"⁷.

A grande dimensão assumida pelas migrações na era contemporânea, e o crescente aumento das barreiras legais e sociais que impedem a integração do migrante, elevam a importância deste tema, e da necessidade de se elaborar políticas tanto no âmbito internacional, como no âmbito interno dos Estados, que sejam congruentes com esta realidade. Rigorosas políticas e legislações não possuem o poder de conter as migrações, mas sim, fazer com que os migrantes estejam em situações cada vez mais vulneráveis, deixando-os à margem da sociedade, e impedindo que esses contribuam da melhor forma com a sociedade receptora.

1.2 A POLITIZAÇÃO DAS QUESTÕES MIGRATÓRIAS

O estudo do processo pelo qual o Estado obteve o monopólio dos meios legítimos de movimentação é essencial para analisar a atuação dos Estados modernos, e o atual sistema de controles fronteiriços. Em comparação com as migrações, que sempre estiveram presentes de forma contínua na História, o controle das fronteiras é relativamente recente, tendo como princípio a formação dos Estados nacionais. A institucionalização da ideia do "Estado-nação" como uma unidade étnico-cultural envolveu necessariamente iniciativas para regular o movimento de pessoas e identificar oficialmente aqueles que pertenciam ou não à nação.

Desde a ascensão do absolutismo na Europa no início da Idade Moderna, o monopólio do direito de autorizar e regular o movimento de pessoas representa algo intrínseco à construção dos Estados. A transição desse controle do âmbito privado para o estatal foi aspecto essencial da passagem do feudalismo para o capitalismo. Ao mesmo tempo em que o capitalismo apropriou-se dos meios de produção, o Estado garantiu para si o monopólio legítimo da força e da movimentação (TORPEY, 2000, p. 4). Diversas razões levaram os Estados a estabelecer sua autoridade sobre o deslocamento dos indivíduos, tanto cobrança de taxas, proteção e retenção da mão de obra local, como a contenção ou a exclusão de indivíduos indesejáveis, tendo em vista a sua segurança (FARIA, 2015, p. 115).

⁷ [...] the most powerful and most coveted stratifying factor", "the riches are global, the misery is local.

Como resultante desse processo, os indivíduos tiveram sua liberdade de movimento suprimida, e passaram a necessitar a autorização do Estado, e do sistema internacional, para transitar em determinados locais. Com tal fim, o controle da movimentação de pessoas envolveu o estabelecimento de um arcabouço burocrático, ou seja, a codificação de leis e a criação de corpos legais e instrumentos de identificação. O desenvolvimento de documentos como passaportes e identidades mostrou-se crucial para alcançar esses objetivos. Aspecto crítico desse processo é o fato de as pessoas terem se tornado dependentes do Estado para a posse de uma identidade, a qual passou a moldar o acesso a certos espaços e direitos, e caracterizar a participação do indivíduo, ou a sua exclusão, no Estado-nação.

A Revolução Francesa mostra-se paradigmática neste sentido, pois é caracterizada como o ápice do processo de identificação. De acordo com Faria (2015, p. 118), paradoxalmente, a mesma Revolução que pregava o ideal de igualdade perante a lei, através do pensamento iluminista, não considerava os estrangeiros como detentores dos mesmos direitos. Análoga à condição do migrante na atualidade, esses eram considerados indivíduos de confiabilidade questionável, e eram vistos muitas vezes como ameaça. Para Hannah Arendt (2004, p. 262 apud Brito, 2013, p. 85), após a revolução francesa, “[...] os direitos humanos passaram a ser protegidos e aplicados sob a forma de direitos nacionais”. Desta forma, os direitos do homem tornaram-se subordinados à soberania nacional, sendo que somente os cidadãos pertencentes à comunidade de um Estado-Nação poderiam exercer seus direitos civis e políticos de maneira plena.

No início do século XIX, com a derrota de Napoleão e com a estabilização das relações inter-estatais após o Congresso de Viena, o controle acerca dos movimentos populacionais perdeu certa expressão. O liberalismo econômico na Europa, proporcionado pelo desenvolvimento capitalista, garantiu até a Primeira Guerra Mundial certa liberdade de deslocamento entre as fronteiras internacionais. O período de guerras, no entanto, retomou a ideia do estrangeiro como ameaça à segurança nacional, e reforçou a necessidade do controle de sua mobilidade. A partir de então, as técnicas de controle das fronteiras passaram a ser mais recorrentes e sofisticadas. As políticas migratórias tornaram-se mais restritivas, e manifestações de hostilidade em relação aos migrantes mais frequentes. Do ponto de vista econômico, pode-se dizer que a restrição das migrações corresponde, em parte, a um reflexo

da ascensão de uma ideologia protecionista, ocasionada pela recessão econômica e o crescente desemprego em diversos países.

No entanto, até o final de 1980, as migrações não se caracterizavam como uma questão central nas diretrizes dos governos. Juntamente com o aumento da imigração ilegal para os países industriais no período entre 1974 e 1995, e a elevação do número de refugiados na metade da década de 1980, as migrações tornaram-se foco de agressivas campanhas de partidos de extrema direita. Isto contribuiu para a crescente politização das questões migratórias, e ajudou a aumentar a pressão para um maior controle das fronteiras. (CASTLES, MILLER, 1998, p. 98) A partir dos anos 1990, muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mudaram suas leis e seus procedimentos de entrada, introduzindo novas medidas de controle, como: rigoroso controle de fronteiras, necessidade de visto, multas para as empresas aéreas que trouxessem passageiros inadequadamente documentados, controles de identidade, inspeções de locais de trabalho, técnicas para detectar a falsificação de documentos e penas mais severas para aqueles que fossem pegos infringindo as regras.

Ao longo da última década o tema migratório vem ganhando elevada importância nos debates políticos, sendo decisivo em termos eleitorais em diversos países. Além disso, discursos xenofóbicos ganham cada vez mais espaço, uma vez que aos migrantes são atribuídas as causas das crescentes dificuldades econômicas. De acordo com Saggat (2008, p. 4), partidos que até pouco tempo defendiam ideais liberais, assumiram novas plataformas políticas em relação às migrações, chamadas *soft anti-immigration*, com o intuito de responder às pressões populistas e manter a confiança dos eleitores. De maneira contraditória, até os países que há pouco tempo defendiam o multiculturalismo, e a concessão de direitos iguais aos migrantes, como Holanda e Dinamarca, vem mudando suas diretrizes políticas no tocante às migrações e adotando medidas mais restritivas. Para a grande maioria dos Estados, diversidade étnica e coesão social mostram-se elementos irreconciliáveis.

Além destas tendências, observa-se, sobretudo após o 11 de setembro e os posteriores ataques terroristas, que o tema das migrações internacionais tem deixado de ser tratado na

esfera política, e tem passado por um processo de securitização⁸. Estados, de maneira cada vez mais recorrente, lidam com esta temática através da ótica de segurança, com atitudes bastante repressivas, relegando o assunto à própria polícia, principalmente quando se tratam de imigrantes “indocumentados”.

É contraditório o fato de nos últimos anos os direitos humanos terem se fortalecido, enquanto que aos migrantes ainda são concedidos direitos de forma parcial. A falta de coerência entre os sistemas de governança global no âmbito das migrações faz com que a implementação desses direitos dependa fortemente dos Estados. Não existe uma coerência entre eles em relação às políticas migratórias, assim como não existe em relação ao tema de segurança, de maneira que optam por agir unilateralmente na maioria das vezes.

No entanto, o estudo da evolução do regime internacional para as migrações mostra que é crescente o reconhecimento da importância deste tema. Apesar de ainda caracterizar-se como um regime fragmentado, e não apresentar a mesma organização que outras temáticas globais, como finanças e comércio, que são reguladas através de convenções e organizações internacionais, observa-se nos últimos anos uma proliferação de reuniões e conferências tendo as migrações como tema principal (REIS, 2004, p. 153). Além disso, a fragmentação do regime não implica dizer que inexistam instâncias internacionais que trabalhem com o tema migratório, mas sim que toda a multiplicidade de foros tenha mandatos limitados no tocante à regulação desta temática.

Desta forma, embora haja uma rede de organizações preocupadas com o tema das migrações, pode-se dizer que o cenário atual está longe de sugerir uma governança das migrações internacionais que submeta as nações ao regime de direitos humanos individuais. Por isso, mais do que estudar o desenvolvimento do tema na agenda internacional, faz-se necessário estudar a maneira como os diferentes Estados formulam suas políticas migratórias, e os atores e circunstâncias que os influenciam, traçando semelhanças e divergências que permitam entender este fenômeno de forma mais ampla.

⁸ Para Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 23-24), as diferentes questões que permeiam a sociedade podem ser classificadas de acordo com a sua relevância dentro do debate político, podendo não ser politizadas, ou ser alvo de politização, e em sua versão extrema, de securitização. Quando determinados assuntos passam a fazer parte do debates políticos, e requerem decisões governamentais e alocações de recursos, pode-se considerar que estes passaram por um processo de politização. No entanto, quando uma questão apresenta-se como uma ameaça existencial ao Estado, e ultrapassa as esferas de decisão política, e avança para a adoção de medidas excepcionais, pode-se dizer que passou por um processo de securitização.

1.3 TEORIAS SOBRE POLÍTICA MIGRATÓRIA

O interesse em entender os fatores que implicam nas políticas de controle migratório surgiu principalmente na metade da década de 1970. A crescente politização das migrações conduziram a um número cada vez maior de pesquisadores envolvidos no estudo deste fenômeno e das políticas dele decorrentes (ZOGATA-KUSZ, 2012, p. 2). Assim como as teorias de Análise de Política Externa, que serão vistas em seguida, as abordagens sobre política migratória trazem diferentes perspectivas de análise, e permitem estudar ambos atores e estruturas que influenciam e moldam essas decisões políticas.

Entre as primeiras abordagens teóricas encontram-se aquelas que buscam analisar as políticas de controle migratório a partir de um viés econômico. De certa forma, essas teorias assemelham-se àquelas que explicam as próprias dinâmicas das migrações, visto que muitas delas baseiam-se em questões de caráter econômico para explicar os fatores que levam à movimentação de pessoas. Nessas abordagens, os migrantes são vistos como atores econômicos, e as políticas migratórias produtos dos interesses divergentes dentro da sociedade receptora.

A abordagem marxista - apresentada por Gorz (1970), Marshall (1973), Marx (1973, 1976), Castells (1975), Castles e Kosak (1985), e Miles (1986, 1987, 1989) - argumenta que os interesses econômicos e os processos políticos estabelecidos nas relações de classe desempenham papel central na formulação das políticas de controle migratório. Essa perspectiva tem as migrações laborais como principal foco, as concebendo como parte essencial do desenvolvimento capitalista e da divisão internacional do trabalho. De maneira geral, os autores marxistas visualizam este fenômeno a partir do papel dos capitalistas em promover ou conter as migrações, os quais agem conforme as flutuações da economia e do mercado de trabalho. De acordo com essa concepção, as migrações servem à classe capitalista em diferentes maneiras, podendo-se destacar: o fato de os trabalhadores migrantes representarem uma espécie de “exército industrial reserva”, os quais contribuem para a redução dos salários, e portanto, para a geração de maiores lucros; e a expectativa de que a imigração contribua para dividir a classe trabalhadora, a partir da convivência entre indivíduos culturalmente diversos (MEYERS, 2000, p. 1247-1248).

Concentrando-se na produção da “ilegalidade”, o autor De Giorgi (2010, p. 153), aponta a transformação do sistema capitalista de produção fordista para o sistema pós-fordista

como fator relevante para a mudança de percepção sob o fenômeno migratório na era contemporânea. A partir desta transformação, o mercado de trabalho, antes estável e marcado por um sistema de práticas regulatórias, passou a ser segmentado, onde a regulação da economia foi deixada de lado em nome da flexibilidade do trabalho. Tal fenômeno, de acordo com o autor, pode ser observado, principalmente, na Europa e nos EUA, onde os trabalhadores imigrantes se concentram nos setores menos protegidos da economia e em postos irregulares de trabalho (DE GIORGI, 2010, p. 152).

Existem outras perspectivas que se focam no papel dos interesses econômicos na formação das políticas migratórias, da qual pode-se destacar a corrente neoclássica. Segundo essa lógica, países em momentos de recessão ou estagnação econômica tendem a adotar medidas mais restritivas em relação às migrações, ocorrendo de maneira contrária em países com situações econômicas prósperas. Visto que a imigração expande a oferta de mão-de-obra, os imigrantes tendem a ser vistos pelos trabalhadores nativos como concorrentes em relação às oportunidades escassas de trabalho, e como principal causa para a queda ou a estagnação dos salários. Quanto pior for a situação econômica, mais trabalhadores irão investir recursos para lutar contra a imigração. Ademais, uma vez que a utilidade marginal deste empreendimento decresce no momento em que existe uma grande quantidade de trabalhadores dispostos a trabalhar por salários mais baixos, os empregadores também serão desestimulados a investir na promoção das imigrações. Desta forma, os governos, cujos propósitos são maximizar votos, enfrentam pressões crescentes geradas pelos trabalhadores por restrições nas migrações, e pressões declinantes para a liberalização das políticas migratórias por parte dos empregadores. (ZOGATA-KUSZ, 2012, p. 4)

Um olhar alternativo em relação às motivações econômicas é proposto por O'Rourke e Sinnott (2006), os quais analisam os posicionamentos favoráveis ou contrários dos eleitores em relação à maior abertura do país para os imigrantes. Utilizando as teorias de comércio Heckscher-Ohlin e as aplicando em relação aos fluxos migratórios, os autores apontam que os países ricos - os quais exportam produtos intensivos em capital, e importam produtos intensivos em trabalho - tendem a enviar emigrantes qualificados para o exterior, e receber trabalhadores pouco qualificados, ocorrendo de maneira oposta nos países mais pobres. Conjugando a teoria com um conjunto de dados de diversos países, os autores concluem que quanto maior o grau de educação e capacitação técnica dos indivíduos de países ricos, mais

liberais esses tendem a ser. De maneira contrária, quanto menos qualificados forem os indivíduos nessas sociedades, mais tenderão a se opor aos imigrantes. Além disso, percebem que quanto mais igualitárias forem as sociedades, mais liberal tende a ser o posicionamento dos indivíduos em relação às migrações (O'ROURKE; SINNOT, 2006, p. 857).

Eytan Meyers (2004, p. 12), no entanto, critica as visões estritamente econômicas, as quais deixam de contabilizar outros elementos de extrema importância. Além de considerar os interesses econômicos e a situação da economia do país receptor como fatores determinantes, o autor defende que as considerações de política externa também tendem a influenciar essas decisões significativamente. Segundo essa perspectiva, os Estados, ao elaborar suas políticas migratórias e determinar se irão aceitar ou não imigrantes de certos países, podem apresentar variados propósitos de política externa, os quais podem ser: melhorar relações militares e comerciais com os seus aliados; demonstrar oposição aos adversários; ganhar respeitabilidade política; e, por fim, sustentar laços políticos que possuía no passado (durante o período colonial, por exemplo). O autor ainda destaca que o impacto das considerações de política externa nas políticas migratórias é particularmente elevado para os países que buscam status de liderança. Da mesma forma, os projetos de integração regional também influenciam em diferentes maneiras as decisões dos Estados em relação às migrações. Por um lado, a integração regional liberaliza as políticas migratórias dos Estados membros em relação os imigrantes dos outros Estados participantes. Por outro, tende a tornar as políticas relativas aos imigrantes externos mais restritivas, pressionando os países com fronteiras relativamente abertas a restringir os movimentos migratórios externos à região.

O autor concentra-se também em determinar de que maneira as questões étnicas e culturais influem na forma como os imigrantes são vistos pelo Estado e pela sociedade. De acordo com Meyers (2004, p. 13), estudos demonstram que as sociedades receptoras tendem a julgar os imigrantes de acordo com o nível com que esses divergem da norma dominante em termos de raça, etnia e cultura. O grande volume de imigração de composição étnica diversa pode ser, portanto, um fator contribuinte para medidas restritivas e para a oposição às migrações. A imigração em grande escala também representa elemento relevante, visto que, principalmente em momentos de recessão, poderá gerar competições entre a sociedade e os imigrantes por recursos escassos, como trabalhos, moradias e acesso à serviços públicos.

Outros autores focam-se especificamente em questões de identidade nacional. De maneira geral, argumentam que as políticas de controle migratório de determinado país são moldadas através da sua cultura, história, tradição, e experiência como um país de origem ou como país receptor de imigrantes. Meilaender (2001) defende que os Estados possuem, dentro de certos limites, o direito de moldar as políticas migratórias da maneira como lhes convém, e que estas estão intimamente relacionadas às percepções particulares de comunidade política e identidade nacional. Segundo o autor, as pessoas podem relacionar a sua identidade a diversos aspectos - cultura, religião, língua comum, herança étnica e princípios políticos e econômicos compartilhados - e que esses podem trazer diversas implicações para as políticas direcionadas aos imigrantes. De acordo com essa percepção, as pessoas dificilmente serão receptivas aos imigrantes que apresentam características muito distintas em relação à sociedade de destino. Isso decorre do receio de que às migrações possam vir a solapar as principais qualidades que definem determinada comunidade.

Meilaender argumenta que (2001, p. 82, tradução nossa),

peças unidas em torno de determinados princípios deveriam em teoria estar abertas a qualquer um que esteja disposto a adotar tais princípios. Uma pessoa motivada pelo desejo de prosperidade econômica iria presumidamente receber qualquer um que pudesse contribuir nesse sentido [...] Pessoas, para as quais uma língua comum ou uma religião são centrais, por outro lado, poderiam potencialmente preferir políticas com restrições significativas: Pense no desejo do Quebec em limitar o fluxo de falantes de inglês, ou imagine Israel adotando uma política a qual exigisse a admissão de qualquer muçulmano que quisesse ir ao país.⁹

Bhagwati (1984, p. 681) sustenta opinião similar, de que os valores são elemento problemático de dessemelhança cultural. O autor acredita que os indivíduos podem sentir-se ameaçados com a chegada de imigrantes com diferentes percepções e princípios, temendo que esta diversidade dilua os valores que são tão essenciais para a sociedade. A existência de guerras e ameaças externas pode ainda reforçar esta imagem negativa, visto que estimulam uma tendência de os países de destino associarem os imigrantes a elas (MEYERS, 2004, p. 14)

⁹ A people united around certain political principles ought in theory to be open to anyone willing to adopt those principles. A people motivated by the desire for economic wealth would presumably welcome anyone who would contribute to that wealth. [...] Peoples for whom a shared language or religion is central, on the other hand, might potentially favor policies with significant restrictions: think of Quebec's desire to limit the influx of English-speakers, or imagine Israel adopting a policy which required admission of any Muslim who wanted to come.

Essa percepção de ameaça está presente em muitos argumentos relacionados não só a questões identitárias, mas também de segurança. Neste sentido, pode-se destacar a Escola de Copenhague e os teóricos Buzan, Wæver e Wilde (1998) na formulação de teorias mais amplas de segurança internacional. Ao ampliar a perspectiva tradicional de estudo da área, e adotar uma visão multissetorial de análise, os teóricos permitiram englobar os mais diversos temas ao estudo de segurança, incluindo as migrações. Buzan et. al, enfatizando os próprios processos de securitização, adotaram em seu livro, “*Security - A new framework of analysis*”, a visão de que tudo aquilo que afeta as instituições-base de um Estado pode ser considerado como uma ameaça à segurança estatal. Tal abordagem, além de incorporar a visão tradicionalista da segurança, engloba novos setores, sendo eles, os setores político, econômico, societal e ambiental.

