

REFLEXÕES SOBRE AS NOVAS POLÍTICAS EUROPEIAS PARA OS IMIGRANTES

Francisco Gómez Martos¹

INTRODUÇÃO

Durante os últimos anos, a política de imigração de União Europeia (UE) recebeu críticas por parte de outros atores da comunidade internacional e de alguns grupos regionais.

No dia 4 de julho de 2008, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) divulgou uma declaração sobre a chamada “Diretriz de retorno” aprovada pela UE, que expressava a rejeição da entidade a essa declaração e “a qualquer tentativa de criminalização dos migrantes que possa ser acarretada pela aplicação dessa normativa”. No dia 19 de outubro de 2010, o Secretário Geral da ONU, Ban-Ki-moon, em seu discurso solene perante o Parlamento Europeu, manifestou sua preocupação com o tema ao se referir às “novas políticas de polarização” que se manifestam na Europa contra os imigrantes, especialmente contra imigrantes de origem muçulmana.

Essas críticas são justificadas? Existe um viés populista ou xenófobo nas recentes decisões ou nas políticas da UE e de alguns de seus Estados-membros? Faz sentido falar de uma Europa “fortaleza” na imigração, como antes fora rotulado este conceito, para se referir à Política Agrícola

1 Assessor para Relações com Parlamentos Nacionais do Diretório da Presidência do Parlamento Europeu, atualmente de licença. As opiniões emitidas neste artigo são responsabilidade do autor e não representam o ponto de vista do Parlamento Europeu.

Comum? Faz sentido que a UE blinde suas fronteiras internacionais para conter a imigração irregular? Será que alguns países membros esqueceram sua tradição de países emigrantes durante os séculos XIX e XX e a generosidade com que foram acolhidos em outras regiões do mundo, especialmente na América?

O CONTEXTO ATUAL DA IMIGRAÇÃO NA EUROPA

A imigração constitui um dos fenômenos mais complexos e mais pluri-dimensionais do nosso tempo, caracterizado pela globalização das atividades econômicas e comerciais, o encurtamento das distâncias graças aos avanços tecnológicos, o impacto das tensões e conflitos políticos regionais, as consequências da mudança climática e da pobreza persistente em muitos dos países menos avançados. Sua incidência sobre a virtual totalidade dos âmbitos da vida – econômico, social, político e cultural - e sua presença constante nos meios de comunicação e na agenda política transforma esse tema, por sua vez, em um desafio que requer respostas coerentes dos Estados da União Europeia e de suas instituições.

Desde o começo deste século até 2009, a UE acolheu aproximadamente dois milhões de imigrantes ao ano, procedentes de países extra-comunitários. É preciso acrescentar a esse fluxo mais de 1,5 milhões de pessoas em idade de trabalhar procedentes dos novos Estados-membros da União que se incorporaram aos mercados de trabalho europeus no período 2004-2008 como consequência das ampliações da União em 2004 e 2007.

Em janeiro de 2008, os imigrantes de países terceiros residentes na UE alcançaram a cifra de 19,4 milhões de pessoas, isto é, 3,9% de uma população total de 497 milhões. Some-se a a esse número também os 11 milhões de europeus que exercem atualmente o direito de morar no Estado-membro de sua escolha. Os Estados-membros que acolhem um maior número de imigrantes procedentes de países terceiros são Alemanha (4,7 milhões), Espanha (3,1 milhões), Itália (2,5 milhões), Reino Unido e França, com 2,4 milhões cada um. Os grupos mais numerosos de nacionais de países terceiros na UE vem da Turquia (2,4 milhões) e do Marrocos (1,7 milhões).

Tudo parece indicar que em 2009 a pressão migratória começou a cair. A crise econômica recente pôs a perder o ciclo de progresso em termos de crescimento econômico e criação de emprego registrado durante a última década.

O PIB da UE caiu 4% em 2009, sua produção industrial retrocedeu aos níveis dos anos 90 e 23 milhões de pessoas (10% da população ativa da UE) estão atualmente desempregados.

A crise também reduziu à metade o potencial de crescimento da UE e muitos projetos de investimento, talentos e ideias poderão ser perdidos em função da atonia da demanda e da carência de financiamento. Na maioria dos países da União, o desemprego dos mais jovens (entre 18 e 25 anos) alcança cotas até agora desconhecidas e muitos sociólogos já falam abertamente de uma “geração perdida”.

A crise provocou um grande choque sentido por milhões de cidadãos europeus e está mudando a percepção psicológica não apenas de sua posição e expectativas diante do futuro pessoal, mas também do papel dos respectivos Estados e da UE no novo equilíbrio geopolítico do mundo.