No setor militar, os teóricos tendem a ver todos os assuntos militares como matéria de segurança. Podem também ser incluídas ameaças não militares, mas que necessitem de uma resposta com recurso de poder militar. No econômico, as ameaças estão relacionadas às preocupações com o mercado liberal, nas áreas do comércio, produção e finanças. (BUZAN et al., 1998, p. 119). No político, as ameaças existenciais são tradicionalmente associadas a tudo que questione a soberania e ideologia do Estado. Já no societal, as questões de segurança se referem à preservação da identidade nacional e à sobrevivência da comunidade. Por fim, o setor ambiental abrange desde questões de sobrevivência das espécies até de sobrevivência da civilização humana (BUZAN et al., 1998, p. 120).

Seguindo a linha de pensamento da Escola de Copenhague, pode-se dizer que cada vez mais as migrações vêm sendo relacionadas a questões de segurança, seja no âmbito militar, quando associadas à ameaças externas, ou no âmbito político relacionadas às migrações indocumentadas, que de certa forma, solapam a soberania estatal, ou nos âmbitos econômico e societal. O autor Myron Weiner (1990), em seu artigo “*Security, Stability, and International Migration*” propõe diferentes situações, nas quais os migrantes podem ser vistos enquanto ameaças no sistema internacional. Segundo o teórico, refugiados e migrantes podem ser vistos como: problema social e econômico para o país de acolhimento; ameaça para as relações entre o país de origem e o país de destino (principalmente quando se opõem ao regime do país de origem); ameaça política ou um risco para a segurança do país de destino; e, por fim, ameaça à cultura dominante.

Não apenas no plano teórico a conexão entre migrações e segurança tem desempenhado um papel cada vez mais importante, mas também na vida política e social de diversos países no mundo. Isto pode ser observado através da sua presença, cada vez mais comum, nas disputas eleitorais, pelo caráter das reformas nas políticas migratórias de relevantes países receptores e, finalmente, pela tendência, como na União Europeia, de se lidar com a questão da imigração no mesmo grupo de trabalho que discute questões sobre o narcotráfico, o crime organizado e o terrorismo (VENTURA; ILLES, 2015).

A classificação de um determinado assunto como uma ameaça securitária implica significativamente na formação e na condução de políticas públicas e de normas referentes ao tema. Em relação à imigração, o rótulo tem sido aplicado "para justificar uma maior vigilância sobre os imigrantes, processos mais rápidos de detenção e aumento dos casos de deportação" (PATRÍCIO, 2011, p. 63). Esta realidade encontra-se nas políticas de controle de entrada e permanência nos territórios nacionais cada vez mais restritivas, as quais se mostram controversas quando contrapostas ao discurso de diversos países de integração e de defesa dos direitos humanos.

1.4 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Entender a maneira como os indivíduos percebem e reagem ao mundo ao redor deles é questão central para as ciências sociais, assim como para as relações internacionais. Tudo o que ocorre entre os Estados e através deles baseia-se em decisões tomadas por indivíduos ou grupos de indivíduos. No entanto, nem sempre os processos decisórios e as dinâmicas políticas estiveram presentes, ou mostrarem-se centrais, nos estudos de relações internacionais. A disciplina foi dominada por muito tempo pelo paradigma realista, o qual concentrou-se em explicar o sistema internacional de acordo com a sua estrutura e as ações dos Estados. Através dessa perspectiva, os Estados são considerados, de maneira geral, atores unitários e racionais, agindo de forma homogênea de acordo com o interesse nacional.

Foram os teóricos liberais que, por meio da busca por respostas às grandes questões de relações internacionais, abriram espaço para análises que abordassem o papel dos indivíduos e das instituições na formulação de políticas internacionais. Convergindo com a perspectiva liberal em termos de análise das variáveis domésticas e das instituições internacionais, a

subárea de RI, análise de política externa, desenvolveu teorias com enfoque nos processos decisórios domésticos, nos atores e variáveis cognitivas envolvidas nas decisões finais de âmbito internacional. Com o pressuposto de que os tomadores de decisão, agindo individualmente ou em grupo, são a base de tudo o que acontece nas relações internacionais, e que tais decisores não são atores unitários e racionais equivalentes ao Estado, a APE posicionou-se de forma a fornecer uma teoria concreta que pudesse revigorar a conexão entre as relações internacionais e as ciências sociais de maneira geral.

A interdisciplinaridade e a análise multifatorial são características importantes da APE, a qual busca examinar as variáveis dos mais diversos níveis e perspectivas de análise. Tanto o nível micro como o nível macro de investigação mostram-se relevantes para os analistas de política externa, visto que afetam os processos de tomada de decisão em diferentes graus. Da mesma forma, a APE recorre a outras disciplinas, como Psicologia, Sociologia, História e Economia, nas suas tentativas de identificar as variáveis explicativas presentes em determinado processo decisório. Neste sentido, as variáveis cognitivas e as construções sociais da sociedade presentes em determinada cultura ganham destaque, à medida que deixa-se de lado a abstração dos Estados, e considera-se os indivíduos como os principais agentes de política externa.

Usualmente, o campo de estudo da APE é delimitado pelas decisões executadas por aqueles com autoridade para investir recursos, os quais podem não representar, necessariamente, a autoridade legítima dos Estados-nação. Além disso, a análise não concentra-se em uma única decisão, mas em um conjunto de decisões tomadas em um determinado contexto, e desconsidera as ações não-propositais e as decisões que não podem ser compreendidas como componentes internacionais (HUDSON, 2005, p. 2). Em sua grande maioria, os processos decisórios consistem em problema central para a APE, e demandam a avaliação das percepções, dos objetivos, e opções envolvidas em tal.

Atualmente a APE consiste em um campo de estudos bem consolidado dentro da grande disciplina de Relações Internacionais, o que se caracteriza pelo seu crescente estudo, presença nos cursos de RI, e a existência de revistas especializadas nesta temática (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 40). A crescente articulação entre os atores nacionais, internacionais e transnacionais, fez com que os problemas internacionais e os temas domésticos se tornassem cada vez mais interconectados, colocando em xeque a concepção de

que a política externa consiste em algo distante das políticas públicas de determinado país.

Autor que merece destaque na busca por relacionar os ambientes doméstico e internacional, é Robert D. Putnam (1988), que procurou combinar e superar as principais deficiências analíticas das teorias tradicionais de relações internacionais e de análise de política externa. Para Putnam (1988, p. 434), a política externa de um Estado é resultante da interação de um conjunto de fatores, a qual se manifesta através de um jogo realizado nos campos políticos interno e internacional. Não somente os agentes oficiais do governo, ou os arranjos institucionais apresentam-se como atores relevantes, sendo a política externa influenciada também por partidos políticos, grupos de interesse, classes sociais, legisladores e opinião pública. Nestes "jogos de dois níveis", os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades para satisfazer as pressões domésticas, ao mesmo tempo em que procuram minimizar as consequências adversas das negociações com atores internacionais.

Assim como Putnam, Walter Carlsnaes (2012) defende que a política externa é conduzida nas complexas esferas interna e externa dos Estados, sendo resultante tanto de problemas domésticos como internacionais. No entanto, o autor vai além, entendendo a política externa como produto de um número de atores e estruturas de ambas esferas, os quais se influenciam em diferentes maneiras (CARLSNAES, 2012, p. 113). Da mesma forma como existe uma grande complexidade de atores, são inúmeras as estruturas que afetam as decisões de política externa. De acordo com a tradição realista, tais entidades estruturais são vistas principalmente como pertencentes ao sistema internacional, contudo, segundo Carlsnaes (2012, p. 114), esta concepção mostra-se limitada. As

[...] estruturas - política, cultural, psicológica, econômica, nacional, regional, global, tecnológica, ideacional, cognitiva e normativa, nomeando as mais importantes - são onipresentes nas sociedades de modo geral, existindo em diversos níveis, desde os grupos tribais mais isolados até o sistema global como um todo¹⁰. (CARLSNAES, 2012, p. 114, tradução nossa)

Nem todas essas estruturas, de acordo com o autor, são igualmente importantes para a política externa, mas muitas delas são vitais e centrais para entender e explicar suas manifestações.

¹⁰ [...] structures - political, cultural, psychological, economic, national, regional, global, technological, ideational, cognitive, and normativa, to name some of the most important - are omnipresent in societies everywhere, existing in various degrees on all levels from the most isolated tribal groupings to the global system as a whole.

Da mesma forma, Christopher Hill (2003, p. 28) defende que a política externa é resultante de um processo complexo de interação entre vários atores, diferentemente inseridos em uma grande variedade de estruturas, os quais estão dinamicamente interrelacionados e se influenciam de maneira simultânea. Visto que “[...] no mundo real as estruturas e os atores não existem em uma relação de soma-zero”¹¹ (CARLSNAES, 2012, p. 124, tradução nossa), os estudos dos processos decisórios não podem privilegiar a análise de determinado fator em detrimento ao outro, ou uma estrutura de análise que separe os níveis individual, estatal e sistêmico. Todos devem ser analisados de maneira conjunta, de forma integrada e multicausal, para que se chegue a um resultado satisfatório.

São, portanto, vários os fatores que possuem o potencial de influenciar em diversos níveis a política externa, sendo alguns deles: a personalidade dos indivíduos tomadores de decisão e as suas percepções de mundo; a representação e a interpretação dos problemas; os grupos envolvidos nos processos decisórios; o impacto dos arranjos institucionais; a opinião pública; a história nacional e a cultura de determinada sociedade; as instituições políticas do Estado; as suas capacidades, tamanho e localização geográfica; assim como os atores internacionais, as empresas e as organizações transnacionais. Todos os fatores importam, no entanto, é importante reconhecer que alguns possuem maior relevância em determinadas situações.

Focando no nível mais micro de análise, pode-se buscar explicações na forma como os líderes, os indivíduos e os grupos envolvidos formulam suas decisões em relação a determinados assuntos de política externa. Tal análise pode ser feita de diferentes maneiras, enfatizando a personalidade dos indivíduos, ou a maneira como esses interpretam e percebem o mundo ao redor deles. O primeiro foco conduz ao estudo das características das crenças e valores que moldam a personalidade dos indivíduos. A compreensão destas variáveis, permite uma avaliação das motivações que resultam em determinada resolução. O segundo aspecto orienta ao estudo das percepções sociocognitivas, e a forma como elas influenciam a política externa. Além disso, os indivíduos normalmente não tomam decisões de forma individual, mas são influenciados por um conjunto de pessoas que participam ativamente dos processos decisórios, como conselheiros e grupos interessados no andamento e nos resultados de determinada resolução política.

¹¹ [...] in real life actors and structures do not exist in such a zero-sum relationship.

Concebendo ontologicamente os governantes como atores, os quais tomam as decisões políticas, Christopher Hill (2003, p. 51) argumenta que a forma pela qual os processos decisórios evoluem resulta em parte das escolhas dos atores que deles participam, dos conteúdos abordados e das visões por eles adotadas. Neste sentido, a política externa é um conjunto de ações, normas e valores relacionados com o modo como os atores desejam avançar nos seus principais objetivos. Os atores assumem posições na tentativa de coordenar e formular prioridades estabelecidas entre competências externas e os interesses nacionais projetados.

Ao mesmo tempo existe uma relação complexa entre os tomadores de decisão e o eleitorado doméstico, os quais precisam do apoio da sociedade para dar seguimento as suas ações políticas, principalmente nos governos democráticos. Existem pressões explícitas exercidas por grupos de interesse, pela mídia e pela opinião pública. De acordo com Krasner (1984 apud LIMA, 200, p. 284-285), os governantes, principais tomadores de decisões políticas, “[...] querem permanecer no cargo, qualquer que seja o cargo, bem como promover a segurança, a prosperidade e os valores daqueles que os apoiam, sejam eles o eleitorado nacional ou a guarda presidencial”. Ou seja, quase invariavelmente, o que é de grande importância para um líder é a sua sobrevivência política. Com o intuito de permanecer no cargo, líderes precisam de apoio ou no mínimo da aquiescência do público doméstico.

A relação entre os tomadores de decisão e o eleitorado doméstico é moldado em parte pelas instituições políticas da sociedade. Governos autoritários provém pouco espaço, quando algum, para que os cidadãos possam exercer influência nos assuntos de política externa. A falta de *accountability*¹² faz com que seja mais fácil para os líderes de sociedades não-democráticas tomarem decisões impopulares, contudo, isso não quer dizer que o público não tenha nenhum impacto nas decisões de política externa, mas que ele apresente-se de forma mais indireta ou implícita. Também não significa dizer que os líderes de países democráticos estejam completamente subordinados à opinião pública. Eles podem ser capazes de moldar a opinião de pequenos e grandes grupos, dependendo da atenção do público em relação a determinada questão de política externa e a sua centralidade (BREUNING, 2007, p. 31).

¹² O conceito de *accountability* é usualmente associado à democracia, no entanto, não é exclusivo a ela. Pode ser entendido como a ideia de que os tomadores de decisão não podem agir da maneira como desejam, mas devem agir de forma responsável, prestando contas às pessoas para as quais governa. (BREUNING, 2007, p 177)

Pode-se dizer, portanto, que as instituições, os interesses e as ideias sociais influenciam o comportamento dos Estados moldando as suas preferências e os cálculos de governo. Andrew Moravcsik (1998), teórico liberal, responsável por trazer o liberalismo de volta para a agenda contemporânea de RI e de política externa, assume que o Estado não é um ator, mas uma instituição representativa constantemente sujeita às mudanças de coalizões entre os atores sociais. De acordo com essa concepção, os governos são constrangidos pelas identidades, interesses, e poder dos indivíduos e dos grupos, dentro e fora do aparato estatal, os quais pressionam constantemente os tomadores de decisão centrais para alcançar políticas que sejam consistentes com as suas preferências. Isso não quer dizer, porém, que se sobressaia uma visão pluralista das políticas domésticas, na qual todos os indivíduos e grupos possuam igual influência sobre as políticas e sejam representados de maneira universal e imparcial pelo Estado (MORAVICSIK, 1998, p. 519).

Os teóricos construtivistas também trabalham com a ideia de que a identidade e as ideias compartilhadas em determinado Estado desempenham papel relevante em relação à política internacional. A principal premissa construtivista é de que a realidade é socialmente construída através de regras sociais e símbolos intersubjetivos, os quais afetam a maneira como os indivíduos enxergam o mundo e como definem seus interesses e as maneiras corretas de comportamento. Desafiando os tradicionais pressupostos do sistema internacional como consistindo essencialmente de cálculos de poder e forças materiais, os construtivistas, ao ressaltar a importância da identidade, defendem que as ideias compartilhadas sobre o comportamento apropriado dos Estado têm um profundo impacto na natureza e no funcionamento das políticas internacionais (FLOCKHART, 2008, p. 86).

Flockhart (2008, p. 85-86) traz como exemplo as políticas externas desenvolvidas pela Dinamarca e pela Suécia, países considerados pequenos em termos materiais, dos quais esperaríamos padrões políticos de ação similares. No entanto, além das capacidades de poder, o autor defende que a maneira como estes dois países se identificam dentro do sistema internacional afeta consideravelmente as suas escolhas políticas. A Suécia, ao se identificar como um país médio em termos de capacidade de poder, desenvolve escolhas políticas bastante diferentes em relação à Dinamarca, o que poderia ser observado através da longa tradição sueca de neutralidade armada, e da opção dinamarquesa em estabelecer alianças e acordos de cooperação militares com parceiros confiáveis.

Ao entender que a identidade e as ideias influenciam os agentes no sistema internacional, os construtivistas também reconhecem a importância dos contextos histórico, cultural, político e social dos agentes em questão. Tal premissa pode ser observada também através da noção de que certas declarações ressoam melhor em audiências de determinados países, sugerindo que existam diferenças na forma como os cidadãos de diferentes lugares enxergam o mundo. Essa proposição também é verdadeira em relação aos tomadores de decisão, os quais são produtos das sociedades, ao mesmo tempo em que as representam. Tanto os cidadãos como os tomadores de decisão são moldados, de certa forma, pela sua educação e cultura, ou seja, por um conjunto de valores que são transmitidos e compartilhados pela sociedade a qual são pertencentes. No centro da cultura são generalizadas crenças, e atitudes sobre o próprio Estado, as quais provêm determinadas diretrizes para os representantes, assim como para a opinião pública, em relação às decisões de política externa.

Breuning (2007, p. 128, tradução nossa) apresenta em seu livro o exemplo das variadas representações do mapa mundi como expressão das visões de mundo presentes em culturas diversas.

Considere, por exemplo, o modo como os americanos e os europeus representam o mapa mundi: eles situam a Europa e a África no centro e dividem o globo através do Oceano Pacífico. Essa imagem de mapa mundi é usada em todos os níveis educacionais. E é tão familiar para a maioria dos cidadãos no ocidente, que estes nem consideram que o mapa possa parecer muito estranho para pessoas em outros lugares do mundo. Mas isso ocorre. Estudantes da China aprendem geografia global através de um mapa que posiciona o seu grande país próximo ao centro e separa o globo através do Oceano Atlântico. [...] A discussão sobre os mapas eurocêntrico e sinocêntrico ilustra de forma tangível que nós estamos acostumados a enxergar o mundo de um modo particular. Também ilustra que é geralmente difícil, tanto para os cidadãos como para os tomadores de decisão, entender que o que é habitual não significa ser a única perspectiva possível.¹³

Pode-se ainda pensar em termos de ocidentalismo e orientalismo, conceitos que contraditoriamente definem um ao outro, e que estão essencialmente presentes nas formulações de política externa. No livro “*Orientalism*”, Edward Said, (1977) busca destrinchar a origem e as definições do próprio termo, título de seu livro. Dentre as várias

¹³ Consider, for instance, the way that Americans and Europeans draw the world map: they place Europe and Africa in the center and split the globe across the Pacific Ocean. That image of the world map is used at all levels of education. It is so familiar that most citizens in the West never consider that this map might look very strange to people elsewhere. But it does. Students in China are taught global geography with a map that places their very large country near the center of the map and splits the globe across the Atlantic Ocean. [...] The discussion of the Europe-centered and China-centered world maps illustrates in a tangible manner that we are accustomed to viewing the world in a particular way. It also illustrates that it is often difficult, for citizens and decision makers alike, to understand that what is customary is not the only possible perspective.

definições atribuídas pelo autor, pode-se destacar a ideia de que o "orientalismo" representa um estilo de pensamento, o qual está baseado na distinção ontológica e epistemológica feita entre o Oriente e o Ocidente. Ao mesmo tempo em que o Oriente foi local das principais e mais ricas colônias europeias, também representa uma das mais profundas e recorrentes imagens do “outro”. Neste sentido, Said critica o imperialismo e o colonialismo europeu, os quais deram origem e continuam a perpetuar a distinção entre o Ocidente e o Oriente, e ainda defende que

[...] as ideias, culturas e histórias não podem ser seriamente entendidas ou estudadas sem que a sua força, ou mais precisamente suas configurações de poder, também sejam estudadas. Para crer que o Oriente foi criado - ou, como eu chamo, “orientalizado” - e para crer que tais coisas acontecem simplesmente como uma necessidade de imaginação, é ser hipócrita. A relação entre o Ocidente e o Oriente é uma relação de poder, de diversos níveis de uma complexa hegemonia [...] ¹⁴ (SAID, 1977, p. 6, tradução nossa).

A importância de se estudar as mais diferentes visões e interpretações de mundo está intimamente atrelada ao fato dos migrantes serem sempre considerados “os outros”, definição que usualmente está carregada de sentimentos e percepções negativas. O outro está imbuído de estigmas e estereótipos, e encontra-se em, sua maioria das vezes, em uma posição secundária em relação aos cidadãos de determinado país. Mesmo que devidamente documentados, nunca possuem os mesmo direitos, e em situações adversas, de escassez de recursos, por exemplo, são os primeiros a serem afetados.