Diminuição de renda, desemprego, perda de benefícios sociais e o horizonte de uma queda do padrão de bem-estar sofrida por uma parte dos cidadãos europeus criam desconfiança em relação à eficácia política das sociedades que se manifesta através do populismo crescente que tem se mobilizado a favor da contenção da imigração, da luta ideológica contra o Islã e dos protestos contra o sistema de partidos que até pouco tempo atrás garantiam a prosperidade. Este estado de ânimo coletivo contrasta com o otimismo e com a atitude ambiciosa das novas classes médias globais dos países emergentes em relação ao futuro.

A esta percepção psicológica de uma relativa decadência geopolítica e de insegurança econômica, se soma a sensação de insegurança diante do terrorismo islâmico que ao longo da última década golpeou com força alguns dos Estados da UE.

Talvez seja preciso se situar neste contexto de grande recessão econômica e de luta contra a ameaça difusa do terrorismo para entender as dificuldades enfrentadas pelos Estados-membros da UE e suas instituições no momento de definir uma política de imigração que seja coerente com os princípios e valores que sempre defenderam, por um lado, e que, por outro, contribua para enfrentar os desafios de um mundo em rápida transformação.

Nos próximos parágrafos, vou expor os eixos essenciais e a atuação da política de imigração no âmbito europeu, bem como as recentes políticas de imigração em três Estados-membros da União: França, Alemanha e Espanha. A polêmica sobre a dicotomia multiculturalismo versus assimilação como fór-

mulas de integração à sociedade de acolhida e o debate sobre a “identidade nacional” e o tratamento das minorias étnicas merecem atenção especial.

UMA POLÍTICA COMUM DE IMIGRAÇÃO OU 27 POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO?

Como em outros Estados do mundo, na UE grande parte dos aspectos essenciais relativos à imigração (tais como a entrada em um país, o estatuto jurídico do imigrante de longa duração, o acesso à nacionalidade) são prerrogativas ou competências “*regaliènnnes*” que afetam a quintessência da soberania nacional dos Estados-membros da União.

A União Europeia, no entanto, culminou em 1993 com um mercado interno em que mercadorias, serviços, capitais e pessoas podem circular livremente dentro desse espaço econômico integrado.

Conseguir que a livre circulação de pessoas sem controles fronteiriços dentro da UE não acarretasse a deterioração da segurança de seus cidadãos exigia a criação de uma única fronteira externa com a implementação de controles de entrada no espaço comum, seguindo procedimentos idênticos. Os acordos de Schengen, cujo Convênio entrou em vigor em 1995, permitiram conciliar liberdade e segurança. Suas normas combinam condições de entrada e de vistos de curta duração para pessoas que cruzam as fronteiras externas dos Estados-membros da UE, melhoram a coordenação policial, reforçam a cooperação judicial e criam o sistema de Informação Schengen (SIS) que permite às autoridades judiciais e de controle das fronteiras obterem informação sobre as pessoas. A cooperação Schengen se integrou no Direito da UE pelo Tratado de Amsterdam, em 1997.

Hoje, a supressão dos controles nas fronteiras internas do “espaço Schengen” permite que mais de 400 milhões de cidadãos de 25 países (Bulgária, Chipre e Romênia ainda não são membros de pleno direito, Suíça participa como país associado e Dinamarca, Reino Unido e Irlanda cooperam parcialmente em alguns aspectos) viajem desde a Península Ibérica até os Estados Bálticos e desde a Grécia até a Finlândia sem controles fronteiriços.

No entanto, em um mundo aberto no qual a mobilidade das pessoas vem crescendo, garantir uma gestão eficaz das fronteiras externas da União Europeia não é tarefa fácil e representa um desafio significativo. Basta lembrar que existem 1636 pontos designados como pontos de entrada no terri-

tório da UE e que em 2006 o número de trânsitos foi de aproximadamente 900 milhões.

Neste contexto de culminação do mercado interno e de supressão do controle de pessoas nas fronteiras internas da UE surgiu, há uma década, a necessidade de estabelecer as bases de *uma política de imigração comum*, que não significa política *única*, cujos objetivos foram estabelecidos no Conselho Europeu de Tampere, de outubro de 1999, com prazos definidos pelo Tratado de Amsterdam. A partir desse momento, a política de imigração e asilo é uma *competência compartilhada* entre os Estados-membros e a UE, submetida ao princípio de subsidiariedade.

Por outro lado, a experiência deixava claro que a política de “imigração zero” que havia dominado a agenda política dos países da União Europeia durante as décadas dos anos 80 e 90 do último século não havia gerado os resultados esperados. Em vez de controlar a imigração econômica regular aplicando pré-requisitos mais rígidos (esse era o objetivo inicial), na prática essa política provocou um efeito perverso: incrementou a imigração econômica irregular. Os problemas que a imigração clandestina apresentava e ainda apresenta para a sociedade europeia, com suas derivações de tráfico de seres humanos e o com o recurso de usar a delinquência organizada para ter acesso à Europa comunitária, são uma ameaça séria para a segurança.