1.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

As migrações internacionais sempre fizeram parte da história humana. No entanto, as dinâmicas do atual período histórico que regem as relações econômicas, políticas e sociais, fazem com seja necessário caracterizá-las juntamente ao contexto de globalização. As diversas incongruências geradas pelas transformações nas relações de produção e troca afetam de maneira direta a realidade dos imigrantes em termos de aceitação, integração e acesso a determinados direitos e serviços sociais. Contrariamente ao fluxo liberalizante das fronteiras

¹⁴ [...] ideas, cultures, and histories cannot seriously be understood or studied without their force, or more precisely their configurations of power, also being studied. To believe that the Orient was created—or, as I call it, "Orientalized" —and to believe that such things happen simply as a necessity of the imagination, is to be disingenuous. The relationship between Occident and Orient is a relationship of power, of domination, of varying degrees of a complex hegemony [...].

em relação ao comércio e ao capital financeiro, o qual está fortemente amparado por instituições internacionais, as migrações deparam-se com crescentes obstáculos, praticamente sem ninguém a quem recorrer.

Assim como as dinâmicas migratórias, os Estados e suas relações de poder, tanto em âmbito doméstico como internacional, sofrem mudanças de acordo com o cenário de globalização. A abstração do poder através de redes transnacionais e a expressiva participação de atores domésticos nas questões internacionais fazem com que se questione a forma como as políticas de Estado são estabelecidas. Da mesma forma, induzem a contestar a noção de que as políticas migratórias constituem-se em mera expressão das ideias abstratas de soberania estatal.

Mais que expressão da soberania dos Estados, as políticas de controle migratório são resultantes de um complexo conjunto de interesses e percepções advindas dos mais variados atores, variando de acordo com as características dos países, suas dinâmicas internas e participação no sistema internacional. Por permitirem uma análise tanto das estruturas como dos atores presentes no processo decisório, as Teorias sobre Política Migratória e de Análise de Política Externa apresentam um amplo espaço de diálogo, fazendo-se, portanto, complementares.

Além de entender os elementos envolvidos neste processo decisório, esta análise permite compreender por que as políticas migratórias são tão incoerentes em um cenário de crescente reconhecimento dos direitos humanos. E sobretudo, permite analisar a razão de os imigrantes serem constantemente vistos através de uma perspectiva de segurança. Somente a partir da desconstrução desses preceitos, poderá abrir-se espaço para novas formas de pensamento em relação às migrações, as quais admitam ser esse um fenômeno inevitável no contexto internacional atual, e permitam pensar não somente em termos de controle, mas de gestão migratória.

2 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL E NA ALEMANHA

A combinação entre globalização e desigualdade faz das migrações uma característica intrínseca ao mundo contemporâneo. Outrora voltados ao Norte, os fluxos internacionais de pessoas distribuem-se quase igualmente entre as regiões Norte e Sul do planeta. É neste contexto que Brasil e Alemanha, cada vez mais, se reconhecem como países de imigração, e buscam, de diferentes formas, lidar com este fenômeno e com os desafios que, juntamente, lhe são impostos.

Como foi apontado na introdução deste trabalho, o foco de análise são as políticas voltadas aos imigrantes que de forma voluntária deixam seus países de origem. Assim, são diversas as ações dos governos que podem ser consideradas como expressão destas. Tal como as políticas públicas, as políticas migratórias apresentam um aspecto coercitivo, o qual se encontra substanciado através de instrumentos normativos, que regulam a entrada e a permanência dos imigrantes no país. Além destas medidas usuais, existem diversos outros mecanismos possíveis que, apesar de não serem relacionados tipicamente às políticas de migração, podem ser incluídas nesse contexto. Exemplos disso são as disposições que regulam a prática da cidadania por parte dos imigrantes, seja através do acesso a serviços sociais ou do grau de participação política permitida a eles (SICILIANO, 2013, p. 24).

Para além das políticas estabelecidas pelo governo, deve-se destacar o desempenho da sociedade receptora como impactante na acolhida e integração dos imigrantes no país. Neste sentido, a política de controle de imigração não pode ser compreendida somente através dos mecanismos existentes de controle direto, mas deve ser estudada em todas as suas dimensões: seja pelas permissões de entrada, pelas condições de acolhida, ou pela integração e convivência dos imigrantes na sociedade.

2.1 BRASIL: REALMENTE ABERTO À IMIGRAÇÃO?

Em relação à história brasileira, pode-se dizer que as migrações são elemento essencial desde os seus primórdios. A grande diversidade e riqueza cultural do Brasil são, além das tradições e costumes indígenas, reflexos de diferentes fluxos migratórios provenientes de continentes e países variados, os quais, no decorrer dos séculos, por diversos meios e razões, ocuparam e colonizaram o território brasileiro. Entre 1530 e 1888, durante a vigência da

escravatura no Brasil, chegaram ao país mais de 4 milhões de africanos escravizados (FARIA, 2015, p. 65). Ao longo dos anos, a diversidade de povos e nacionalidades tornou-se cada vez maior, principalmente após a independência do país, no início do século XIX, período em que foram implementadas pelo governo políticas de colonização.

Inicialmente, foi incentivada a vinda de europeus, com o intuito de povoar o território e desenvolver atividades econômicas em terras "devolutas" da região Sul. De acordo com Silva (2005, p. 115), o período entre 1850 e 1930 representa a fase de maior fluxo de imigrantes para o Brasil, fato que pode ser atribuído à proibição do tráfico negreiro, à abolição da escravatura, e à necessidade de trabalhadores assalariados no setor do café. É importante destacar que, desde o início do século XIX, a questão racial já se mostrava implícita nos projetos imigrantistas brasileiros - não tão evidente nas leis e nos decretos, mas fortemente presente nas discussões de política migratória. A imigração europeia era vista como parte de um amplo processo civilizatório e como forma racional de ocupação dos territórios. A pressuposição da superioridade europeia, a escolha do colono ideal vinculado à agricultura e a assimilação dos imigrantes à população brasileira, representavam importantes fatores para as políticas de estímulo à imigração da época (SEYFERTH, 2002, p. 129).

Até o início do século XX, os europeus, mesmo aqueles que já não faziam parte do imaginário ideal, como os alemães que haviam perdido esta posição, entravam no Brasil sem grandes dificuldades. No entanto, a instabilidade política e econômica, gerada pela crise dos anos 1920 e pelo fortalecimento de posições nacionalistas no país, principalmente durante a década de 1930, incidiu de maneira negativa sobre as políticas de migração. Com o intuito de proteger os trabalhadores nacionais, em face da queda das atividades agrárias e do expressivo aumento do excedente de mão-de-obra no país, foram criadas políticas migratórias restritivas, como a Lei de Cotas de Imigração de 1934. Inspirada nas leis norte-americanas, que tinham como objetivo restringir a entrada de estrangeiros no país após a Primeira Guerra Mundial, tal legislação buscou empregar uma normatização "científica" à imigração (SILVA, 2005, p. 116). Este fato não deixou, no entanto, de refletir também o sentimento popular brasileiro contra a entrada de estrangeiros no país e de defesa à segurança nacional (GERALDO, 2009, p. 176). Apesar de, neste momento, os europeus continuarem sendo considerados como raça superior, a população brasileira mestiça passou a enxergá-los de maneira negativa pela

manutenção da sua língua, religião e cultura, considerando que tais posturas os impossibilitavam de assimilar-se à nação brasileira (SEYFERTH, 2002, p. 135).

As políticas migratórias restritivas e os contextos políticos e econômicos vivenciados pelo Brasil contribuíram, de modo geral, para uma acentuada diminuição do fluxo migratório desde 1930 até os dias atuais. Já no fim do século XX, a imagem do "país de imigrantes" transformou-se com o crescente fluxo de brasileiros fixando residência em outros países. A desilusão com os rumos do país no período pós-redemocratização estimulou milhares de brasileiro a emigrar para os Estados Unidos, e para países ligados ao Brasil por laços migratórios anteriores, como Portugal, Itália e Japão (REIS, 2011, p. 48). Recentemente, os brasileiros têm diversificado cada vez mais os seus locais de destino pelo mundo. No total, em 2014, o Ministério das Relações Exteriores estimava que houvesse cerca de 3.105.922 de brasileiros no exterior (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2014).

Nos últimos anos, com a estabilização econômica e o crescimento do país, esta realidade começou a mudar novamente, e o Brasil voltou a ser um país atraente para imigração, passando a ser local de destino de imigrantes de países vizinhos, como a Bolívia, e também de grupos vindos de países mais distantes, como os haitianos e chineses. Ainda que a realidade migratória brasileira seja favorável à emigração, o número de imigrantes no país vem se intensificando. Em 2009, existiam, no Brasil, cerca de 870 mil imigrantes regulares, aumentando para 939 mil em 2012, o equivalente a 0,4% da população brasileira (FARIA, 2015, p. 80), percentual extremamente baixo em relação aos principais países destinos das migrações internacionais e em relação ao próprio número de brasileiros residentes no exterior. Os países de origem desse contingente são em sua grande maioria do Mercosul Ampliado¹⁵, os quais constituem mais de um quinto da soma dos imigrantes estabelecidos no Brasil, seguidos dos imigrantes da Europa, Ásia e América do Norte (LIMA, 2013). Esses dados revelam que o país elevou sua participação nas migrações do Mercosul, ao mesmo tempo em que retomou sua presença nas migrações de ultramar, com fluxos vindos da Europa e da Ásia. Quanto aos imigrantes irregulares, as estimativas variam significativamente: de acordo com cálculos da Pastoral dos Migrantes, existiriam 600 mil imigrantes indocumentados no

¹⁵ Considera-se, além da Argentina, Paraguai, Uruguai, e Venezuela também Chile, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname.

Brasil em 2008, enquanto o Ministério do Trabalho estimava um número de 180 mil, o equivalente a 20% do número de estrangeiros registrados no Brasil (FARIA, 2015, p. 80).

2.1.1 Política migratória brasileira

Apesar de existirem no Brasil políticas para as questões imigratórias, muitos autores defendem que essas não possuem um propósito claro e objetivo, e que, tampouco, mostram-se adequadas ao atual momento econômico e à realidade social do país. Poucas foram as ações do governo brasileiro em relação às crescentes demandas produzidas pelos fluxos imigratórios nos últimos anos. O primeiro aspecto que deve ser abordado em relação a esta temática é a contínua vigência do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6185 de 1980) como principal mecanismo de regulamentação. Na inexistência de objetivos migratórios estabelecidos constitucionalmente, é o Estatuto, que desde a sua promulgação, tem desempenhado esta função.

Diversas organizações que defendem os interesses dos imigrantes no país consideram o Estatuto inconsistente e em descompasso com as disposições relativas aos direitos humanos presentes na Constituição de 1988 e nos diversos tratados internacionais assinados pelo Brasil. Criada durante a ditadura militar, tal legislação mostra-se contraditória em relação ao próprio contexto de edição da Constituição, que foi marco da abertura política, da redemocratização do país, e, principalmente, da concessão de direitos e garantias fundamentais à população. Através do paradigma do estrangeiro como alguém estranho à sociedade, o Estatuto faz com que prevaleça na legislação brasileira a imagem de um indivíduo que deva ser tolerado e controlado pelo Estado, o qual, em detrimento da segurança e dos interesses nacionais, não possa dispor dos mesmos direitos que um cidadão brasileiro (CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE, 2011, p. 26).

No seu art. 1, o Estatuto prevê que “em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais”. Contudo, esse direito, da mesma forma que todos os outros previstos no Estatuto, está circunstanciado “à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem como à defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1980). O objetivo principal do Estatuto concentra-se, portanto, em

regular a entrada e permanência de estrangeiros no país, tendo em vista a defesa do mercado de trabalho e a segurança nacional. Apesar de as disposições da lei determinarem as condições para a admissão de estrangeiros, bem como sua saída e condições para a deportação, expulsão e extradição, as autoridades consulares e policiais possuem relativo poder discricionário em relação à decisão sobre quem pode entrar e permanecer no território brasileiro (BATISTA; PARREIRA, 2016).

Diversamente das primeiras leis que enxergavam a imigração como forma de colonização do país, o Estatuto não fala de imigrantes, nem mesmo prevê incentivos ou facilitações à entrada e permanência destes no Brasil. Por meio do cumprimento de uma vasta burocracia, a imigração de mão-de-obra especializada torna-se possível apenas pela existência de um canal de migração regular, ao qual os trabalhadores “não-especializados” dificilmente possuem acesso (BARALDI, 2012, p. 84). Isto pode ser observado no art. 16, que determina que "o visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil", visando, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, o aumento da produtividade, a assimilação de tecnologia e a captação de recursos para setores específicos (BRASIL, 1980).

Esta realidade encontra-se expressa no número de vistos concedidos pelo Brasil nos últimos anos. De acordo com estatísticas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), dos 242.466 vistos de trabalho permanentes e temporários concedidos pelo governo brasileiro entre 2009 e 2012, cerca de 94% foi destinado a profissionais com nível de escolaridade técnico ou superior (KOMETANI, 2013). Além disso, as informações revelam que a maior parte das autorizações de trabalho destinam-se a estrangeiros de países europeus, seguidas de autorizações a pessoas oriundas dos Estados Unidos e Canadá. Esses dados permitem trabalhar com a hipótese de que exista um mercado dual de imigrantes no Brasil, no qual se inserem imigrantes pobres indocumentados, por um lado, e, por outro, imigrantes qualificados, empresários e estudiosos, principalmente oriundos da Europa e da América do Norte, em situação regular no país.

As respostas encontradas pelos migrantes através da legislação migratória brasileira pouco condizem com a realidade da nova ordem social e política transnacional de grande mobilidade entre as fronteiras. A restritividade estabelecida pelo Estatuto implica de maneira direta na exclusão e na violação de direitos (LOPES, 2012, p. 47-48). Neste sentido, a

garantia de permanência dos imigrantes no país não significa a plena participação destes dentro da sociedade. São diversas as disposições que impossibilitam a prática da cidadania por parte dos imigrantes, aos quais são negados, por exemplo, direitos políticos e sindicais (ver art. 106 e 107 da Lei 6815/80; art. 14 da CF/88).

Em relação às políticas migratórias dos países vizinhos sul-americanos, o direito ao voto mostra-se como principal elemento dissonante. Segundo as organizações membros da articulação sul-americana Espaço Sem Fronteiras, o Brasil é o único país da América do Sul que não reconhece o direito de voto aos imigrantes permanentes em nenhuma esfera política. Países como Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru reconhecem esse direito em esfera municipal, sendo que Chile e Uruguai estendem este direito às eleições presidenciais (BARALDI, 2014, p 91).

Além das diretrizes presentes na Lei 6185/80, outros instrumentos normativos complementam a política migratória brasileira. Com a defasagem da própria legislação e a necessidade de responder a questões pontuais de conjuntura, foram editados diversos outros dispositivos desde a promulgação do Estatuto. De acordo com Milesi (2009), ao mesmo tempo em que os Estados buscam sustentar suas posições de controle do movimento migratório, deparam-se com diversos elementos, como a necessidade de mão-de-obra, a realidade dos movimentos migratórios e as pressões da sociedade e das entidades de apoio ao migrante, que os impulsionam a promover regularizações, sob diferentes formas e alternativas, a favor desta população. Durante os últimos trinta e seis anos, o Brasil recorreu em momentos distintos - nos anos de 1981, 1988, 1998 e 2009 - às chamadas anistias, para regularizar a situação dos imigrantes que se encontravam no país de maneira indocumentada.

O excesso de burocracia, a falta de divulgação e de informações sobre os procedimentos e a seleção rigorosa aplicada pela Polícia Federal, fizeram com que as regularizações proporcionadas pelas leis de anistia deixassem de englobar um número expressivo de imigrantes (DIZNER, 2015, p. 84). Milesi e Andrade (2016, p. 6) apontam que as estimativas sobre a presença de estrangeiros em situação irregular no Brasil são sempre mais elevadas do que os contingentes atestados em cada anistia, refletindo, em geral, os limites inerentes a cada processo. Os autores destacam como limitações: "a desconfiança por parte dos imigrantes frente aos interesses do Estado brasileiro em realizar a anistia; [...] a

quantidade de documentação a ser apresentada e os prazos para encaminhamento da solicitação” (MILESI; ANDRADE, 2016, p. 6).

A última anistia concedida pelo Estado brasileiro foi em 2009, durante o governo Lula, a qual permitiu aos estrangeiros em situação migratória irregular solicitar residência provisória em território nacional e nele permanecer até o período de dois anos. De acordo com a Lei, o estrangeiro poderia, posteriormente, requisitar a autorização permanente até 90 dias antes do término do registro provisório, condicionado a: 1) comprovação do exercício de profissão ou emprego lícito; 2) inexistência de débitos fiscais e de antecedentes criminais; e 3) não ter se ausentado do país por prazo superior a 90 dias consecutivos (BRASIL, 2009). Assim como os outros processos de regularização, a anistia de 2009 foi alvo de diversas críticas, ao deixar um grande número de trabalhadores permanecer em condição irregular. Pode-se apontar o fato de a Polícia Federal (PF), preparada para investigar e prender criminosos, ter em muitos casos julgado frágil a documentação apresentada por alguns imigrantes, e ter impedido, conseqüentemente, a sua regularização (BARALDI, 2014, p. 64). Segundo dados do Ministério da Justiça a anistia foi concedida a 41.816 estrangeiros, sendo que a maioria deles eram bolivianos (40%), chineses (13%), peruanos (11%), paraguaios (10%) e sul-coreanos (3%) (MENDES, 2010).

Ao mesmo tempo em que as anistias representam a boa vontade oficial do Estado em lidar com a questão dos indocumentados, demonstram a continuidade do problema ao longo dos anos e a urgência de uma política migratória mais abrangente (REIS, 2011, p. 61). Apesar de regularizar a situação de um grande número de imigrantes, e desta forma, conceder-lhes direitos, essas ações apresentam-se apenas como medidas pontuais e paliativas no cerne das políticas migratórias. De acordo com De Genova (2012, p. 429), as anistias não contrariam o postulado da irregularidade migratória, elas apenas reificam o processo de “ilegalização”. Desta forma, para o autor, todo processo de regularização possui um caráter inerentemente parcial, que nunca elimina de maneira completa a ilegalidade. Se, por um lado, alguns deixam de existir apenas fisicamente e passam a ter existência jurídica, por outro, muitos não são incorporados neste processo, continuando indocumentados, juntamente aos subsequentes imigrantes irregulares.

Como se pode observar, ao longo dos últimos trinta e seis anos, a legislação migratória brasileira pouco avançou em termos de reconhecimento dos direitos dos imigrantes. Com o

objetivo de adequar o Brasil à realidade migratória contemporânea, iniciou-se ainda nos anos 1990 um debate sobre a revisão do Estatuto do Estrangeiro, quando o Executivo apresentou um projeto de lei ao Congresso Nacional, que não avançou e foi retirado do Congresso. Atualmente, tramitam dois projetos de lei na Câmara dos Deputados, o PL n. 5655/2009 e o PLS n. 288/2013. O primeiro apresenta poucos avanços, e até mesmo retrocessos, enquanto o segundo, mostra-se mais garantista em termos de direitos humanos. Em 2013, por iniciativa do Ministério da Justiça, criou-se uma Comissão de Especialistas, com o intuito de elaborar um anteprojeto de uma nova lei de migrações, o qual pudesse vir a subsidiar a elaboração de uma lei substituta ao Estatuto do Estrangeiro. Depois de um ano de trabalho, envolvendo a participação de instituições públicas e de entidades sociais, foi apresentado um anteprojeto que ao invés de destinar-se ao estrangeiro, ocupa-se em regularizar e desburocratizar a situação do imigrante no Brasil, visando, sobretudo, a garantia dos seus direitos¹⁶.

A normativa responsável por maiores conquistas em termos de política migratória, durante os últimos anos, foi a de âmbito regional. Sergio Caballero (2013 apud CULPI, 2015, p. 427) defende que, principalmente, a partir de 2003, emergiu no âmbito do Mercosul uma agenda mais voltada a questões sociopolíticas. A agenda social mais progressiva dos chefes de Estado do Mercosul permitiu que novos temas passassem a ganhar destaque dentro do bloco, por exemplo, os direitos das mulheres, a agricultura familiar, a cooperação educacional e em saúde, bem como, as migrações. O "Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile" é exemplo concreto desta realidade.

Assinado em 2002, em Salvador, no âmbito das Reuniões de Ministros do Interior (RMI) do Mercosul, o Acordo passou a vigorar somente em 2009, com a ratificação do Paraguai, último país a fazê-lo. Desde então, este instrumento tornou possível a residência e a igualdade de direitos, com exceção daqueles vetados constitucionalmente, aos nacionais dos Estados parte do acordo em território brasileiro. Mediante a apresentação de um documento de identificação válido, da certidão negativa de antecedentes pessoais e o pagamento de algumas taxas de serviço (Art. 4 do Decreto 6975/2009), os imigrantes passaram a poder requerer residência temporária no Brasil, independentemente de estarem regulares ou não. O

¹⁶ De acordo com o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, o conceito de "estrangeiro", não somente possui uma conotação negativa em nossa cultura, como também, juridicamente, é consagrado na lei atual como um sujeito de segunda classe. Por esses motivos, a nova lei deveria dirigir-se aos imigrantes (os nacionais de outros Estados ou apátridas que chegam ao território brasileiro) e emigrantes (os brasileiros que deixam o território do Brasil).

acordo possibilitou a desburocratização do processo migratório, reduzindo o número de documentos exigidos e permitindo o requerimento de residência tanto nas representações consulares do Brasil no exterior, quanto diretamente junto as autoridades migratórias brasileiras em território nacional. O pedido feito com base no acordo do Mercosul dá direito a uma residência temporária de dois anos, podendo ser transformada em permanente através da comprovação da posse de meios lícitos de subsistência.¹⁷

O principal objetivo do documento é facilitar a livre circulação de pessoas na região, meta que se mostra fundamental para o aprofundamento do processo de integração regional e de construção da cidadania sul-americana. Além disso, o acordo deixa claro a preocupação com o tráfico de pessoas no âmbito do Mercosul e dos países da região e a intenção de garantir, de modo seguro, a livre circulação de pessoas (FARIA, 2015, p. 100). Apesar dos progressos obtidos, a complexidade do fenômeno e sua crescente ampliação provocam um descompasso com a sua efetiva aplicação. Ainda são comuns as situações de exploração laboral e de dificuldade de acesso a diversos direitos e serviços por parte dos imigrantes “mercosulinos”. O acesso à saúde e à educação mostram-se restritos a esta população, e as limitações jurídicas impedem o reconhecimento dos seus títulos e diplomas, questões centrais para o desenvolvimento da vida e do trabalho dos imigrantes em território brasileiro.

A crescente importância das migrações internacionais e os novos desafios por elas impostos demonstram a relevância do desenvolvimento do plano social para a efetiva integração entre os países e para a existência de blocos como o Mercosul, e mais recentemente, a Unasul. Assim como as disparidades econômicas entre os países de determinada região influenciam as dinâmicas migratórias, a governabilidade realizada por cada Estado atua de maneira a configurar os movimentos articulados pelos imigrantes, fazendo com que seja necessária uma organização conjunta (COUTINHO, 2013, p. 65). A recém-formada União das Nações Sul-Americanas, caracterizada como um espaço de diálogo na América do Sul que leva em conta os aspectos sociais, culturais, econômicos e políticos dos povos da região, assume a questão migratória como elemento essencial em direção à integração regional. De acordo com art. 3 do Tratado Constitutivo da Unasul, são objetivos específicos da organização:

¹⁷ Para os cidadãos argentinos, as facilidades são ainda maiores em termos de migração para o Brasil, visto que em 2009 o Brasil aprovou um Acordo Bilateral com a Argentina, por meio do qual estabeleceu a concessão de permanência a detentores de vistos temporários ou turistas (Decreto 6736/2009).

- i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;
- k) a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas (BRASIL, 2012).

Equivalentes a 68% da população total da América Latina, é de se esperar que o tema migratório possua grande repercussão entre os doze Estados Partes do bloco¹⁸. Em vigor desde 2011, o tratado reveste-se de extrema importância ao focar nos direitos humanos e laborais, visto que as migrações intra-regionais latino-americanas são compostas por quase dois milhões e meio de migrantes, e que estes participam, majoritariamente, dos nichos do mercado de trabalho não-qualificado (CEPAL, 2011 apud COUTINHO, 2013, p. 66). Tornar efetivos esses comandos do Tratado constitutivo é o desafio atual, que se encontra presente em outros foros regionais como na Comunidade dos Estados Latinos-americanos (CELAC)¹⁹ e na Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM)²⁰ (FARIA, 2015, p. 105).

2.1.2 Atores e determinantes da política migratória brasileira

Como destaca a literatura recente sobre migrações, o aumento na circulação de pessoas é uma característica intrínseca ao mundo contemporâneo, de modo que a administração das tensões que surgem a partir destes fluxos se coloca como uma questão estratégica nas relações internacionais do século XXI. É neste cenário que as ações do Brasil em termos de migração crescem em importância. Mais recentemente, não apenas o número de brasileiros no exterior mostra-se significativo, como também o país vem tornando-se, novamente, destino de fluxos migratórios crescentes, como reflexo da sua maior inserção internacional. Os destinos das comunidades brasileiras no exterior, assim como os países de

¹⁸ Participam da Unasul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

¹⁹ A CELAC, criada em 2010 durante a II Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe e composta por 33 Estados membros, representa importante espaço de diálogo político e de ampliação dos projetos de cooperação na América Latina e Caribe. Foi a partir de dezembro de 2011 que o bloco passou a integrar o tema migratório a sua agenda, quando foi aprovada uma resolução sobre os direitos humanos dos migrantes (FARIA, 2015, p. 107).

²⁰ A CSM constitui espaço permanente de coordenação e desenvolvimento de políticas regionais, voltado ao tratamento integral do tema migratório. Apesar de ser um órgão consultivo, e as suas decisões não serem vinculantes, a Conferência contribui para aumentar a visibilidade política do tema da migração na América do Sul (REVECO, 2014).

origem dos imigrantes, são muito diversos; tratam-se tanto de países desenvolvidos (EUA, União Europeia e Japão), como países em desenvolvimento, principalmente da América Latina (Bolívia e Paraguai) (PATARRA, 2005, p. 26). A complexidade desta temática leva o Brasil a adotar uma estratégia multifacetada, de amplo diálogo e negociações em diversas frentes, tanto bilaterais quanto regionais.

Principalmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), começaram a ser implementadas diversas iniciativas em relação à emigração, momento em que se passou a enxergar a manutenção dos laços com os emigrantes como elemento de extrema importância para as questões políticas e econômicas do país. A medida inicial foi a criação em 1995 de “consulados itinerantes” para atender determinadas regiões onde a população brasileira vinha crescendo (DIZNER, 2015, p. 76). Durante os últimos vinte anos, o Brasil apresentou-se cada vez mais ativo em relação à reivindicação, nos mais diversos fóruns internacionais, de um tratamento mais digno e em consonância com os princípios de direitos humanos aos seus nacionais residentes no exterior (REIS, 2011, p. 51).

Em contrapartida, no âmbito das políticas direcionadas aos imigrantes no Brasil, os avanços foram poucos, apesar de terem sido realizadas pelo governo quatro anistias e de atualmente estarem em andamento projetos para modificar a legislação que regula esta temática. Diversos grupos e entidades de apoio aos imigrantes defendem a tese de que o Brasil, ao exigir mudanças em relação ao tratamento dos emigrantes brasileiros, deve, de maneira recíproca, estabelecer políticas migratórias congruentes com os princípios de direitos humanos. Ao argumento de caráter moral, agregaram-se, nos últimos anos, as percepções de ganhos bastante concretos resultantes dos novos fluxos migratórios em direção ao Brasil. Neste contexto, a gestão da questão migratória mostrou-se ao governo brasileiro como uma plataforma única para promover-se tanto regional como internacionalmente, sobretudo a partir do governo Lula (2003-2010).

As últimas conquistas em termos de política migratória podem ser relacionadas, além do importante ativismo dos imigrantes e seus aliados, a objetivos mais amplos do governo brasileiro no plano internacional, em que esse procurou apresentar uma posição mais coerente em relação às migrações internacionais e à defesa dos direitos humanos. Rossana Reis (2011, p. 49) defende que

a maneira de compreender e lidar com as migrações internacionais [do governo brasileiro] tem relação direta com o objetivo de defender e assegurar o protagonismo

do país em fóruns regionais e multilaterais, dentro de um contexto internacional em que o tema é cada vez mais importante e controverso.

Nesse sentido, a política migratória brasileira pode ser cada vez mais relacionada a expressões de política externa.

No âmbito internacional, o Brasil tem procurado questionar a postura dos países ricos frente ao fenômeno migratório e a crescente securitização desta temática. Esta postura reforça as diretrizes mais amplas da política externa brasileira, que vêm sendo empregadas, principalmente, desde 2003. Procurando uma maior inserção no cenário internacional, o Brasil têm buscado: questionar a hierarquia internacional dentro dos organismos multilaterais; fortalecer a cooperação Sul-Sul e o multilateralismo; e, defender os objetivos sociais em relação aos direitos humanos e ao desenvolvimento, com o intuito de alcançar um maior equilíbrio entre os Estados e as populações (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291-292). Como reflexo desta postura, em 2008, o presidente Lula, juntamente com outros governantes sul-americanos, condenou fortemente a diretiva de retorno sancionada pela União Europeia, classificando-a como uma forma "odiosa de perseguição aos latino-americanos" (CARMO, 2008). Seguindo a mesma linha, o governo brasileiro, durante a abertura do Terceiro Fórum Mundial da Aliança das Civilizações de 2010, utilizou como argumento a restritividade das políticas em relação à imigração nos países ricos para criticar a ordem mundial:

Incapazes de assumir seus próprios erros, alguns governantes buscam transferir o ônus da crise para os mais fracos. Adotam medidas protecionistas que oneram bens e serviços exportados para países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, se mostram lenientes com os paraísos fiscais e responsabilizam imigrantes pela crise social (apud REIS, 2011, p. 63).

Com o intuito de atribuir maior legitimidade ao seu discurso, em 2009 o Brasil assinou a Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias²¹, enviando para o Congresso em dezembro de 2010 o pedido de ratificação da Convenção. No entanto, após praticamente sete anos, o documento ainda não foi ratificado, deixando o Brasil de fora do rol dos países que reconhecem e protegem os direitos dos trabalhadores migrantes. Se o discurso brasileiro mostra-se importante no plano multilateral,

²¹ A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1990, tem como principal objetivo proteger os trabalhadores migrantes, estejam em situação regular ou irregular, e garantir seus direitos sociais, civis e políticos.

ele recebe ainda mais destaque no plano da integração regional, onde a atuação do Brasil apresenta resultados mais concretos.

Ao denunciar a postura dos países desenvolvidos frente às migrações, o Brasil busca reivindicar uma posição unificada em relação a essa tema entre os países do Sul. Tendo em vista o aprofundamento da integração regional, não só em termos econômicos, mas também sociais, e do aumento do fluxo migratório entre a região Sul, a estratégia regional brasileira tornou-se determinante fundamental da política migratória do país. Grande exemplo disso foi a assinatura do Acordo de Residência do Mercosul em 2009, como já visto. A livre circulação de pessoas, ao contribuir para um maior fluxo de capital e de trocas culturais entre os países, tem sido vista e utilizada como uma espécie de catalisador do processo de integração e da criação de uma identidade sul-americana. Por esse motivo, ao que se refere ao Mercosul, tanto a política migratória como a política externa brasileira dos últimos treze anos parecem estar direcionadas ao fortalecimento do bloco de integração (COUTINHO, 2013, p. 63).

Esse processo, no entanto, encontra diversas dificuldades, desde interesses estatais conflitantes, a pressões de determinados grupos sociais e políticos atingidos direta ou indiretamente pelas migrações. A resistência em algumas instâncias decisórias às necessárias adaptações do Estado e da sociedade frente ao fenômeno migratório implicou em determinados momentos na desarticulação entre a política externa e a política migratória brasileira. Dentro deste contexto, merece destaque a adesão do Brasil à Convenção das Nações Unidas para Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias. Ainda que o Ministério da Justiça procure combater o tráfico de pessoas, e que o Ministério do Trabalho e Emprego conduza regularmente diligências para fiscalizar e coibir a exploração do trabalho de imigrantes indocumentados, existem alguns setores do governo e da sociedade que defendem a manutenção de políticas mais restritivas, e desta forma, impõem obstáculos à ratificação da Convenção (DIZNER, 2015, p. 100). Esta dinâmica relaciona-se intimamente aos jogos de dois níveis enunciados por Robert Putnam (1988), em que se verifica a influência de ambos campos doméstico e internacional na tomada de decisões de política migratória, onde a necessidade de ratificação de determinado acordo no nível doméstico interfere diretamente no desenvolvimento do processo a nível internacional.

A própria configuração institucional responsável pela orientação das atividades migratórias em território brasileiro apresenta posturas díspares, e contribui para uma falta de coordenação nesta temática. Atualmente, um conjunto de autarquias e Ministérios ocupa-se desta tarefa, sendo os principais: o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério do Trabalho, o Ministério da Justiça e a Polícia Federal. A princípio, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), criado em 1980 e vinculado ao Ministério do Trabalho, é o órgão que gerencia as atividades dessas várias instituições no tocante à entrada de estrangeiros no país (SICILIANO, 2013, p. 47). A falta de coordenação de competências e de um órgão executivo especializado trazem inúmeras consequências. Pode-se apontar a carência de dados, a falta de políticas de acolhimento e integração, a ausência de transparência e canais de comunicação coordenados, e de órgãos descentralizados em estados e municípios que possam tratar do tema.

O CNIg, apesar dos seus esforços nos últimos anos, não se mostrou capaz de responder aos vários desafios impostos pelo fenômeno migratório. De acordo com Baraldi (2014, p. 108), esse órgão demonstrou, ao longo do tempo, ter pouca influência sobre os outros ministérios, de maneira que teve sua capacidade de implementação de políticas públicas limitada. Juntamente a este fato, deve-se considerar a permanência dos trâmites burocráticos em responsabilidade da Polícia Federal, a qual acarretou em diversos problemas, desde o tratamento securitário dado aos imigrantes, ao atraso e insuficiência do seu trabalho. Neste sentido, muitas entidades sociais, assim como o anteprojeto de lei criado pela Comissão de Especialistas do MJ, defendem que a falta de um órgão estatal especializado para o atendimento dos migrantes corrobora para uma política menos voltada para a defesa dos direitos humanos, e sustentam a criação de uma agência de migração desvinculada da Polícia Federal, que tenda a enxergar o imigrante menos como uma ameaça, e mais como um sujeito de direitos.

Além dos limites impostos pela predominância da perspectiva de segurança na área das migrações, resultante do arcabouço jurídico ultrapassado, observa-se como determinante das políticas migratórias brasileiras a grande preocupação de diversas instituições em suprir o mercado de trabalho. Recentemente, o quadro normativo e institucional da política migratória foi alvo de críticas, pelo fato de dificultar a entrada de imigrantes qualificados no país. Com o intuito de desburocratizar o ingresso de estrangeiros com formação técnica ou superior em

determinados setores da economia brasileira, em 2012, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República e a Brasil Investimentos & Negócios (BRAiN) firmaram um acordo de cooperação para o desenvolvimento de pesquisas em políticas migratórias (KOMENTANI, 2013). Realizado de maneira comparada, este estudo apontou que, em média, os vistos de trabalho no Brasil são concedidos aos imigrantes em um período de 2 meses, após a apresentação de cerca de 19 documentos - o que revelou a grande burocracia brasileira frente a outros países (BARALDI, 2014, p. 101).

Ao longo dos últimos anos, o CNIg e o MTE têm buscado facilitar e agilizar os processos de tramitação de autorizações de trabalho, informatizando procedimentos e reduzindo prazos. No entanto, este fato não significa que tenham sido implementadas políticas específicas voltadas para atração de mão-de-obra especializada. Até então, o único programa de atração de trabalhadores que realmente efetivou-se foi o chamado Mais Médicos, um dos principais programas da gestão de Dilma Rousseff. Introduzido no Brasil em julho de 2013, como parte de uma série de medidas para combater as desigualdades de acesso à saúde, o Programa atraiu a atenção da opinião pública ao favorecer a vinda de médicos estrangeiros para atuar em regiões onde há escassez destes profissionais (OLIVEIRA et al, 2015, p. 626). Apesar dos benefícios proporcionados pela chegada dos médicos cubanos, que deveriam atender cerca de 700 municípios, foram diversas as críticas e, até mesmo, as manifestações racistas ou xenófobas em relação a eles (NÉRI, 2013).

Além das resoluções normativas empregadas pelo CNIg com o intuito de desburocratizar os processos de concessão de vistos de trabalho, o Conselho vem promovendo diversas atualizações na legislação, conforme às necessidades do Estado frente ao fenômeno migratório. Essas resoluções não possuem, no entanto, o poder de mudar a lei, tampouco de redefinir o seu paradigma e excluir as disposições que se mostram em descompasso com a Constituição de 1988. O fato de uma nova legislação migratória não ter sido aprovada até então, apesar das crescentes demandas por reforma, pode ser atribuído à falta de interesse por parte do governo e dos parlamentares em dar prioridade ao assunto. Além disso, a atuação paliativa do Conselho parece satisfazer as exigências de diversos setores da sociedade, principalmente daqueles que necessitam de mão-de-obra especializada, visto que a maior parte das resoluções refere-se a regulamentações relativas à entrada de profissionais específicos, estudantes ou investidores (BARALDI, 2014, p. 104-105).

Desde que exista um canal regular e universal de migração, é possível conciliar os princípios de direitos humanos com políticas migratórias que estimulem a vinda de mão-de-obra qualificada. Cabe ao Estado investir na promoção isonômica de direitos, e na eliminação de procedimentos e exigências desiguais entre os cidadãos, principalmente, quando estas se baseiam em questões de caráter econômico ou educacional. A desburocratização dos processos se torna válida, neste sentido, somente quando é acessível a todos.

Embora a atuação do CNIg esteja muito ligada a questões econômicas, observa-se nos últimos anos, uma inflexão em favor da aceitação da migração de natureza não laboral. Importantes resoluções foram feitas para a garantia de direitos humanos em situações pontuais, como a reunião familiar (RN 36/1999), a concessão de visto permanente para vítimas de tráfico de pessoas (RN 93/2010) e a concessão de visto humanitário para haitianos (no 97/2012) (DIZNER, 2015, p. 91). Apesar destes pequenos avanços, o caso da imigração haitiana mostra-se paradigmático no sentido de evidenciar as limitações da atual configuração institucional e normativa do tema. Em virtude da responsabilidade histórica e diplomática do Brasil junto ao Haiti, o Governo Federal, através do CNIg, baixou em 2012 uma resolução normativa criando o visto por razões humanitárias para a população haitiana, com o intuito de facilitar e assegurar a entrada regular destes imigrantes no país. No entanto, a precariedade no acolhimento destas pessoas deixou clara a falta de coordenação entre os diferentes estados brasileiros em matéria de migrações e de medidas governamentais estruturadas, que além de garantir a entrada regular destes imigrantes, garantam a sua integração e o acesso a condições de vida dignas.