O Conselho Europeu de Tampere, em 1999, tentou dar uma resposta coerente a estas necessidades e estabeleceu as bases do que seria a nova política de asilo e imigração comum durante a primeira década do século XXI. Esta política deveria se sustentar sobre três elementos:

- A criação de um sistema europeu comum de asilo (um procedimento e um estatuto uniforme, válido em toda a União, para as pessoas a quem é concedido o asilo), baseado na aplicação plena e total da Convenção de Genebra, para que nenhuma pessoa seja repatriada para um país no qual sofre perseguição;
- O tratamento justo para nacionais de países terceiros que residem legalmente no território de seus Estados-membros. A política de integração deveria estar orientada para a concessão de direitos e obrigações comparáveis às dos cidadãos da União. É reconhecida a necessidade de aproximar as legislações nacionais sobre as condições de admissão e de residência dos cidadãos de países;

- Um enfoque global da gestão dos fluxos migratórios em todas as suas etapas; exige que sejam desenvolvidos acordos de cooperação e de readmissão com os países de origem e de trânsito que englobem políticas de co-desenvolvimento.

Durante a última década, os programas de Tampere (2000-2005) e de Haia (2005-2010) deram novo impulso político à definição das normas legais e à concretização dos instrumentos da *política europeia de imigração comum* desenhada pelo Conselho Europeu de Tampere.

Dentro do marco das competências que o Tratado de Amsterdam outorgou à UE, suas instituições desenvolveram um trabalho legislativo considerável durante a última década que se traduziu em um acervo jurídico composto por 176 normas jurídicas.

Naturalmente, a atividade legislativa da União Europeia também registrou alguns fracassos durante esta década. Um dos mais notórios se refere à proposta de Diretriz sobre as condições de admissão e de residência dos trabalhadores de países terceiros, apresentada pela Comissão Europeia em 2001 e que, em função das divergências entre os pontos de vista dos Estados-membros, não pôde ser aprovada, o que obrigou a Comissão Europeia a relançar o debate sobre mesmo assunto em 2005, mas com um enfoque diferente.

Outras propostas legislativas suscitaram polêmica e necessitaram um processo de negociação interinstitucional mais complexo.

A heterogeneidade crescente de uma União Europeia composta por 27 Estados-membros ou mais (em um futuro próximo) traz novos desafios para a consolidação desse eixo comum integrado pelo acervo jurídico da União em matéria de imigração.

Em minha opinião, são quatro os *desafios legislativos* mais significativos que serão expostos pela política europeia comum de imigração e asilo para as instituições da UE durante os próximos anos:

Primeiro, completar a edificação legislativa europeia no tema com a aprovação das normas pendentes, principalmente no que se refere à imigração regular, e usar o potencial do Tratado de Lisboa nas medidas de apoio à integração dos imigrantes;

Segundo, garantir a incorporação correta e adequada e a aplicação efetiva e uniforme da legislação da UE ao Direito nacional de cada Estado com o objetivo de acabar com a desconfiança dos cidadãos na ação da UE. Como

ficou claro no confronto entre a Comissão Europeia e o governo francês durante a crise da expulsão dos ciganos roma no verão de 2009, a aplicação por parte dos Estados-membros da Diretriz sobre a livre circulação de pessoas deixa a desejar.

Terceiro, avaliar a eficácia das normas em vigor e, se for o caso, adaptar a legislação e os programas de ação da União em vigor às novas exigências de um ambiente sócio-econômico em rápida transformação.

Quarto, intensificar as consultas e a coordenação entre as políticas de imigração nacionais, que são competência exclusiva dos Estados-membros, e a política de imigração comum administrada pelas instituições e agências da União.

Em que medida o novo Tratado de Lisboa pode acelerar a consolidação da política comum de imigração da UE?

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor no dia 1º de dezembro de 2009, consolida a competência da União Europeia sobre imigração e asilo, estabelecida pela primeira vez no Tratado de Amsterdam, de 1999. Além disso, o tratado introduz diversas mudanças importantes que a partir de agora reforçarão a coerência, o conteúdo democrático e o potencial de eficácia da política comum da União.

Em primeiro lugar, estende-se o procedimento de co-decisão (o “procedimento legislativo ordinário”) à política de imigração regular, isto é, às normas que regulam as condições de entrada e residência e os direitos dos imigrantes que residam legalmente em um Estado-membro. Para a aprovação destas normas, o requisito de unanimidade é abandonado e passa-se ao voto por maioria qualificada no Conselho. O Parlamento Europeu participa da elaboração destas leis em pé de igualdade com os Estados representados no Conselho de Ministros, o que dá a ele papel essencial no processo de decisão e melhora significativamente a legitimidade democrática da política europeia de imigração.

O sistema de maioria qualificada certamente facilitará as negociações no âmbito das instituições europeias e permitirá adotar normas mais elaboradas em termos de imigração e de proteção dos direitos fundamentais, ainda que não seja garantia de que sempre haverá acordos entre 27 Estados com interesses algumas vezes divergentes.