Sem o amparo legal adequado e estatísticas pouco confiáveis, os custos políticos frente aos fluxos migratórios são bastante elevados para os governos, gerando grandes desgates a todos os envolvidos. Frente à inexistência de uma estrutura adequada para receber e integrar os imigrantes que chegam ao país, são cada vez mais comuns as manifestações xenófobas da sociedade brasileira, como atestam as diversas matérias nos jornais. A falta de informação da população contribui para que esta enxergue os imigrantes de forma negativa, e perceba apenas a participação destes na sociedade como um ônus, ao, supostamente, ter que dividir os serviços públicos - já escassos - e ter que competir pelas mesmas vagas de trabalho. O recrudescimento desta postura e do preconceito contra os estrangeiros apresenta-se, de certa forma, como empecilho à liberalização das políticas migratórias no Brasil. Os meios de

comunicação, os quais apresentam dificuldade em gerar aprofundamento sobre a temática, exacerbam esta postura. O que se observa é a predominância de uma leitura elitista e eurocêntrica, onde os imigrantes, sobretudo africanos e latino-americanos, possuem pouca voz ou quase nenhuma.

Considerando o atual processo de crescimento econômico e de integração regional, pode-se inferir que a tendência é que a imigração para o Brasil só venha a aumentar nos próximos anos, de maneira que, mostra-se necessária, mais do que nunca, a existência de um marco legal e institucional adequado para lidar com as migrações internacionais. De acordo com Rossana Reis (2011, p. 65), a necessidade desta mudanças justifica-se através:

Do ponto de vista moral, por uma questão de respeito aos direitos humanos dos imigrantes; do ponto de vista doméstico, para evitar o surgimento de problemas sociais e políticos de maiores proporções e de solução mais complicada; e, finalmente, do ponto de vista da política externa, porque o tema da gestão das migrações internacionais é e continuará sendo central no plano das relações internacionais ainda por muitos anos.

2.1.3 Convergências entre as políticas externa e migratória no Brasil

Como observado na sessão anterior, são diversos os momentos em que os objetivos de política externa convergiram com a formulação das políticas migratórias brasileiras. Embora a formulação e a execução de cada uma delas possua a sua própria dinâmica, a integração destas duas políticas mostrou-se, de maneira geral, vantajosa para ambas, seja promovendo o desenvolvimento nacional ou a defesa dos direitos humanos. A convergência destas políticas pode ser percebida através das mais recentes mudanças de política migratória, as quais estão intimamente relacionadas aos princípios tradicionais pelos quais o Brasil tem pautado a sua política externa ao longo do tempo, de prevalência dos direitos humanos, da defesa da paz, da solidariedade e da cooperação internacional (BRASIL, 1988).

Tais princípios têm ganho força ao longo dos últimos vinte anos, com o aumento da visibilidade do país no exterior. A progressiva estabilização da economia, a partir do Plano Real, lançado em 1994, o crescimento econômico e as ações governamentais direcionadas à redução das desigualdades sociais contribuíram para uma maior projeção internacional do Brasil. A partir de então, intensificaram-se a participação do país nos mais diversos fóruns internacionais, assim como as ações de cooperação internacional direcionadas a países em desenvolvimento, as operações de ajuda humanitária e as missões de paz sob a égide das

Nações Unidas. Apesar da recente retração da economia e dos problemas enfrentados na atualidade, a visão do Brasil como país de oportunidades parece ter se fortalecido desde então.

Ao aumento da visibilidade do país, somaram-se os crescentes fluxos imigratórios e a necessidade de políticas mais adequadas para lidar com esta realidade. Foi, principalmente, durante o governo Lula que começaram a surgir avanços nesta temática. Este fato pode ser atribuído a sua postura proativa na inserção de temas sociais na agenda internacional, e no aumento da influência brasileira em temas da governança global, como política, economia e segurança internacional (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 281). Em paralelo, observa-se, neste período, o incentivo ao multilateralismo para a resolução de crises, marcado pelo aumento da participação brasileira na ONU e a reivindicação por reformas no Conselho de Segurança.

Além disso, como linha de ação da política externa empreendida por Lula, observou-se um maior empenho brasileiro em aderir a acordos internacionais na esfera dos direitos humanos, a exemplo a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, que ainda se encontra pendente de ratificação. De acordo com Dizner (2015, p. 83), a decisão de assinar a Convenção de 1990 não reflete somente o reconhecimento de que a adesão do Brasil teria o efeito de ampliar a quantidade de Estados signatários, mas também a preocupação de assegurar ao país uma postura mais coerente com seu histórico de defesa de direitos humanos em foros internacionais.

Nota-se, ainda, a partir de 2003, uma inflexão no sentido de uma maior coordenação com os países da América do Sul. Dando continuidade a um movimento iniciado no governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso, a política externa de Lula dirigiu-se a integração política com os vizinhos da América do Sul e do Caribe. Exemplo dessa articulação foi a criação da UNASUL. Além disso, o fortalecimento do Mercosul, sobretudo no que se refere aos temas sociais e culturais, também foi um dos itens que passaram, a partir de então, a ganhar destaque na agenda de política externa. A busca pela liderança regional passou a ser um objetivo explícito de governo, através da coordenação dos esforços de cooperação e integração com o intuito de impulsionar o desenvolvimento do país (ALMEIDA, p. 2004, 172).

Não somente a busca pela liderança regional tem guiado a política externa do Brasil nos últimos anos, mas, essencialmente, a procura por maior prestígio e reconhecimento no plano multilateral. Assim, o campo das políticas migratórias se mostra como uma plataforma conveniente de defesa dos princípios e valores brasileiros e de maior visibilidade no âmbito internacional. Estas mesmas aspirações também se fazem presentes no governo de Dilma Rousseff e encontram-se ilustradas em seu discurso proferido na abertura da 70ª sessão da Assembleia Geral da ONU: "O Brasil é um país de refugiados. Somos um país multiétnico, que convive com as diferenças e sabe da importância dela para nos tornar mais ricos e diversos" (apud FELLET, 2015).

A busca por maior inserção internacional e o ânimo declarado de promover a integração regional têm contribuído para uma mudança de postura do Brasil. No entanto, a retórica brasileira no âmbito internacional ainda encontra-se longe da realidade dos imigrantes no país. O princípio da soberania, os interesses conflitantes e a falta de coordenação política, ainda se impõem como limitadores da circulação de pessoas através das fronteiras nacionais e estão por trás da resistência brasileira em fazer as necessárias atualizações na legislação migratória.

2.2 ALEMANHA: *(K)EIN EINWANDERUNGSLAND*²²

A construção do Estado alemão, de acordo com Habermas (2007, p. 273), baseia-se, principalmente, na ideia de que a história da nação, presente na ancestralidade e nos valores culturais compartilhados, representa um dos mais importantes elementos de união nacional. A fim de poder superar a realidade política vigente no período de sua unificação, de divisão em dezenas de pequenos Estados, buscou-se sustentação para a unidade imaginária alemã nos traços comuns de língua, tradição e ascendência. Esta imagem, no entanto, ao desconsiderar a possibilidade de inclusão de membros com culturas e origens diversas, acarretou, ao longo da história, em um conjunto importante de conseqüências para a coexistência entre nacionais e imigrantes, as quais podem ser observadas, atualmente, tanto no plano das relações cotidianas quanto das políticas migratórias do país.

²² Em alemão *ein Einwanderungsland* significa "um país de imigração". No entanto, *kein Einwanderungsland*, representa a negação desta realidade, expressão que foi usada de maneira recorrente na Alemanha, sobretudo, nas décadas de 1980 e 1990.

Ainda que apenas recentemente a Alemanha tenha se reconhecido como um país de imigração, a sua história revela que as políticas e os fluxos migratórios mostram-se fortemente presentes desde a sua unificação, em 1871. Foram vários os momentos em que o Estado alemão recorreu à contratação de trabalhadores estrangeiros frente à escassez de mão-de-obra em alguns setores da economia. No início do século XX, já se encontravam no então Reino da Alemanha cerca de 1 milhão de trabalhadores imigrantes, oriundos, principalmente, da Polônia, Áustria-Hungria e Rússia (MEYERS, 2004, p. 121). Neste mesmo período, um grande número de alemães emigrou para diferentes países em busca de melhores condições de vida. Estes fluxos sucessivos atuaram como uma espécie de “válvula social”, ao permitir que, nos momentos de baixo desempenho econômico e de elevadas taxas de desemprego, parte da população afetada deixasse o país, evitando, assim, maiores crises sociais.

As políticas migratórias voltadas ao recrutamento de trabalhadores persistiram ainda durante a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais. A partir da divisão da Alemanha no período pós-guerra, entretanto, histórias bastante diversas se desenvolveram em torno das migrações. Como reflexo das políticas migratórias restritivas adotadas pela República Democrática Alemã, o número de imigrantes no país nunca chegou a exceder 1% do total da população (COSTA, 2008, p. 112). Distintamente, a tendência migratória em direção à República Federal da Alemanha conheceu, sobretudo na década de 1950, uma intensificação nunca antes vivenciada. Neste período, o país tornou-se um dos mais importantes destinos europeus, tanto daqueles com descendência alemã (*Aussiedler*)²³, como de imigrantes e refugiados²⁴ provenientes de outros países da Europa e de outros continentes (ÖZCAN, 2007, p. 1).

O crescimento econômico da República Federal da Alemanha culminou em uma procura crescente de mão-de-obra não-qualificada e semi-qualificada, dando início a uma nova política de recrutamento de trabalhadores estrangeiros, através de acordos bilaterais com

²³Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, mais de 4 milhões de *Aussiedler*, imigrantes de origem alemã provenientes do antigo Bloco do Leste, sobretudo da ex-União Soviética, vieram para a Alemanha. Ainda que não constem nas estatísticas como estrangeiros, esses chamados *Aussiedler* enfrentam, muitas vezes, problemas de incorporação à sociedade alemã semelhantes àqueles enfrentados pelos demais imigrantes (SÜSSMUTH, 2009, p. 18).

²⁴Para além dos *Aussiedler* e dos *Gastarbeiter*, a Alemanha, de acordo com as suas obrigações humanitárias, acolheu requerentes de asilo e refugiados desde os anos 1950. Contudo, até o final da década de 1970 o número de requerentes de asilo era relativamente pequeno, com cerca de 10 mil pessoas por ano. Este número aumentou de forma acentuada principalmente durante o período entre 1984 e 1992, quando foram realizados cerca de 440 mil pedidos de asilo (PATRÍCIO, 2011, p. 54).

inúmeros países – inicialmente com a Itália (1955), em seguida com a Grécia (1960), Espanha (1960), Turquia (1961), Marrocos (1963), Portugal (1964), Tunísia (1965) e Iugoslávia (1968) (SCHNEIDER, 2010, p. 115-116). Os imigrantes que chegavam ao país através de tal política eram vistos como trabalhadores temporários (*Gastarbeiter*), dos quais se esperava que retornassem a seus países de origem no momento em que deixassem de ser necessários para a economia alemã ou pudessem ser substituídos por novos contratados. No entanto, de forma contrária à esperada pelo governo alemão, a maior parte dos *Gastarbeiter* permaneceu no país, reunindo-se a eles, posteriormente, os demais membros da família que ainda encontravam-se nos seus países de origem (PATRÍCIO, 2011, p. 53).

Este modelo de recrutamento logo foi alvo de diversas críticas. Por um lado, parte da sociedade explicitava a preferência por imigrantes europeus, e mostrava-se contrária ao recrutamento de trabalhadores da Ásia e da África, defendendo ser incompatíveis os valores e os padrões de vida da população alemã em relação aos últimos (SCHÖNWÄLDER, 2004, p. 250 apud COSTA, 2008, p. 112). Por outro, críticas eram dirigidas ao foco exclusivamente econômico da política adotada, e a falta de medidas para a promoção da integração e do bem-estar dos imigrantes. Este paradoxo encontra-se expresso na célebre frase do escritor suíço Max Frisch: “Nós chamamos trabalhadores, mas recebemos pessoas” (apud SPIEGEL, 2011, p. 14, tradução nossa)²⁵. Por ter uma orientação exclusivamente utilitária, a política migratória da época considerava os imigrantes parte apenas do sistema econômico, e os excluía dos sistemas políticos e de convivência social - questões que podem ser observadas ainda hoje na Alemanha.

No início da década de 1970, a recessão econômica, causada pela crise do petróleo, levou o governo alemão a suspender a política de recrutamento de trabalhadores. Contudo, o fim dos contratos de trabalhadores hóspedes não significou a interrupção completa dos movimentos migratórios em direção à Alemanha. Por conta dos mecanismos de política de asilo e do instituto da reunião familiar, os fluxos mantiveram-se relativamente constantes nas décadas posteriores, embora com quedas ocasionais devido à aprovação de legislações restritivas e à adoção de programas de estímulo ao retorno de migrantes aos seus países de origem (FIRMEZA, 2007, p. 150).

²⁵ "Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen"

Desde então, os imigrantes que entram no país correspondem, principalmente, a familiares dos imigrantes vindos nas fases anteriores, refugiados, trabalhadores contratados individualmente, além de imigrantes indocumentados, sobre os quais não há cifras precisas. De acordo com dados do Departamento Federal de Estatísticas da Alemanha, em 2015, havia cerca de 10 milhões de imigrantes no país, o equivalente a 11% da população total. Os países de origem destes imigrantes são bastante diversos, sendo que a maior parte deles é da Turquia (16%), Polônia (8%), Itália (6%), Romênia (4%), Síria (4%), Grécia (3%) e Rússia (2%) (STATISTISCHES BUNDESAMT, 2016, p. 10). Estimativas ainda apontam que devam existir cerca de 180.000 a 520.000 imigrantes em situação irregular no país (VOGEL, 2015, p. 2).

2.2.1 Política migratória alemã

O aumento expressivo do número de imigrantes e de refugiados ao longo das décadas de 1970 e 1980 conduziu a um intenso debate na esfera política em torno da presença dos imigrantes na Alemanha. Tal situação abriu espaço para discursos nacionalistas e para a expansão da xenofobia no país. Frente a este contexto, tanto o governo social-democrata de Helmut Schmidt, no início dos anos 1980, quanto o governo democrata-cristão de Helmut Kohl, em 1983, procuraram manter e expandir as diretrizes restritivas da política migratória alemã, com base na “manutenção da suspensão do programa de contratações, na restrição à entrada de familiares de imigrantes e no fomento da disposição de retorno dos imigrantes [a seus países de origem]” (REISLANDT, 2005 apud COSTA, 2008, p. 113).

Por muitos anos, permaneceu no país uma política despreocupada com a situação dos imigrantes. Não havia sinais de que estes eram bem-vindos, e que, de alguma maneira, poderiam ser integrados social, política e culturalmente à sociedade. Tal possibilidade começou a ser levantada em alguns debates políticos a partir dos anos 1990. Inspirada nas discussões e políticas de reconhecimento multicultural verificadas, em especial, no Canadá, e em alguns países da Europa, a Alemanha buscou ressaltar a imagem do país como uma nação multicultural. Foi a partir de então, que a “Lei de Estrangeiros” (*Auslaendergesetz*), em vigor no país desde 1965, passou a ser revista (SCHOLZ, 2011, p. 161). De acordo com tal legislação, os imigrantes apenas teriam direito de permanecer no país se os interesses da

República Federal da Alemanha não estivessem em risco (Art. 2 da *Ausländergesetz* de 1965). Os principais alvos de críticas eram a sua margem de interpretação que resultava, muitas vezes, em decisões arbitrárias, e o seu caráter utilitarista.

No entanto, o apelo a reformas e a construção de um país multicultural nunca chegou a se tornar hegemônico, enfrentando a resistência tanto de partidos e de movimentos de direita, como de forças do centro do espectro político. Prevalencia, sobretudo, nas discussões políticas da época o slogan defensivo “o barco está lotado”, ilustrando a falta de disposição do governo alemão em assumir a perspectiva dos imigrantes, na sua recepção e inclusão à sociedade (HABERMAS, 2007, p. 269). O argumento central era de que a criação de uma política mais voltada para a integração desses representava uma ameaça para a manutenção das características etno-culturais da Alemanha. Neste contexto, o campo de debates passou a ser permeado por diversas concepções de integração, desde visões mais assimilacionistas, que defendiam a adaptação dos imigrantes à cultura alemã dominante (*deutsche Leitkultur*) como critério para definir se um estrangeiro poderia ou não permanecer no país, a visões mais moderadas (COSTA, 2008, p. 114).

Embora em 1990 algumas mudanças na legislação tenham sido feitas, a Alemanha continuou, todavia, a afirmar a sua tese de que não era um país de imigração. Foi apenas a partir da vitória da coalização verde/social-democrata em 1998 que esta realidade se alterou. A partir de então, o governo buscou promover uma inflexão na forma como o tema era tratado e visto pela sociedade alemã, propondo que a Alemanha se reconhecesse como um *Einwanderungsland*, isto é, um país marcado pela presença de imigrantes (SCHOLZ, 2011, p. 161). A partir de 1998, vários projetos de lei relacionados à imigração começaram a ser discutidos. Os defensores da liberalização das políticas migratórias deram ênfase ao déficit demográfico e à escassez de trabalhadores qualificados em alguns setores, ao passo que, os opositores da ampliação da entrada de migrantes apontaram para a taxa de desemprego na economia, que, no ano 2000, havia atingido cerca de 9% do total da população (16% no caso dos estrangeiros) (FIRMEZA, 2007, p. 157). Questionava-se ainda, neste momento, a capacidade do Estado alemão em absorver mais imigrantes.

Como resultado destes debates, foram implementadas medidas importantes ao longo do ano 2000, sendo a principal delas a alteração nas regras para a concessão da cidadania alemã. Para além do princípio “*ius sanguinis*”, a nova lei estendia o direito de cidadania

àqueles nascidos em território alemão, filhos de pais estrangeiros, cuja mãe ou pai tivessem vivido há pelo menos oito anos no país. Ainda que esta reforma tenha aproximado a Alemanha aos outros países que incorporam o princípio *"ius soli"* no seu ordenamento, a naturalização continuou ainda a ser vista como uma exceção, e a dupla cidadania, em grande medida, como um problema, visto que aqueles que optassem pela naturalização alemã deveriam abdicar de sua nacionalidade de origem (SCHNEIDER, 2010, 164).

Apesar destes aspectos, a lei pode ser considerada como um importante avanço nas políticas migratórias do país. Enquanto as noções de etnicidade e cidadania dominavam os debates do passado, gradualmente passou-se a dar mais atenção para as múltiplas dimensões das experiências migratórias e suas relações com as questões de identidade, pertencimento e integração social. Foi neste contexto que o governo do Chanceler Gerhard Schröder procurou implementar novas mudanças em termos de políticas migratórias. Em agosto de 2000 foi criado o chamado programa *"Green Card"*, com o intuito de facilitar a contratação de mão-de-obra estrangeira qualificada em Tecnologia da Informação, o qual repercutiu como um catalisador de abertura de um debate político internacional sobre a imigração para Alemanha e, de certa forma, para União Europeia. Esta medida demonstrou que, acima de questões de identidade nacional, o governo, de maneira pragmática, buscou, através da flexibilização da legislação migratória, atender os interesses de setores específicos da economia (NORDBRUCH, 2011, p. 9).

Tal contexto foi marcado, ainda, pela criação de uma comissão bipartidária independente para discutir as mudanças necessárias no campo da imigração (*Kommission Zuwanderung*). De acordo com Pautz (2005, p. 40 apud PATRÍCIO, 2011, p. 58),

A comissão deveria abolir o mito de uma Alemanha homogênea e propor mudanças radicais nas políticas migratórias com base no fato de os imigrantes já não serem simples trabalhadores convidados, mas terem passado a fazer parte da sociedade alemã, pelo que deveriam ser autorizados a participar mais plenamente na mesma, tanto social como politicamente.

Através da constatação de que *"a Alemanha precisa de imigrantes"* (KOMMISSION ZUWANDERUNG, 2001, p. 11, tradução nossa)²⁶, inicia-se o relatório intitulado *"Estruturando a Imigração, Promovendo a Integração"*²⁷ apresentado pela comissão em julho

²⁶ "Deutschland braucht Zuwanderinnen und Zuwanderer"

²⁷ "Zuwanderung gestalten, Integration fördern"

de 2001. Neste relatório, a comissão propõe a criação de um programa de migração controlada para estrangeiros com características favoráveis à integração, tanto no mercado de trabalho, quanto na sociedade. Além disso, propõe a implementação de um sistema de pontos como parâmetro para selecionar 20 mil migrantes por ano, com base em critérios de educação, idade e habilidades lingüísticas (FIRMEZA, 2007, p.158).

As propostas da comissão culminaram, posteriormente, na formulação de uma nova “Lei de imigração” (*Zuwanderungsgesetz*). No entanto, o processo de discussão e votação desta não mostrou-se fácil, principalmente, após os atentados de 11 de setembro de 2001, os quais contribuíram para que as considerações de segurança passassem a ocupar posição central nos debates relativos à imigração. Esta realidade levou a adoção, em 20 de dezembro de 2001, da Lei Anti-Terrorismo (*Terrorismusbekämpfungsgesetz*), dos cujos vinte e quatro artigos, seis fazem referência aos imigrantes e requerentes de asilo. Mais forte do que nunca, a relação entre a “ilegalidade”, a “criminalidade” e o “terrorismo” mostraram-se presentes na sociedade alemã (VOß, 2006, p. 29).

Somente em janeiro de 2005, *das Zuwanderungsgesetz* passou a vigorar no país. Contudo, comparada com a proposta inicial de 2001, a última apresenta condições mais rígidas, em relação, por exemplo, à expulsão de estrangeiros, como estipulado nos parágrafos 54 a 58 da nova lei, que visam principalmente a segurança nacional (PATRÍCIO, 2011, p. 59). Em sùmula, aquilo que seria um marco histórico em termos de política migratória acabou por não ser tão significativo, devido à resposta do país ao terrorismo transnacional e à falácia construída de que os imigrantes, e em particular os muçulmanos, representam uma ameaça real à segurança da sociedade.

Para além das políticas de controle migratório, adotou-se, a partir de 2005, um conjunto de medidas com o objetivo explícito de disciplinar as preferências culturais dos imigrantes, fortalecendo a identificação desses com a “cultura alemã” e com os supostos “valores políticos nacionais” (COSTA, 2008, p. 115). Exemplos dessas políticas são os chamados cursos de integração, cuja participação é obrigatória para aqueles que desejam se naturalizar ou ter acesso a certos benefícios do Estado social. Nesses cursos, além da língua alemã, são ensinados valores e aspectos da vida, da história e da cultura do país.

Enquanto o entendimento étnico da nação perdeu apoio gradualmente, emergiu como critério central para a cidadania o conceito de conformidade cultural. Nesse sentido, o

pertencimento à nação já não se encontra necessariamente relacionado a descendência étnica, mas relacionado ao poder de assimilação das principais características culturais da nação. Em um sentido mais amplo, a integração dos imigrantes e a aceitação da multiculturalidade representam alguns dos principais desafios da sociedade alemã.

Em seu livro “A inclusão do outro”, Jürgen Habermas (2007) questiona em que medida um Estado democrático de direito, em nome da defesa da integridade da forma de vida de seus cidadãos, pode exigir do imigrante que ele se assimile. De acordo com o autor existem dois níveis de assimilação: (a) o primeiro corresponde à aceitação dos princípios da constituição, da autocompreensão ético-política dos cidadãos e da cultura política do país, (b) ao passo que o segundo compreende uma assimilação das práticas e costumes da cultura de determinado local, o qual toca de maneira mais aprofundada a identidade coletiva da cultura de origem dos imigrantes (HABERMAS, 2007, p. 266). Para Habermas, o Estado de direito democrático só pode exigir dos imigrantes a socialização política no sentido expresso em (a). De acordo com isso, é preciso apenas esperar dos imigrantes que eles se disponham a aceitar a cultura política de sua nova pátria, sem que para isso tenham que abdicar dos seus valores culturais de origem.

O direito à autodeterminação democrática certamente contém em si o direito dos cidadãos a insistir no caráter inclusivo de sua própria cultura de origem; isso protege a sociedade contra o perigo da segmentação - contra a exclusão de subcultura estrangeiras ou a dissolução separatista em diversas subcultura sem quaisquer vínculos (HABERMAS, 2007, p. 267).

É neste contexto que a nova lei de cidadania, implementada em 2014, mostra-se um grande avanço. Projeto do Partido Social-Democrata (SPD) e dos conservadores do partido da chanceler Angela Merkel, a União Democrata Cristã (CDU), a nova lei passou a garantir o direito de manter a dupla cidadania a todos os jovens, filhos de pais estrangeiros, nascidos na Alemanha a partir de 1990, que aos 21 anos pudessem comprovar que viveram no país durante pelo menos oito anos ou que frequentaram a escola no país por no mínimo seis anos. A proibição da dupla cidadania afetava principalmente um grande número de pessoas de origem turca, as quais relutavam em abrir mão da nacionalidade original, considerada parte de sua identidade étnica e religiosa. Mesmo com a mudança, diversas organizações defendem esta política como discriminatória, visto que, muitos imigrantes ainda terão que escolher

apenas uma cidadania, por não se encaixarem nos requisitos previstos pela lei (DEUTSCHE WELLE, 2014).

A falta de acesso à cidadania interfere diretamente nos direitos dos imigrantes, os quais, apesar de viverem há muitos anos no país, tem sua participação política limitada. Aos estrangeiros não pertencentes a países da União Europeia são vetados direitos de voto e de eleição. Por outro lado, sua participação em organizações políticas é livre, desde que não ponha em risco a segurança nacional, a segurança de grupos nacionais ou estrangeiros, e não ameace a liberdade e a democracia ou incite o uso da violência. Quanto a outros direitos, os imigrantes possuem garantias ao acesso à educação e à saúde semelhantes aos oferecidos aos cidadãos naturais, podendo, por exemplo, desfrutar da educação pública gratuita (LEÃO, 2010, p. 12). É importante destacar que o país, assim como o Brasil e diversos países da União Europeia, ainda não ratificou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990.

Em termos de normativa regional, apesar do avançado processo de integração europeu, é difícil imaginar uma política europeia unificada para as migrações, visto que, assim como nas questões de segurança, as competências direcionadas à regulamentação desta temática se dividem entre os Estados, cabendo à União Europeia estabelecer algumas diretrizes gerais. A integração política na Europa, ao mesmo tempo em que supôs a abertura progressiva das fronteiras internas para a livre circulação dos cidadãos europeus, - através, inicialmente do Acordo Schengen de 1985 - veio acompanhada pelo fechamento das fronteiras externas do território que conforma a UE. Com a criação da cidadania comunitária para os nacionais dos países membros, e a concessão de direitos políticos em âmbito comunitário em 1992, pelo Tratado de Maastricht, a Europa destacou-se como um modelo inovador de regionalismo político, "livre e democrático para os seus membros, porém extremamente rígido e oneroso para o resto do mundo" (SILVA; AMARAL, 2007, p. 238).

Foi a partir de 2007, com o Tratado de Lisboa, que se pôde consagrar bases jurídicas aptas ao estabelecimento de verdadeiras políticas comuns entre os países da UE no domínio da imigração. No que tange esta temática, ela continuou sendo abordada como um problema que precisa ser enfrentado com medidas técnicas e objetivas, sendo vinculada também à prevenção e ao combate ao crime (VELASCO, 2014, p. 65). Após a sua assinatura, uma série de atos do Parlamento e do Conselho da UE buscou implementar e reforçar medidas definidas

pelo tratado, para impedir a entrada de imigrantes sem documentos ou repatriá-los, com acordos de readmissão com os países de origem e de trânsito, enquanto os Estados membros também tentaram manter parte de sua competência sobre o tema.

De acordo com Silva e Amaral (2007, p. 239), "a integração europeia aprofundou a distinção entre imigrantes comunitários, tornados cidadãos, e imigrantes estrangeiros". Em outras palavras, apesar do avanço em termos de cidadania europeia ter eliminado o primeiro tipo de imigração, ao fazer destes imigrantes cidadãos de pleno direito, restringiu os imigrantes de países terceiros à condição de estrangeiros. Ao entorno do território Schengen foram criadas, portanto, diversas barreiras, as quais se mostram intransponíveis àqueles imigrantes não considerados "aptos" a se integrar às sociedades europeias, restando-lhes, nestes países, a condição de "clandestinidade".

2.2.2 Atores e determinantes da políticas migratória alemã

A construção da identidade da Alemanha como um país de imigração ainda se mostra recente e frágil, apesar da longa experiência do país como receptor de imigrantes. Diversos líderes políticos, bem como a opinião pública, continuam a expressar o desconforto com os conceitos de multiculturalismo, diversidade étnica e pluralidade religiosa. As crescentes desigualdades, e o aumento da distância social entre pobres e ricos, escolarizados e não-escolarizados, imigrantes e não-imigrantes, contribuem, cada vez mais, para a polarização da sociedade alemã. Em especial, o surgimento de dificuldades econômicas, ao longo da história do país, e a vinculação do estrangeiro à imagem do inimigo (*Feindbild*)²⁸, tenderam a exacerbar a restritividade das políticas migratórias do país, e a facilitar a emergência de partidos e iniciativas anti-imigrantes.

Eytan Meyers (2011, p. 171), defende que desde a reunificação do país, em 1990, os conflitos sociais representam importantes determinantes das políticas de controle migratório. De acordo com o autor, a reunificação da Alemanha trouxe, em um primeiro momento, a expectativa de rápida melhora nos padrões de vida dos alemães orientais. No entanto, à medida que se tornou evidente que essa expectativa não se concretizaria a curto prazo, através das crescentes taxas de desemprego, o racismo e a xenofobia encontraram campo fértil no

²⁸ Imagem que cristaliza a hostilidade e os preconceitos em relação a um indivíduo ou a um grupo estranho.

território alemão, especialmente em regiões Leste do país. As dificuldades econômicas facilitaram a emergência de partidos de extrema-direita, principalmente nos primeiros anos da década de 1990.

Esta realidade ainda pode ser observada no país atualmente, frente à solidificação das disparidades regionais na Alemanha. De acordo com estudo da Fundação Friedrich Ebert, mesmo após um quarto de século desde a sua reunificação, "o país ainda não é unitário em termos econômicos e demográficos" (apud DEUTSCHE WELLE, 2016a). As crescentes disparidades econômicas nos últimos anos coincidem com o aumento de manifestações violentas contra os imigrantes na região Leste do país, as quais elevaram-se cerca de 40% no ano de 2015, em relação ao anterior. Ainda segundo dados do Ministério do Interior da Alemanha, a metade de todos os atos de violência racista cometidos no país durante o ano de 2015, ocorreu nos estados do Leste, embora estes representem apenas cerca de um terço da superfície total do país (apud DEUTSCHE WELLE, 2016b).

As causas econômicas mostram-se, no entanto, apenas como um dos elementos que ao longo dos anos vêm contribuindo para o acúmulo de violência ultradireitista no Leste, assim como para as atividades de movimentos como o Pegida (Patriotas europeus contra a islamização do Ocidente)²⁹, não existindo, portanto, uma única resposta de validade universal. Questões como insegurança, sentimentos de medo, desconhecimento da diversidade e não aceitação do pluralismo de interesses, são apontados pelo estudiosos como causas possíveis para o fortalecimento destas manifestações anti-imigrantes (DEUTSCHE WELLE, 2016b).

O resultado positivo de partidos populistas de direita nas últimas eleições estaduais da Alemanha, no início de 2016, mostra, contudo, que o temor contra os imigrantes não é realidade restrita à região Leste do país, mas que se faz presente em toda a nação. O medo da *Überfremdung*, ou seja, da sobre-estrangeirização da Alemanha, é algo recorrente nos debates políticos, na mídia e na opinião pública. Este temor encontrou bases no livro "bestseller" do político Thilo Sarrazin, intitulado "*Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*" (A Alemanha está se acabando: Como arriscamos o futuro do nosso país). Com mais de um milhão e meio de exemplares vendidos, após três meses do seu lançamento, o livro

²⁹ "Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes". Criado em 2014, na cidade de Dresden, na Saxônia, Alemanha, a organização Pegida, passou a organizar grandes protestos contra imigrantes entre o final de 2014 e o começo de 2015. Como o próprio nome sugere, o grupo se opõe ao abuso das leis de asilo e à ameaça à cultura alemã e condena em suas marchas tudo o que considera como islamização.

afirma que a presença dos imigrantes “errados”, ou seja, os de origem islâmica, ameaça a cultura e a identidade das sociedades europeias, mais especificamente da Alemanha. De acordo com a percepção do autor, o país estaria deixando-se acabar, portanto, à medida que a população estrangeira cresce mais rapidamente do que a “verdadeira população alemã” (BENZ, 2011, p. 53). Esta visão, no entanto, faz parte de um grande contingente da população.

Enquanto por décadas o contexto religioso dos imigrantes foi largamente ignorado, nos últimos anos esta questão passou a ser destaque nos debates políticos, principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001. A crescente substituição da palavra “estrangeiro” pelo termo “muçulmano” é maior exemplo disto. Juntamente a este contexto, tornou-se fundamental nas discussões sobre imigração a defesa de um maior controle social em relação aos estrangeiros. O medo da importação do radicalismo e do terrorismo, e o clamor por mais segurança, apresentaram impactos evidentes sobre as políticas de imigração e integração adotadas desde o início do século XXI. Esta realidade se observa tanto na atuação da polícia quanto do organismo de monitoramento e proteção do Estado de Direito (*Verfassungsschutz*), criado no pós-guerra pela direita nacionalista para a defesa do país frente a uma eventual ameaça, os quais têm direcionado grande parte de sua atenção à fiscalização da população imigrante, sobretudo muçulmana, e de suas organizações, incluindo até mesmo as que apresentam objetivos compatíveis com os princípios constitucionais alemães (COSTA, 2008, p. 114).

No âmbito das políticas de integração, são empregados um conjunto de mecanismos com o intuito de disciplinar as preferências culturais dos imigrantes, como já visto. De forma similar, os discursos políticos e os valores que revestem as ações dos governos federal e estaduais no campo da imigração e da integração têm sido guiadas pela idéia da primazia da identidade nacional e da cultura alemã. Isto se verifica no pronunciamento feito pelo então Secretário do Interior, Günter Beckstein (1999 apud COSTA, 2008, p. 115):

Em geral, se associa ao conceito “multicultural”, a idéia de que diferentes culturas estrangeiras encontram-se em igualdade de condições com a cultura alemã, sendo reconhecidas, por meio da proteção e promoção, como parte de nossa cultura nacional. Isso leva à formação de um “Estado oficialmente multinacional”, o qual desconsidera de forma inaceitável os interesses da população majoritariamente alemã. Ao final, as conseqüências seriam a capitulação da nação como comunidade predestinada e de direito, a perda da identidade e do sentimento de pertença, a coexistência arbitrária no lugar da convivência necessária e o desenvolvimento de sociedades paralelas, fechadas em si mesmas.

Esse tipo de definição prévia do que é o nacional e a sugestão de que falta disposição dos estrangeiros para se deixarem ser ‘integrados’, são percepções que encontram correspondência na cobertura dos meios de comunicação e na opinião pública. Existe, portanto, nestas esferas uma grande identificação dos imigrantes com situações-problema (criminalidade, desemprego, fracasso escolar) e a indicação de que a sua insuficiente integração decorre da baixa identificação do imigrante com os valores da sociedade nacional.

Verifica-se, portanto, na sociedade alemã atual, o crescimento de um sentimento cético em relação à integração destes imigrantes. Critica-se em especial o fato de costumarem se isolar em grupos fechados, não aprenderem a língua local e entre eles prevalecer a aplicação de “leis” próprias, em sua maioria relacionadas à forma como tratam as mulheres. A rejeição de determinados setores da sociedade a essa tendência considerada desagregadora impõe obstáculos e desestimula a adoção, pelo governo, de políticas concretas para a inclusão desses migrantes. Paradigmática nesse sentido, foi a declaração da Chanceler Angela Merkel, em outubro de 2010, para quem as tentativas da Alemanha de criar uma sociedade multicultural haviam fracassado. Para Merkel, os alemães sentem-se “ligados a valores cristãos”, e “aqueles que não os aceitam encontram-se deslocados na Alemanha” (FARIA, 2015, p. 41-42).

Esta visão de integração, que impõe determinados valores e formas de comportamento, acaba, muitas vezes, por afastar os imigrantes da sociedade majoritária, tornando-os apenas objetos da política, e não sujeitos que possuem a capacidade de influenciá-las. A integração, neste sentido, não deveria ser pensada como um processo unilateral de adaptação, mas um processo dinâmico de negociação, no qual a definição daqueles que pertencem a sociedade nacional não esteja pré-determinada. Deveria ser, portanto, produto de uma construção conjunta, de compartilhamento de valores, identidades e culturas.

2.2.3 Convergências entre as políticas externa e migratória na Alemanha

Desde a reunificação do Estado alemão, em 1990, a política externa do país tem passado por algumas mudanças com o propósito de fazer com que o país ocupe, através do diálogo, um espaço que, de acordo com seus líderes, lhe é de direito. Participando ativamente de diversos fóruns internacionais, com destaque a ONU, OTAN, e União Europeia, a

Alemanha tem se dedicado a mostrar ao mundo que não possui aspirações hegemônicas, mas que, em contrapartida, deve ser considerada como um ator relevante no sistema internacional (OLIVEIRA, 2010, p. 2). De modo geral, independentemente de posições partidárias ou persuasões ideológicas, pode-se perceber nos governos do Chanceler Gerard Schröder (1998-2005) e de Angela Merkel (2006-atualidade) uma continuidade do perfil assertivo alemão em matéria de política externa. Ao longo dos anos, o país tem optado por desenvolver uma política multilateral, reafirmando perante a Assembleia Geral das Nações Unidas o pleito de um assento permanente no Conselho de Segurança (CÂMARA, 2013, p. 263).

Este protagonismo do país também pode ser observado através do comprometimento em aprofundar a integração entre os Estados membros da União Europeia. A relevância da Alemanha dentro do bloco pode ser verificada no próprio desenvolvimento de uma política comum de livre circulação de trabalhadores dentro da UE. Isso se deve ao fato de o país representar não só uma das principais economias do bloco, mas também um dos principais países de destino dos imigrantes. Mais recentemente, com o aumento dos fluxos migratórios em direção a Alemanha, diversas lideranças políticas têm defendido a criação de uma política europeia mais coordenada no campo das migrações. Neste sentido, os alemães vêm, cada vez mais, incentivando o desenvolvimento de iniciativas conjuntas, numa tentativa de distribuir o peso das migrações extra-comunitárias entre os países europeus.