Como comprova a prática de negociações da última década no setor da legislação relacionada com o sistema comum de asilo, a unanimidade favorece a adoção de um denominador comum pouco ambicioso e não isento de ambiguidade e, em alguns casos, questiona o valor agregado da legislação da UE.

O tratado inclui, porém, uma cláusula que confere apenas aos Estados-membros a possibilidade de estabelecer volumes de admissão em seu território de cidadãos de países terceiros com a meta de buscar emprego, por conta alheia ou por conta própria, limitando, na verdade, o alcance da política europeia de gestão de fluxos de entradas legais na União.

Em segundo lugar, é criado o fundamento jurídico específico para que a UE possa aprovar “medidas para fomentar e apoiar a ação dos Estados” destinada a favorecer a integração dos imigrantes que residam legalmente em seu território. Este novo instrumento consolidará as atuações da União neste âmbito e certamente dará novo impulso às políticas de integração de imigrantes.

Por último, o Tratado torna juridicamente vinculante a relação entre os direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE e as correspondentes políticas da UE. Com uma Carta vinculante, a UE deverá legislar de modo mais coerente para garantir a salvaguarda e promoção desses direitos, como por exemplo: o direito de asilo, a proteção da dignidade humana contra toda forma de discriminação e a proteção das minorias.

Definitivamente, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as instituições da União Europeia precisam assegurar a compatibilidade de todas e cada uma das iniciativas legislativas com os direitos fundamentais e se certificar de que os Estados-membros respeitam a Carta ao aplicar o Direito da União. A experiência já deixou claro recentemente que essa nova competência da UE terá importância decisiva no futuro de todas as políticas europeias de imigração, tanto da política comum da União quanto das de seus Estados-membros.

AS POLÍTICAS EUROPEIAS DE IMIGRAÇÃO NO HORIZONTE ATÉ 2020

A eficácia de uma política não é medida apenas pela quantidade de normas jurídicas aprovadas ou programas e atuações empreendidos, mas também pela oportunidade e idoneidade; ou seja, pela qualidade das respostas que

essas leis dão aos problemas e conflitos presentes e aos desafios políticos futuros das sociedades que as promulgam.

No começo desta década, a UE enfrenta um complexo panorama migratório dentro de um contexto macro-econômico caracterizado pelo estancamento ou pelo parco crescimento da maioria dos países da zona do euro e por grande rigor orçamentário com reduções do gasto público e dos benefícios sociais.

Além disso, os governos europeus precisam abordar a definição de políticas nacionais de gestão dos fluxos migratórios que são o resultado de um conjunto de vetores contrapostos: a pressão dos imigrantes que respondem às demandas empresariais de mão de obra nos países de destino; a dificuldade e o custo de adaptar os serviços públicos ao aumento da população; o descontentamento de parte da população autóctone quando a imigração alcança certo patamar de tolerância e a dificuldade de adequar atuações governamentais e o comportamento dos agentes econômicos às normas sobre direitos humanos.

Por um lado, este roteiro complica a atuação dos Estados em sua tentativa de controlar a imigração econômica, adequando o número e o tipo de imigrantes à capacidade de absorção de sua sociedade e às necessidades de seu mercado de trabalho.

Por outro lado, o clima de insegurança difusa criado pelo terrorismo “jihadista” e pelo crime organizado, o impacto mediático recorrente causado pelos episódios dramáticos relacionados com a chegada de imigrantes clandestinos às costas ou fronteiras externas da UE, as tensões inter-étnicas relacionadas com as dificuldades de integração social das minorias ou das segundas e terceiras gerações em países que receberam grande número de imigrantes em décadas passadas e a chegada ao Parlamento de alguns países de partidos políticos de perfil xenófobo, contra a imigração, que se alimentam do impacto social cumulativo de todos estes fenômenos, somam mais dificuldades à tarefa política de gerir, com racionalidade e sem se deixar levar por impulsos populistas, os fluxos migratórios nos Estados da UE.

Pois bem, a UE que, apesar do deslocamento rápido do centro de gravidade da economia internacional na direção do Oriente e do Sul, continua sendo a primeira potência comercial do mundo precisa da imigração de trabalho e de sua mobilidade como um dos instrumentos disponíveis, dentro de uma combinação de políticas mais ampla, para poder seguir competindo com

garantias de sucesso na nova ordem mundial e evitar assim (ou pelo menos desacelerar) sua relativa perda de peso na influência internacional.

Para tanto, a política de imigração *no âmbito da UE*, que se baseia em um enfoque global das migrações, se articula ao redor de dois elementos inter-relacionados:

Primeiro, a Estratégia Europeia para o Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade, lançada pelo Conselho Europeu de junho de 2010 (EUROPA 2020) que pretende superar a crise e encaminhar a economia europeia para a trilha da prosperidade, corrigindo as carências estruturais reveladas pela crise.

Esta estratégia assume como um de seus parâmetros-chave a aceleração do envelhecimento da população europeia. As previsões de EUROS-TAT(2008) indicam que a partir de 2015 o número de falecimentos vai superar o número de nascimentos e, portanto, a migração líquida será o único fator de crescimento da população da UE até 2035; ano em que a migração líquida deixará de superar o decréscimo natural e a população total da União começará a diminuir. Isso trará graves conseqüências para o número de pessoas empregadas na UE, cuja população ativa começará a diminuir a partir de 2013/2014. Entre 2008 e 2060, o número de pessoas em idade economicamente ativa deverá cair 15%, ou seja, 50 milhões de pessoas menos. Alguns Estados-membros, como a Alemanha, já experimentam, em determinados setores econômicos, escassez de mão de obra e de qualificações.

Por outro lado, em função dos baixos índices de emprego e dos índices altos de desemprego de muitos países da União, as instituições europeias consideram que é preciso dar preferência às medidas dirigidas aos cidadãos da UE e aos imigrantes em situação regular (com índice de desemprego que é o dobro da dos trabalhadores de origem nacional) para que consigam emprego, para cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020 (chegar a um índice de ocupação de 75% dos homens e mulheres com idades compreendidas entre os 20 e os 64).

Além disso, a estratégia também prevê que durante a próxima década cerca de 16 milhões de novos postos de trabalho vão exigir qualificações altas. E para cobrir esta demanda potencial, no âmbito interno, a UE fixou o objetivo de incrementar até 2020 em 40% a porcentagem de pessoas entre 30 e 34 anos que terminam os estudos de ensino superior, e também aposta pela competição com outros países com o intuito de atrair imigrantes altamente qualificados.

Com esse objetivo, a UE aprovou, em 2008, uma Diretriz sobre condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para fins de emprego qualificado (Reino Unido, que aplica seu próprio sistema-*Tier 1*, de seu *points based system*- e Irlanda optaram por não participar desta Diretriz). O chamado *cartão azul*, que entrará em vigor em junho de 2011, após ter sido incorporado ao direito nacional, pretende transformar a UE em um destino atraente para imigrantes qualificados, estabelecendo um procedimento comum simplificado e flexível para a sua entrada e permanência, bem como condições de residência e mobilidade vantajosas para eles e suas famílias.

Alguns comentaristas criticaram a União Europeia e questionaram o sentido ético desse tipo de imigração que priva os países em desenvolvimento de parte do seu melhor capital humano. No entanto, o objetivo do *cartão azul*, diferentemente, por exemplo, do *green card* norte-americano, não é apenas reforçar a competitividade europeia, mas também limitar a fuga de cérebros nos países em desenvolvimento. Aliás, o *green card* norte-americano outorga, em princípio, um direito permanente de residência e imigração, enquanto que o cartão azul é concedido com um período de validade de entre um e quatro anos, com possibilidade de mobilidade para outro Estado-membro após 18 meses, e possibilidade de obtenção do direito de residência permanente após 5 anos.

De qualquer modo, o relatório CARIM já informava que, em 2005, 54% dos imigrantes de primeira geração Mediterrâneo - MENA com diploma universitário vivem no Canadá e os Estados Unidos, enquanto que 87% dos que não chegaram a completar o nível básico e dos que têm nível básico ou secundário estão na Europa.

Consciente desse risco, a UE tenta contrabalançar os efeitos perversos que a aplicação dessa deliberação podia gerar em relação à fuga de cérebros dos países em desenvolvimento, especialmente no setor da saúde, em função da grave escassez de trabalhadores sanitários em diversos países em desenvolvimento. Para promover o desenvolvimento dos países de origem desses imigrantes e atenuar o efeito nocivo da fuga de cérebros, a UE e seus Estados-membros, que são os primeiros doadores de ajuda oficial para o desenvolvimento do mundo (contribuem com mais da metade dessa ajuda), promovem a coerência entre as políticas de migração e desenvolvimento através de iniciativas como os programas de “*migração circular*”. A intenção é, em fim, facilitar os movimentos, com base nos incentivos, entre os países de ori-

gem e os países de destino, para estimular a contribuição ao desenvolvimento proporcionada pelos emigrantes e pelos membros da diáspora, quando estão visitando ou quando voltam ao país onde nasceram.

Em resumo, a imigração de trabalho da próxima década terá uma importância crucial para satisfazer as necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho europeu e deverá se adaptar melhor do que no passado às necessidades específicas dos mercados dos Estados-membros. Isso permitirá que as qualificações dos imigrantes tenham mais peso e facilitará sua integração. A Comissão Europeia já está avaliando essas necessidades, em coordenação com os Estados-membros, que vão determinar os volumes de entrada dos nacionais de países terceiros para efeitos de emprego. O mútuo reconhecimento das competências e qualificações entre a UE e os países terceiros é um dos elementos-chave deste processo. Por essa razão, o Diálogo estruturado e global sobre migração empreendido pela UE e pelos países da América Latina e Caribe, desde o fim de junho de 2009, adquire sentido dentro desse contexto.