Um dos principais elementos de diferenciação entre Merkel e Schröder está no tocante à política de apoio à adesão da Turquia à União Europeia. Diversamente de Schröder, Merkel defende que as relações entre Ancara e Bruxelas devam se limitar a uma “parceria privilegiada”. Um dos grandes fatores desta posição relaciona-se ao fato de o país temer um potencial êxodo migratório turco em direção a Alemanha, e um eventual crescimento do fundamentalismo islâmico no país, após a adesão deste a União Europeia (FIRMEZA, 2007, p. 156).

2.3 SECURITIZAÇÃO E CRIMINALIZAÇÃO DO IMIGRANTE

O crescente emprego do discurso que enxerga as migrações como um problema tende a servir como justificativa para securitizar e operacionalizar a seletividade e a manutenção do controle sobre as migrações. Através da construção da imagem do imigrante como uma ameaça, é produzida uma série de mecanismos políticos e legislativos que cristalizam esta

percepção. Por meio da associação do tema à questões de segurança, como o terrorismo e o tráfico de pessoas, a criminalização das migrações toma forma.

Desta realidade resultam menos garantias aos imigrantes e o fortalecimento de concepções que tendem a associa-los ao cometimento de delitos. O uso de categorias coletivas repletas de conotações e associações implícitas (“clandestinos”, “ilegais”, “muçulmanos”) é um exemplo disto (PARKIN, 2013, p. 3), as quais reduzem a individualidade daqueles que vem “de fora” e os impõem, constantemente, exigências de provas de lealdade e medidas de correção. O termo “imigrante ilegal” é uma das principais categorias coletivas utilizadas, presente tanto em discursos oficiais como não oficiais. Esse termo não é somente enganoso ao conferir um status criminal aos indivíduos, cujo único “crime” é a contravenção administrativa de não possuir a sua presença em determinado território devidamente documentada, como também reduz uma questão altamente complexa - sobre quem é ilegal ou não - a um simples problema.

A dimensão discursiva da criminalização exerce importante papel na construção do mito dos imigrantes como classe perigosa, sendo abordada de diversos ângulos e perspectivas (linguística, social, cultural, econômica e política) e afetando diretamente o modo como a imigração é tratada e vista pelas sociedades receptoras. Sendo muitas vezes abordado através de uma linguagem racializada, que pressupõe relações entre algumas nacionalidades e etnias a tipos específicos de atividades criminosas (como acontece na Europa, por exemplo: leste europeus a crimes violentos, norte-africanos ao tráfico de drogas, mulheres subsaarianas à prostituição), o medo dos crimes e da alteridade tornou-se, constantemente, amplificado pelos partidos políticos e pela mídia (DE GIORGI, 2010, p. 153). Ao mesmo tempo, esses discursos públicos tornaram-se poderosos catalisadores para a consolidação de uma governança punitiva das migrações, girando ao em torno do processo de criminalização categórica dos imigrantes, o qual está claramente refletido na representação dramática dos imigrantes não-europeus nas prisões da Europa.

Apesar de a ligação entre estrangeiros e crimes ser um elemento recorrente na história, um significativo conjunto de abordagens sociológicas sobre o tema tem provado ser incoerente esta relação. Em um estudo nos EUA, Robert Sampson (2008 apud DE GIORGI, 2010, p. 157) revelou que a premissa de que os imigrantes cometem mais crimes que os nacionais não é somente falsa, como contrária, visto que a sua presença tende a exercer um

efeito estabilizador nas áreas economicamente desfavorecidas e socialmente desorganizadas, contribuindo, assim, para a redução dos crimes nessas áreas urbanas. Percepções sobre essa questão também são trazidas por Salvadore Palidda (2011 apud PARKIN, 2013, p. 3) em seu estudo sobre a criminalização racial dos imigrantes e minorias na Europa e nos EUA. Palidda argumenta que a intensificação de tendências de criminalização em específicos contextos nacionais não está relacionada ao aumento das taxas de crimes. Ao invés disso, ele nota que períodos de dificuldades econômicas tendem, na maioria das vezes, a contribuir para a proliferação de discursos xenofóbicos e da criminalização.

Se o combate à criminalidade já não se mostra efetivo para justificar a adoção de políticas e controles restritivos, o argumento da contenção dos fluxos migratórios possui ainda menos legitimidade. Muitos estudos apontam que, apesar de os Estados continuarem a insistir nas mesmas estratégias, a adoção de políticas securitárias não se mostra eficaz no objetivo de conter a movimentação de pessoas, uma vez que os indivíduos fazem uso das opções disponíveis para migrar, estejam elas dentro da lei, ou não. Desta forma, os controles de fronteiras cada vez mais restritos não são apenas custosos como contra-produtivos. Evidências mostram que a maioria dos imigrantes irregulares atingem este status através da permanência superior ao tempo previsto pelo visto, e não pela entrada clandestina no país (DÜVEL, 2011 apud PARKIN, 2013, p. 4). Além disso, controles coercitivos forçam os imigrantes a buscarem caminhos e formas de viagens cada vez mais perigosas, e encorajam aqueles que conseguem chegar nos países de destino a prolongar a sua estadia.

Neste sentido, pode-se inferir que políticas migratórias que tendem a desconsiderar os direitos dos imigrantes, sirvam, muitas vezes, a objetivos mais amplos dos Estados, não necessariamente explícitos. Através da rubrica genérica da ameaça transnacional, os Estados criam um problema social, fundamentam a criminalização dos movimentos e justificam a securitização das fronteiras e a expansão dos controles internos (BARALDI, 2014, p. 46). Didier Bigo (2002 apud PARKIN, 2013, p. 6) aponta a inclusão das migrações à temática de segurança como parte de interesses diretos de profissionais desta área (forças policiais nacionais, serviços de inteligência e indústrias de segurança). Assim, para o autor, a problematização deste fenômeno está atrelada, de maneira geral, à busca de poder, influência e recursos.

Já De Giorgi (2010, p. 153) sugere que esta mudança punitiva seja parte de uma estrutura emergente de regulação penal e extra-penal das migrações, na qual a ilegalização e a hiper-criminalização dos imigrantes funcionam simbioticamente para a reprodução de uma força de trabalho vulnerável, apropriada para a um grande número de setores da economia pós-fordista. Diferentemente dos imigrantes documentados, aqueles em situação irregular apresentam poucos, ou muitas vezes, nenhum direito e servem como mão-de-obra barata, e descartável, para setores que buscam constantemente a redução de custos (DE GENOVA, 2002, p. 438). Neste contexto, a justificativa da proteção da soberania, permite ao Estado a condição de sempre poder deportar aqueles que já não são mais necessários (*deportability*). Mesmo que os Estados não tenham condições de realizar esta operação de forma total, a existência da possibilidade já serve aos seus objetivos, pelo simples fato da condição de irregularidade promover a vulnerabilização dos imigrantes (BARALDI, 2014, p. 54).

A este respeito, é crucial considerar que a “legalidade” e a “ilegalidade” são condições construídas institucionalmente, e que essas não são tão distintas ou exclusivas como a disseminada retórica anti-imigrante as considera. A constante ameaça de se tornar ilegal opera como um poderoso lembrete para os imigrantes das suas posições incertas e de subordinação nas sociedades de destino. Além de estarem expostos às constantes ameaças de detenção e deportação, os imigrantes, sobretudo os indocumentados, deparam-se com espaços perpassados pela invisibilidade, exclusão, e repressão.

Os países da União Europeia, de maneira geral, são um grande exemplo desta realidade, onde se percebe discursos e práticas que identificam o imigrante como um fator de ameaça à ordem pública, ao Estado de bem-estar social e às identidades culturais, dando margem a ações arbitrárias. Em 2007 existiam 218 centros de detenção de imigrantes no continente, sendo que em 2010 estimativas apontavam que a cada ano cerca de 100.000 imigrantes eram detidos (DE GIORGI, 2010, p. 155). Em junho de 2008 o Parlamento Europeu aprovou uma controversa resolução legislativa sobre o retorno dos imigrantes “ilegais”, que passou a conferir legitimidade às detenções destes dentro da Europa. Entre outras coisas, a diretiva estabeleceu um período máximo de detenção de 18 meses, e autorizou os Estados membros a deter também menores desacompanhados, caso necessário. Ainda que defina que os imigrantes não devam ser tratados como prisioneiros comuns, na prática a diretiva permite que os Estados nacionais os tratem como tais, caso não possuam condições

para assegurar aos nacionais de países terceiros a sua detenção num centro especializado e tiverem de recorrer a um estabelecimento prisional (VELASCO, 2014, p. 67).

No caso da Alemanha, as prisões são utilizadas de forma difundida e as autoridades locais são responsáveis por estas detenções. A natureza descentralizada deste sistema impõe importantes desafios à coleta de informações e ao estabelecimento de uma transparência, que dê ao país maior credibilidade em âmbito internacional. Além disso, dos dezesseis estados federados, dez deles fazem uso das prisões convencionais para deter os imigrantes indocumentados (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2014). Outro fato revelador refere-se aos dados concernentes às detenções nos períodos pré-julgamento: o número de imigrantes detidos enquanto esperam por julgamento representa o dobro do número de nacionais nas mesmas condições. De acordo com De Giorgi (2010), isto é reflexo de várias circunstâncias, sendo que nem todas elas resultam da discriminação intencional pela execução da lei ou pelo sistema criminal de justiça, mas todas se associam, invariavelmente, à condição dos imigrantes de vulnerabilidade legal, social e econômica.

Diferentemente da Alemanha, a migração irregular ainda não constitui crime propriamente dito no Brasil. No entanto, este fato, juntamente ao discurso brasileiro que considera a imigração irregular como uma questão humanitária e não como uma criminalidade, não faz com que inexistam espaços de ilegalidade e de criminalização da imigração no país. Estes espaços, não precisam, necessariamente estar circundados por muros ou patrulhas nas fronteiras. Eles podem estar presentes, como defende Baraldi (2014, p. 53), na culpabilização dos trabalhadores vítimas de exploração, como ocorre com os bolivianos no Brasil; ou na própria incapacidade da burocracia estatal em processar a documentação dos imigrantes, como é o caso dos haitianos no país. Essas práticas ainda podem ser encontradas no tratamento abusivo direcionado aos migrantes na Polícia Federal, nas discriminações sofridas pelos migrantes e refugiados negros durante o surto de Ebola, na dificuldade de encontrarem trabalho digno e de se inserirem socialmente, e por fim, no modo em que a grande mídia aborda temas de migração e refúgio.

Assim, nos locais, onde os controles migratórios são restritos à autoridades pouco estruturadas, sobretudo em países como o Brasil, a irregularidade pode parecer menos relevante. No entanto, ela se faz tão presente, como em países burocraticamente mais organizados, como a Alemanha. Em ambos contextos estas relações são atravessadas por espaços de não-existência, constituídos pela: possibilidade apenas parcial de documentar a sua

realidade; temporalização de sua presença; delimitação do parentesco, visto que os imigrantes indocumentados não possuem o direito à reunião familiar; transformação de atividades cotidianas e simples em ilícitas, como trabalhar, dirigir e viajar; restrição da mobilidade física e social; além da revogação da promessa de futuro, dada a impossibilidade de fazer planos de longo prazo (DE GENOVA, 2002, p. 427). Ou seja, se no Brasil a criminalização dos migrantes, na sua expressão mais tradicional, não se tornou ainda uma prática comum, isso não significa que os dispositivos de controle e segurança não a tenham como finalidade. A criminalização pode tomar, portanto, diversas formas, seja no modo de gestão ou de classificação de pessoas e fluxos, não se ocupando diretamente de práticas punitivas e nem sendo exclusividade das clássicas instituições de controle e repressão, como se costuma observar em outros países.

2.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

A história das migrações mostra que este tema está cercado por inverdades, justificadas por um espectro que vai do superficial interesse eleitoral até o mais profundo desafio da alteridade. Perpassada por interesses econômicos, a questão migratória torna-se cada vez mais politizada, e capaz de influenciar os resultados políticos. Mais visível na Alemanha, devido ao grande volume e influência das migrações no cotidiano da sociedade, estas dinâmicas não deixam de estar presentes também no Brasil. O que se destaca em ambos casos é a prevalência da distinção “nacionais” e “estrangeiros”, seja na esfera política, no acesso a direitos, e na integração com a sociedade. Nestas esferas, antigos preconceitos se perpetuam, assim como novos são criados, em tema de raça, religião, e classe social.

Se antigamente o Brasil reconhecia-se como país de imigração, este fato já não condiz com a realidade, em face à política migratória despreparada e em descompasso com as necessidades dos imigrantes. E se, por outro lado, a Alemanha há pouco tempo passou a se reconhecer como país destino de imigrantes, possui ainda um longo caminho pela frente, em direção à consolidação dos direitos dos imigrantes e da aceitação da multiculturalidade. Ambos processos não devem advir de forma unilateral, mas devem ser construídos em conjunto com a sociedade e a população migrante, para que esta seja reconhecida na sua totalidade.

CONCLUSÃO

O mundo contemporâneo está marcado por diversos paradoxos e situações contraditórias. Ao mesmo tempo em que a globalização é caracterizada por criar novas formas de inclusão, também é responsável por produzir espaços que excluem e segregam. Fronteiras são dissipadas, e outras construídas. Não somente físicas, mas fronteiras sociais, culturais e econômicas, as quais são compostas por complexas relações de poder, que refletem a concepção do “outro”, construída através de estigmas e percepções que deixam de levar em conta a individualidade e as diversas maneiras do ser.

Apesar de serem inúmeras as fronteiras dentro das sociedades contemporâneas, as migrações refletem importante aspecto deste tema. Intrinsecamente relacionada às crescentes inconsistências proporcionadas pela globalização, a movimentação internacional de pessoas tem como principais motivos as dificuldades econômicas, sociais e políticas, assim como os conflitos e desastres naturais. Da mesma forma como são reflexos da globalização, são objeto de políticas migratórias e controles fronteiriços cada vez mais restritivos. Embora os avanços tecnológicos tenham facilitado a mobilidade, os migrantes, principalmente aqueles mais vulneráveis social e economicamente, deparam-se com regimes de controles, cujas técnicas cada vez mais sofisticadas impossibilitam seu deslocamento, - ao menos de forma regular - cabendo, ainda, àqueles que conseguem imigrar as dificuldades de participar e integrar-se socialmente ao país receptor.

Na célebre obra de Albert Camus, “O Estrangeiro” não é alguém que deixou seu país de origem em direção a outro, mas representa um indivíduo que se faz estranho dentro da própria sociedade onde nasceu e cresceu. De qualquer modo, o estrangeiro de Camus e os milhares de migrantes ao redor do mundo apresentam muitas similaridades. Desqualificados como cidadãos, estes encontram-se à margem da sociedade e pouco têm as suas vozes ouvidas. Despídos dos seus direitos, os imigrantes encontram-se à mercê dos interesses dos mais diversos setores da sociedade e da soberania exercida pelo Estado onde se encontram. Neste contexto, os imigrantes são comumente vistos como "seres supérfluos, reconhecidos apenas pela sua força de trabalho, mercadoria disponível para as ocupações socialmente subalternas na hierarquia social" (FREEMAN, 2004, p. 949 apud BRITO, 2013, p. 92).

A forma que os imigrantes são tratados hoje reflete a ausência da perspectiva histórica das migrações internacionais no discurso contemporâneo dos Estados receptores. Muitos

países tendem a desconsiderar o fato de as migrações terem contribuído para a sua formação populacional, assim como para o seu crescimento econômico. A formação dos Estados nacionais modernos parece ter posto fim à possibilidade de evolução contínua das identidades nacionais e de enriquecimento da cultura desses países, resultante em tempos anteriores do contato com novas ideias e tradições trazidas pelas levas de migrantes.

A maneira pela qual as políticas e os discursos voltados para as migrações se modificam ao longo do tempo demonstra como o próprio auto-entendimento do Estado nacional se transforma. Por mais que as políticas de migração reflitam determinados interesses econômicos, demográficos e conjunturas políticas, os atores sociais, que participam das suas elaborações, obrigam-se a se justificar em termos de um discurso de nacionalidade. De acordo com Rossana Reis (2004, p. 156), ao fazerem isso, os atores elaboram as políticas migratórias buscando definir “quem são”, ou “quem pretendem ser”, e, assim, acabam por determinar a forma como a imagem da nação é construída. Neste sentido, pode-se dizer que a forma como um Estado estabelece suas prioridades internas e os seus valores não pode ser desvinculada daquela como atua no mundo, do mesmo modo que não pode ser separada da forma como se relaciona e recebe os imigrantes que chegam ao seu país.

Na Alemanha, a qual se reconheceu apenas recentemente como um país de imigração, destacam-se as políticas migratórias voltadas para uma percepção territorial e nacionalista de cultura, onde prevalece a crença do primado da identidade nacional como elemento articulador da integração. As políticas adotadas atualmente no país baseiam-se principalmente na ideia de que existe um conjunto de valores que constituem a identidade nacional, vista como elo entre os diferentes indivíduos que fazem parte da nação, sendo o idioma grande símbolo disto. No entanto, mais do que ganho cultural adicional, o aprendizado do idioma alemão se apresenta como imposição e muitas vezes, como substitutivo para a língua materna, assim como ocorre em relação a outros valores e aspectos culturais.

Já no caso do Brasil, destaca-se a sua relação dual com o fenômeno migratório, sendo tanto país destino de crescentes fluxos migratórios como país de origem de emigrantes. Ao mesmo tempo que defende os interesses dos brasileiros no exterior, prega a defesa dos direitos dos migrantes como parte de sua estratégia de política externa e de atuação em fóruns internacionais, no sentido de criticar a ordem mundial e as posições adotadas pelos países ricos referentes ao tema das migrações. No entanto, mesmo que o discurso brasileiro

fundamente-se na acolhida de estrangeiros no Brasil, o seu atual regime sobre as migrações internacionais é incapaz de contemplar adequadamente a dimensão dos direitos humanos, estando as suas políticas próximas aos dos grandes países receptores de imigrantes.

Embora as diferenças entre o Brasil e a Alemanha sejam grandes, e provejam não só de aspectos políticos e econômicos, mas também da própria natureza distinta das dinâmicas das migrações, saltam aos olhos algumas convergências em termos de políticas migratórias. Neste sentido, pode-se perceber em ambos países (1) a primazia dos interesses do Estado em detrimento dos direitos dos migrantes; (2) a percepção do imigrante como ameaça ao bem-estar e à segurança nacional; (3) a existência de canais de migração menos burocráticos aos trabalhadores qualificados; (4) a restrição de direitos políticos aos imigrantes; (5) a explícita desigualdade em relação aos direitos humanos dos nacionais, e, por fim, (6) a presença de espaços de não-existência e invisibilidade, resultantes da criminalização das migrações irregulares. Por trás destas políticas, encontram-se variados interesses econômicos, que vão desde a necessidade de trabalhadores especializados em determinados setores, à busca por mão-de-obra barata e desregulamentada. Ademais, apresentam-se interesses políticos e eleitorais, impulsionados pela opinião pública frente aos desafios impostos pela alteridade étnica, cultural e racial.

A ausência de políticas coerentes para lidar com a realidade migratória nestes países apenas exacerba o último aspecto, visto que são através dos discursos restritivos e de políticas frágeis que florescem a xenofobia. Dito de outro modo, a ausência de políticas consistentes e que levam em conta os direitos dos migrantes contribuem para a vulnerabilização desses e da construção de imagens negativas que estigmatizam a imigração como um problema. Da mesma forma, o combate à imigração irregular, o qual se justifica pela proteção dos imigrantes, é, em verdade, o que legitima diversas violações e mortes "nas batalhas que se travam pelo direito à mobilidade contra a pretensão de controle dos Estados" (BARALDI, 2014, p. 122).