Segundo, o Programa de Estocolmo (2010-2014), aprovado pelo Conselho Europeu de dezembro de 2009, e o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo adotado em outubro de 2008. Após cinco anos de aplicação do Programa de Haia, o de Estocolmo revisa a estratégia da União para continuar desenvolvendo um espaço de liberdade, segurança e justiça.

Com o simbólico título de “Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja o cidadão”, este programa responde aos novos desafios da União e aproveita as oportunidades que o Tratado de Lisboa oferece. A dificuldade é garantir o respeito e a integridade dos direitos e liberdades, assegurando a segurança europeia ao mesmo tempo. O programa insiste na necessidade de controlar e combater a imigração clandestina, pois a UE sofre uma pressão cada vez maior dos fluxos de migração, em particular nas fronteiras externas de seus Estados-membros meridionais. O Pacto europeu sobre imigração e asilo proporciona o mapa de rota para a evolução da política europeia neste âmbito.

Observadores e comentaristas da política europeia afirmam que há alguns anos a política europeia de imigração está cada vez mais condicionada pelas preocupações de segurança e menos pelo respeito e pela salvaguarda dos direitos humanos dos imigrantes. Para esta escola de críticos, a Europa subestima as contribuições econômicas da imigração nos países de destino e contempla o fenômeno migratório como uma questão de segurança relacionada

com o controle dos fluxos migratórios, os acordos de readmissão e o controle de fronteiras. A UE, aliás, tentaria “externar”, ou seja, exportar de seu território a gestão do problema da imigração clandestina por meio do controle de suas fronteiras externas e dos acordos de readmissão imigrantes com países terceiros de trânsito ou de origem.

Estas críticas refletem implicitamente o dilema entre liberdade e segurança que a política de imigração enfrenta hoje no mundo inteiro e naturalmente também na UE. Desde os atentados de 11 de Setembro, a segurança interna se transformou em objetivo prioritário de todos os governos democráticos. A UE é acusada de debilidade com a segurança e talvez não pudesse ser diferente dentro do panorama histórico atual. Basta lembrar que o terrorismo não só continua vivo na memória coletiva dos europeus (os atentados de Madri e Londres), como também continua sendo uma ameaça constante para a União Europeia. Em 2007, cerca de 600 atentados terroristas (fracassados, frustrados ou realizados) ocorreram em onze Estados-membros da UE. Além disso, em um mundo aberto no qual a mobilidade das pessoas e também a delinquência organizada cresce cada vez mais, assegurar a gestão eficaz das fronteiras externas é um desafio difícil e uma prioridade inevitável para qualquer governo.

É mais questionável, no entanto, a crítica sobre a degradação dos direitos humanos dos imigrantes na UE. O paradigma desta crítica está na polêmica criada a respeito da chamada “*Diretriz de retorno*”, que deveria ser incorporada ao ordenamento jurídico nacional dos Estados até o passado 24 de dezembro de 2010.

A Diretriz determina um marco legal comum para a detenção e expulsão dos imigrantes não autorizados a residir em algum dos Estados da UE. O problema da imigração clandestina é real e a Europa não pode ignorar tal evidência: aproximadamente oito milhões de imigrantes clandestinos vivem no território da UE, muitos deles trabalhando na economia informal. E existe ainda o temor bem embasado de que, por causa das consequências da recessão nos países em desenvolvimento mais pobres (essa recessão, já em 2009, deixou na pobreza a mais 50 milhões de pessoas, segundo os relatórios do Banco Mundial e da ONU), aumente a pressão da imigração clandestina ao longo dos próximos anos.

Por outro lado, o problema de como gerir a imigração clandestina não é exclusivo da UE. Por exemplo, a Administração Obama não terminou a refor-

ma da lei de imigração para regularizar a situação dos quase 12 milhões de imigrantes irregulares que atualmente residem nos Estados Unidos.

É verdade que foi mais fácil fazer os 27 Estados da União chegarem a um acordo sobre uma norma jurídica ligada ao controle e à expulsão dos imigrantes do que sobre as condições de acolhida e os direitos concedidos aos imigrantes regulares. Alguns dos preceitos desta norma (duração da retenção autorizada, proibição de voltar ao território europeu durante cinco anos e expulsão de pessoas vulneráveis) suscitaram críticas contundentes daqueles que consideram que a Diretriz “criminaliza” o tratamento ao imigrante irregular. No entanto, a aplicação prática dos aspectos mais polêmicos da Diretriz (a detenção, a execução efetiva das medidas de retorno, as vias de recurso e o tratamento das pessoas vulneráveis) deverá ser avaliada com a máxima atenção pelas instituições europeias. Será necessário que a UE assegure o equilíbrio entre as medidas de controle e de expulsão previstas pela Diretriz e a proteção real dos direitos fundamentais dos imigrantes.

Convém lembrar, a respeito disso, que grande parte dos direitos incorporados pela Carta de Direitos Fundamentais da UE independe da nacionalidade das pessoas. A Carta tem caráter vinculante, é aplicável às instituições europeias e aos Estados-membros- especialmente quando aplicam a legislação comunitária, como é o caso que nos ocupa - e reforçará o respeito dos direitos fundamentais em questões relativas à imigração e ao asilo.

Dentro deste contexto, a nova *Agência dos Direitos Fundamentais da UE*, criada em 2008, assumirá sem dúvida papel significativo no acompanhamento da aplicação da legislação europeia em matéria de imigração pelos Estados-membros. Não é obra do acaso que em seu plano de trabalho temático apareçam em destaque o asilo, a imigração e a integração, os vistos, os controles fronteiriços, a discriminação, o racismo e a xenofobia.

Por último, a UE pretende honrar sua obrigação de respeitar o direito fundamental ao asilo, incluído o princípio de não devolução. Em 2009, foram apresentadas aproximadamente 261 mil solicitações de asilo na UE, procedentes de 151 países diferentes. A UE avançou de modo coerente na última década para a criação de um regime de asilo comum europeu baseado na Convenção de Genebra. Até agora, foi estabelecida uma base comum de normas e a União Europeia vai começar uma segunda fase de harmonização legislativa que tem por objetivo instaurar, em 2012, um procedimento único de asilo e um estatuto uniforme de proteção internacional.

A INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES: DO MULTICULTURALISMO À ASSIMILAÇÃO?

A experiência recente demonstra que a integração social dos imigrantes é um dos aspectos mais difíceis e controvertidos do fenómeno da imigração na Europa. Tem sido assim porque as políticas de integração só são aplicadas sem titubeios quando os países de acolhida assumem a realidade de que muitos dos imigrantes vieram para ficar e que, portanto, era necessário facilitar, sem discriminação e por todos os meios disponíveis, sua inserção laboral, escolar e social bem como sua participação no âmbito local dentro da sociedade. No que diz respeito aos próprios imigrantes, porém, também é imprescindível fazer esforços decididos para compreender e assumir os valores, as leis e os costumes das sociedades que os acolheram. Sem este esforço recíproco de aproximação, podemos dizer que, em maior ou menor grau, as políticas de integração aplicadas não foram um sucesso completo em nenhum país europeu. Vamos comentar suas particularidades em três deles.

França: o debate sobre a identidade nacional e as expulsões de ciganos

Em 2008, a França tinha 2,4 milhões de imigrantes de países terceiros em situação regular, ou seja, 3.8% de sua população; uma percentagem menor que a de outros países europeus como Espanha, Alemanha ou o Reino Unido.

A imigração foi um tema importante da agenda política francesa durante as últimas décadas. Se nos anos oitenta do século passado o debate se concentrava na imigração como ameaça aos postos de trabalho, há alguns anos ele evoluiu e seu enfoque está em dois eixos: a ameaça dos imigrantes, principalmente de origem islâmica, para a chamada “identidade nacional” e a preocupação pela manutenção da ordem pública e da segurança na gestão dos fluxos migratórios. A ideia, aliás, de reforçar a política de integração por assimilação dos imigrantes terminou se impondo em todo o espectro político francês.

A França havia sido o melhor exemplo do modelo de assimilação (o chamado “modelo republicano de integração”), no qual o país abria as portas e concedia a nacionalidade com relativa rapidez desde que o imigrante fizesse o esforço de se integrar e assumir os valores do país de acolhida, inclusive supe-

rando os valores dos países de origem. Este modelo funcionou bem em outros tempos com representativas ondas migratórias de italianos, portugueses e espanhóis. Os distúrbios de 2005 e 2007 na periferia das grandes cidades francesas, desencadeados por jovens da segunda ou terceira geração de imigrantes, despertaram a sensação de que o modelo francês de assimilação havia entrado em crise. Na realidade, o que essas manifestações violentas demonstraram foi a frustração dos descendentes de imigrantes (muitos deles já cidadãos de nacionalidade francesa) diante da falta de oportunidades e da discriminação social da qual eles se consideravam vítimas. O desemprego, a marginalização em guetos urbanos e a total falta de perspectiva de mobilidade social (*l'ascenseur social ne fonctionne plus*) para grande parte da população de origem norte-africana explicava o questionamento do modelo francês de integração.

A imigração estava transformando a sociedade francesa e as políticas de imigração precisavam se adaptar às novas realidades. Só que essa transformação não estava afetando apenas a França, mas também afetava outros países europeus, como a Holanda e o Reino Unido, que representavam o modelo oposto; a linha multicultural, modelo no qual a diferença não apenas é respeitada, mas é assegurada com ajuda para que os imigrantes conservem sua cultura e seus costumes. Após os assassinatos de Pim Fortuyn e de Theo Van Gogh, os Países Baixos descobriram que suas políticas de integração haviam produzido um efeito perverso: geravam incentivos que não eram em prol da integração, mas sim em prol da manutenção da diferença em relação ao país de acolhida.