Esta realidade se mostra paradoxal, no entanto, visto que, de modo geral, o interesse dos Estados não é o de zerar a entrada de imigrantes. Neste sentido, pode-se dizer que as políticas migratórias se constroem, principalmente, de forma a entender os interesses do mercado e dos Estado, principalmente, ao que se refere ao poder de selecionar a mão-de-obra necessária, e descartá-la quando não mais precisa. Assim, o conceito de irregularidade

migratória serve aos interesses destes por dar espaço à seletividade e a formas discricionárias de se lidar com um problema para o qual deva ser encontrada solução. Disto deriva a ênfase no reforço dos controles migratórios nas fronteiras e mesmo internamente no território, expandindo as fronteiras no espaço e no tempo através, por exemplo, da verificação de documentos em locais de trabalho e constantes necessidades de renovação de permissões.

No entanto, não são apenas os migrantes regulares ou irregulares que sofrem com os efeitos desse ambiente de controles excessivos e sentimentos xenófobos; também turistas, viajantes e estudantes são expostos a estas situações. As migrações internacionais, em todos os seus aspectos, impõem-se, desta forma, como relevante questão a ser considerada na formulação de políticas públicas, nos campos nacional, regional e multilateral. A complexidade inerente ao tema recomenda seu tratamento em fóruns que permitam abordagem abrangente, equilibrada e imparcial (FARIA, 2015, p. 44). Além disso, para que se possa tirar partido das potencialidades das migrações, se fazem necessárias medidas assentes no preceito de que a emigração é tanto inevitável como potencialmente benéfica para o desenvolvimento e a redução da pobreza.

Em matéria de políticas de migração, a globalização fará cada vez mais necessária a transição do “controle migratório” para a “gestão migratória” em um sentido amplo. Isto não significa que os Estados abandonem sua atribuição de regular a entrada de estrangeiros e supervisionar suas condições de assentamento, senão aceitar formular políticas razoáveis de admissão que contemplem a permanência, o retorno, a reunificação, a re-vinculação, o trânsito nas fronteiras e a mudança de pessoas a outros países (CEPAL, 2002, p. 267-268 apud MARTINE, 2005, p. 19).

O Brasil encontra-se, talvez, no momento de maior possibilidade de mudança em relação à sua legislação arcaica sobre o tema. Observa-se uma busca pela construção de uma normativa regional concreta, que aponta para a adoção de um novo paradigma, tendo a mobilidade como parâmetro. Os Acordos de Residência do Mercosul, vigentes desde 2009, representam o início desta transformação, que para ser concretizada deve evitar, no entanto, o erro da cidadania europeia, a qual insiste na exclusão dos imigrantes não-europeus para definir os seus contornos. É necessário, portanto, o aprofundamento e o desenvolvimento de uma abordagem que prime, sobretudo, pela garantia efetiva dos direitos humanos dos migrantes, sejam eles provenientes de países participantes do acordo, ou não. Neste sentido, a primazia dos direitos humanos não significa a perda da soberania dos Estados, ou do controle de suas fronteiras, mas sim, a construção de políticas migratórias dignas que ofereçam bases seguras para a mobilidade humana. Da fundamentação de um política nesta direção, resulta, a

obrigação de não limitar os contingentes de imigração às carências econômicas dos países que os acolhem, mas sim de limitá-los de acordo com critérios aceitáveis a partir da visão de todos os envolvidos.

REFERÊNCIAS

Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

ARAÚJO, Ana Cristina Pansera de. **A securitização da imigração na união europeia e seus reflexos**: modificações na estrutura imigratória em Portugal. 2011. 81 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Porto Alegre, 2011.

ARENDDT, Hannah. **O que é política?**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Cidadania Sul-Americana**: O Prisma do Brasil e da Integração Sul-Americana. 2014. 151 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Relações em Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BATISTA, Vanessa Oliveira; PARREIRA, Carolina Genovez. **Perspectivas jurídicas da política migratória no Brasil**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c559da2ba967eb82>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

BHAGWATI, Jagdish N.. Incentives and Disincentives: International Migration. **Weltwirtschaftliches Archiv**, v. 120, n. 4, p. 678-701, 1984. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40439271>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

BENZ, Wolfgang. Sobre a origem e a tradição do Feindbild Islão. **Comunicação & Cultura**, Lisboa, n. 11, p. 53-63, 2011.

BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p.77-97, jan./jul. 2013.

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: A comparative Introduction**. New York: The Palgrave Macmillan, 2007.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A new framework of analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CÂMARA, Marcelo P. S.. **A política externa alemã na República de Berlim**: De Gerhard Schröder a Angela Merkel. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

CAMUS, Albert. **O estrangeiro**. Rio de Janeiro : Record, 1977.

CARENS, Joseph H.. Aliens and Citizens: The Case for Open Borders. **The Review Of Politics**, Cambridge, v. 49, n. 2, p.251-273, spring 1987. Disponível em: < http://www.jstor.org/stable/1407506?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 11 abr. 2016.

CARLSNAES, Walter. Actors, structures and foreign policy analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (Ed.). **Foreign Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2012. Cap. 6. p. 113-124.

CASTELLS, Manuel. **The Power of Identity**. 2. ed. West Sussex: Blackwell Publishing, 2010.

CASTLES, Stephen; DAVIDSON, Alastair. **Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging**. London: Macmillan Press, 2000.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J.. **The Age of Migration**. 2. ed. Londres: Macmillan Press, 1998.

CASTLES, Stephen; HAAS, Hein de; MILLER, Mark J.. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**. 5. ed. New York: The Palgrave Macmillan, 2014.

CASTRO, Gilson Moura. **A imigração no Brasil**. Campo Grande: Life Editora, 2012.

COUTINHO, Beatriz Isola. Migração Internacional e Integração Regional: Diálogos entre o Mercosul e a Unasul. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, p. 59-71, 2013.

COSTA, Sérgio. Imigração no Brasil e na Alemanha: contextos, conceitos, convergências. **Ciências Sociais Unisinos**, São Paulo, v. 44, n. 2, p. 105-118, ago. 2008.

CULPI, Ludmila. A Evolução da Política Migratória no Mercosul entre 1991 e 2014. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 4, n. 3, p. 424-437, dez. 2015.

DE GENOVA, Nicholas. Migrant "Illegality" and Deportability in Everyday Life. **Annual Review of Anthropology**, v. 31, p. 419-447, 2002.

DE GIORGI, Alessandro. Immigration control, post-Fordism, and less eligibility: A materialist critique of the criminalization of immigration across Europe. **Punishment & Society**, v. 12, n. 2, p. 147-167, 2010.

DIZNER, Gabriel Felipe da Fonseca. **Política Externa e Política Migratória no Brasil: Convergências e Distanciamentos (1995-2010)**. 2015. 143 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: Reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

FIRMEZA, George Torquato. **Brasileiros no exterior**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

FLOCKHART, Trine. Constructivism and foreign policy. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (Ed.). **Foreign Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2012. Cap. 4. p. 78-93.

GERALDO, Endrica. A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. **Cadernos AEL**, Campinas, v. 15, n. 27, p.175-207, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos sobre política**. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HOWARD, Marc Morjé. The Causes and Consequences of Germany’s New Citizenship Law. **German Politics**, v. 17, n. 1, p. 41–62, mai. 2008.

HUDSON, Valerie M.. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, Malden, p.1-30, fev. 2005.

HUDSON, Valerie M.. The history and evolution of foreign policy analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (Ed.). **Foreign Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2012. Cap. 6. p. 113-124.

INGRAM, Helen M.; FIEDERLEIN, Suzanne L.. Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. **The Western Political Quarterly**, New York, v. 41, n. 4, p. 725-745, dez. 1988.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S.. **Power and Interdependence**. 3. ed. New York: Longman, 2001.

KRISTEVA, Julia. **Estrangeiros para nós mesmos**. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul. 2000.

LENTNER, Howard H.. Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. **Review of Policy Research**, Londres, v. 23, n. 1, p. 169-181, jan. 2006.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. O direito a não discriminação dos estrangeiros. **Boletim Científico Esmpu**, Brasília, v. 37, n. 11, p.37-61, 2012.

MARTES, Ana Cristina Braga. Velho tema, novos desafios: gestão pública da imigração. In: FISCHER-BOLLIN, Peter (Org.). **Migração e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 9-28.

MARTINE, George. A Globalização Inacabada: Migrações Internacionais e Pobreza no Século 21. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 3, p.3-22, jul./set. 2005.

MARSELLA, Anthony J.; RING, Erin. Human Migration and Immigration: An Overview. In: ADLER, Leonore Loeb; GIELEN, Uwe P. (Ed.). **Migration: Immigration and Emigration in International Perspective**. Westport: Praeger Publishers, 2003. p. 3-22.

MEILAENDER, Peter C.. **Toward a Theory of Immigration**. New York: The Palgrave Macmillan, 2001.

MEYERS, Eytan. Theories of International Immigration Policy: A Comparative Analysis. **The International Migration Review**, New York, v. 34, n. 4, p. 1245-1282, jul. 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2675981>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

MEYERS, Eytan. **International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis**. New York: The Palgrave Macmillan, 2004.

MEUNIER, Isabel. **Diplomacia e Imigração: A influência do Ministério de Relações Exteriores sobre a Política Migratória no Brasil República**. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 5., 2015, Belo Horizonte.

MILESI, Rosita. **Regularização de Imigrantes no Brasil, pelo sistema do Registro Provisório: Anistias de 1981, 1988 e 1998**. Instituto Migrações e Direitos Humanos. 2009. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/anistias_no_brasil_artigo_rosita_05_jun09.doc>. Acesso em: 12 mai. 2016.

MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. **Migrações internacionais no Brasil: Realidade e Desafios contemporâneos**. Disponível em: <<http://www.gritodelosexcluidos.org/media/uploads/migracionesintbr.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

MORAVCSIK, Andrew. A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2703498>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

MOSES, Jonathon W.. **International Migration: Globalization's Last Frontier**. New York: Zed Books, 2006.

NORDBRUCH, Götz. **Germany: Migration, Islam and National Identity**. Odense: Syddansk Universitet, 2011. Disponível em: <<http://docplayer.org/5633120-Germany-migration-islam-and-national-identity.html>>. Acesso em: 21 mai. 2016.

OLIVEIRA, Felipe et al. Mais Médicos: Um programa brasileiro em uma perspectiva internacional. **Interface**, Botucatu, v. 19, n. 54, p. 623-634. set. 2015.

OLIVEIRA, Vinícius Tavares de. Política externa alemã: continuidade, mudança e a “sombra do passado”. 2010. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20100701170516.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2016.

O’ROURKE, Kevin H.; SINNOTT, Richard. The determinants of individual attitudes towards immigration. **European Journal Of Political Economy**. p. 838-861. jan. 2006. Disponível em: <<http://www.tcd.ie/Economics/staff/orourke/offprints/EJPE2006.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2016.

OVERBEEK, Henk. Globalization, Sovereignty, and Transnational Regulation: Reshaping the Governance of International Migration. In: GHOSH, Bimal (Ed.). **Managing Migration: Time for a New International Regime?**. New York: Oxford University Press, 2000. p. 48-74.

ÖZCAN, Veysel. **Country Profile: Germany**. Focus Migration, 2007. Disponível em <<http://focus-migration.hwwi.de/Germany.1509.0.html?&L=1>>. Acesso em 7 de dezembro de 2015.

PARKIN, Joanna. The Criminalisation of Migration in Europe: A State-of-the-Art of the Academic Literature and Research. **CEPS Liberty and Security in Europe**, Bruxelas, v. 61, p. 1-27, out. 2013.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações Internacionais de e para o Brasil: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 23-33, set. 2005.

PATRÍCIO, Emília Maria Moutinho. **Securitização da Imigração: Que impactos sobre os fluxos de imigrantes turcos para Alemanha e sobre as comunidades turcas aí residentes no período de 1999-2009**. 2011. 120 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade do Minho, Braga, 2011.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S.. Introdução. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (Org.). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p. 269-300.

PUTNAM, Robert D.. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista Sociologia Política**, vol.18, n. 36, p. 147-174, 2010.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p.149-164, jun. 2004.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, jul. 2011.

REIS, Rossana Rocha; VENTURA, Deisy. **Criação de lei de migrações é dívida histórica do Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/divida-historica-uma-lei-de-migracoes-para-o-brasil-9419.html>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

SAID, Edward. **Orientalism**. London: Penguin, 1977.

SICILIANO, André Luiz. **A política migratória brasileira: Desafios e limites**. 2013. 59 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SILVA, Dinair Andrade da. O Brasil nas migrações internacionais. In: SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado Luiz (Org.). **O crescimento das Relações Internacionais no Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005. p. 111-144.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. **Revista USP**, v. 53, p. 117-149, 2002.

SCHNEIDER, Jan. **Modernes Regieren und Konsens: Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik**. Wiesbaden: VS Verlag Für Sozialwissenschaften, 2010.

SCHOLZ, Antonia. **Migrationspolitik zwischen moralischem Anspruch und strategischem Kalkül: Der Einfluss politischer Ideen in Deutschland und Frankreich**. Wiesbaden: Springer Vs, 2011.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n.1, p. 40-59, 2013.

SOUZA, Melissa de Mello e. **Brasil e Estados Unidos: Nação Imaginada**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

SÜSSMUTH, Rita. **The Future of Migration and Integration Policy in Germany**. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2009.

TORPEY, John. **The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Análise do perfil socioespacial das migrações internacionais para o Rio Grande do Sul no início do século XXI: redes, atores e cenários da imigração haitiana e senegalesa**. 2015. 248 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/117357>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTEAGA, Tuíla. Apresentação. In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTEAGA, Tuíla (Org.). **Política Migratória e o Paradoxo da Globalização**. Porto Alegre: Editora Universitária da PUCRS, 2015. p. 7-10.

VELASCO, Suzana de Souza Lima. **A imigração na União Europeia**: Uma leitura crítica a partir do nexa entre securitização, cidadania e identidade transnacional. 2011. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. **Qual a política migratória do Brasil?** Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em 13 de abril de 2015.

VERWEY, Anton; ZERBINI, Renato; SILVA, Ariel. A percepção brasileira dos refugiados. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 1, p.183-185, jun. 2000.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, p. 273-335, jul. 2007.

VOGEL, Dita. **Update report Germany**: Estimated number of irregular foreign residents in Germany, 2015. Disponível em: <http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4_Background_Information/4.5_Update_Reports/Vogel_2015_Update_report_Germany_2014_fin-.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2016.

VOß, Josef. Einleitung: ‘Illegale’ unter uns: Was ist die Aufgabe der Kirche?. In: ALT, Jörg; BOMMES, Michael (Org.). **Illegalität**: Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. Wiesbaden: Verlag Für Sozialwissenschaften, 2006. p. 27-31.

ZOGATA-KUSZ, Agnieszka. Theoretical Perspectives on Immigration Policy and Politics. **Contemporary European Studies**, p .1-19, jan. 2012. Disponível em: <http://aa.ecn.cz/img_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/zogata_kusz_-_theoretical_perspectives_on_immigration_policy_and_politics.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2016.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WENDEKAMM, Michaela. **Die Wahrnehmung von Migration als Bedrohung**: Zur Verzahnung der Politikfelder Innere Sicherheit und Migrationspolitik. Wiesbaden: Springer Vs, 2014.

WEINER, Myron. Security, Stability, and International Migration. **International Security**, v. 17, n. 3, p. 91-126, jul. 1993. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2539131>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

Documentos e Leis

ALEMANHA. Ausländergesetz, de 28 de abril de 1965.

ALEMANHA. Zuwanderungsgesetz, de 1 de janeiro de 2005.

BRASIL. Decreto nº 7667, de 11 de janeiro de 2012.

BRASIL. Lei nº 6185, de 19 de agosto de 1980.

BRASIL. Lei nº 11961, de 2 de julho de 2009.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE. **Brasil: Informe sobre a legislação migratória e a realidade dos imigrantes.** São Paulo, 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **International Migration, Human Rights and Development in Latin America and the Caribbean: Summary and conclusions.** Montevideo, 2006. Disponível em: < [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/24024/DGI-2303\(SES.31-11\)-Migration-web.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/24024/DGI-2303(SES.31-11)-Migration-web.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2016.

DEPARTAMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ASSUNTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS. **International Migration 2013.** Nova York, 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/wallchart2013.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2016.

DEPARTAMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ASSUNTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS. **International Migration Report 2015: Highlights.** Nova York, 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2016.

GLOBAL DETENTION PROJECT. Germany Immigration Detention. 2014. Disponível em: <<http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/germany>>. Acesso em: 30 junho 2016.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Estimativas populacionais das comunidades.** Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades>>. Acesso em: 05 mai. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas.** 1954. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ap%C3%A1tridas/convencao-sobre-o-estatuto-dos-apatridas.html>>. Acesso em: 13 abr. 2016

NAÇÕES UNIDAS **Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado.** 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 13 abr. 2016

NAÇÕES UNIDAS. **Status of ratification:** International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. 2016. Disponível em: <<http://indicators.ohchr.org/>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. **World Migration Report 2010:** The Future of Migration. Genebra, 2010. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2010_english.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2016.

STATISTISCHES BUNDESAMT. **Bevölkerung und Erwerbstätigkeit:** Ausländische Bevölkerung. 2016. Disponível em: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile>. Acesso em: 20 maio 2016.

Notícias

CARMO, Márcia. **Lula diz que latino-americanos sofrem 'perseguição odiosa' na Europa.** 2008. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080701_lulaeuropa_mc_cg.shtml>. Acesso em: 10 maio 2016.

DEUTSCHE WELLE. **Bundestag afrouxa regras para dupla cidadania na Alemanha.** 2014. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/bundestag-afrouxa-regras-para-dupla-cidadania-na-alemanha/a-17757592>>. Acesso em: 27 mai. 2016.

DEUTSCHE WELLE. **Economista afirma que Alemanha é o país mais desigual do euro.** 2016a. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/economista-afirma-que-alemanha-é-o-pa%C3%ADs-mais-desigual-do-euro/a-19132097>>. Acesso em: 23 mai. 2016.

DEUTSCHE WELLE. **Por que a xenofobia é tão forte no Leste alemão?.** 2016b. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/por-que-a-xenofobia-é-tão-forte-no-leste-alemão/a-19071547>>. Acesso em: 27 mai. 2016.

FELLET, João. **'Dilma dá exemplo à Europa ao abrir portas a refugiados', diz Acnur.** 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150928_repercussao_dilma_refugiados>. Acesso em: 15 jun. 2016.

KOMETANI, Pâmela. **94,6% dos vistos de trabalho são para estrangeiros qualificados, diz governo.** 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2013/02/946-dos-vistos-de-trabalho-sao-para-estrangeiros-qualificados-diz-governo.html>>. Acesso em: 15 maio 2016.

LIMA, Rodrigo. **Exclusivo:** Os números exatos e atualizados de estrangeiros no Brasil. 2013. Disponível em: <<https://oestrangeiro.org/2013/05/22/exclusivo-os-numeros-exatos-e-atualizados-de-estrangeiros-no-brasil-2>>. Acesso em: 15 maio 2016.

MENDES, Vannildo. **Brasil anistia 41.816 estrangeiros em situação irregular**. 2010. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-anistia-41816-estrangeiros-em-situacao-irregular,491657>>. Acesso em: 13 maio 2016.

REVECO, Cristián Doña. **Migração internacional e integração regional: o caso da América do Sul**. 2014. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/migração-internacional-e-integração-regional-o-caso-da-américa-do-sul>>. Acesso em: 15 maio 2016.

SPIEGEL. **Gastarbeiter: "Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen"**. 2011. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/fotostrecke/gastarbeiter-wir-riefen-arbeitskraefte-und-es-kamen-menschen-fotostrecke-74565-2.html>>. Acesso em: 20 maio 2016

agradece-lo

agradecê-lo