Neste panorama foram realizadas as últimas eleições presidenciais, em 2007. Naquela campanha, a “identidade nacional” apareceu com um dos assuntos pré-eleitorais de mais destaque. Nem seria preciso dizer que a crise de identidade que assola a sociedade francesa é o produto de como a psicologia coletiva “percebe” a incerteza gerada pela ameaça do terrorismo *jihadista*, a globalização e a reorganização do poder geopolítico no mundo, com seu corolário de diminuição do papel político e de decadência econômica e cultural da França. Esta percepção está nos fundamentos do debate sobre como fortalecer a competitividade do país (*patriotismo econômico*), e nesse debate a imigração é vista mais como um desafio ao legado cultural da nação e à sua segurança do que pelo seu aspecto econômico ou trabalhista. Neste sentido, os imigrantes e as minorias étnicas (comunidades ciganas originárias dos novos

Estados-membros da UE) são percebidos por parte da população como coletivos que, ao rejeitar o laicismo e o secularismo do Estado e o respeito à lei, estão rejeitando a integração na sociedade, diluindo a “identidade nacional” em uma época em que a nação francesa está em decadência.

Em 2007, esse debate eleitoral teve um desdobramento com a criação do Ministério da Imigração e Identidade nacional e com a proposta, lançada pelo titular da pasta, de um debate nacional, no outono de 2008, sobre o que significa ser francês. E durante a presidência semestral francesa do Conselho da União Europeia (julho-dezembro de 2008), a imigração foi uma das prioridades francesas, fato que impulsionou o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo.

A expressão “identidade nacional” usada na França atual, aliás, esconde duas questões diferentes. Por um lado, a adaptação da política de integração dos imigrantes, com a assinatura de um “contrato de integração” que incluía o respeito pelos princípios e valores da República. Por outro, as relações entre a nação francesa e o Islã como religião e as normas e práticas que engloba. Essa dualidade impregnou a intensa atividade legislativa do Parlamento francês em matéria de imigração durante a última década. Desde 2003, sete leis foram aprovadas, incluídas aí algumas deliberações muito controvertidas (testes genéticos para quem solicita visto em casos de reagrupação familiar, as condições de acesso dos estrangeiros à nacionalidade e sua retirada e a proibição da burca). O novo paradigma da política francesa de imigração está baseada no conceito de “imigração escolhida” (a chamada “*carta de competência e talentos*” é a medida emblemática desta política) e se apóia na organização da imigração regular para atender às necessidades da economia francesa e na luta contra a imigração irregular (cujos objetivos em forma de uma quantidade fixa anual de imigrantes sem documentos para repatriar são estabelecidos para o Ministério do Interior e são anunciados publicamente a partir de 2008).

O debate sobre a identidade nacional esconde o fracasso das políticas de integração que excluem o estrangeiro ou o nacional de origem étnica estrangeira através da discriminação social. Se a crise econômica perdurar e se mantiver a mesma percepção de suas sequelas geopolíticas para a França, a “identidade nacional” continuará aparecendo na ordem do dia do debate político francês nos próximos anos.

E, no entanto, o grande historiador francês Fernand Braudel nos advertiu que não se poderia “construir a identidade francesa a partir de fantasmas, de

opiniões políticas²” e nos lembrou também que “a identidade da França está associada à sua posição na Europa, com um considerável número de estrangeiros. Não há civilização francesa sem a adesão de estrangeiros”.

A preocupação pela segurança, o controle das fronteiras e a manutenção da ordem pública tem sido características da política francesa de luta contra a imigração irregular dos últimos anos. Em agosto de 2010, a questão da expulsão dos ciganos romenos e búlgaros não só desencadeou condenações internacionais – enquanto era apoiada por parte da opinião pública francesa - mas também elevou a tensão até limites inéditos nas relações entre o governo francês e a Comissão Europeia.

A população cigana ou “roma” europeia constitui a maior minoria étnica da Europa, com cerca de 10-12 milhões de pessoas. Desde a queda dos regimes comunistas da Europa Oriental a migração da população cigana dos países do leste europeu para os países da UE veio aumentando, especialmente os ciganos originários da Romênia e da Bulgária, países em que os cidadãos dessa etnia são mais numerosos, com 2 milhões e 800 mil pessoas, respectivamente. A gestão destes fluxos migratórios apresentou problemas e desafios para os Estados europeus, especialmente para suas administrações locais, confrontadas de modo direto com a integração social deste peculiar tipo de migração intra-europeia. As medidas unilaterais adotadas por alguns Estados desencadearam conflitos políticos com outros países-membros. Um exemplo é o conflito italo-romeno provocado em 2008 pela decisão italiana de dismantelar acampamentos ilegais e expulsar aproximadamente 12 mil ciganos sem visto de residência. Infelizmente, a percepção mais comum dessa imigração de ciganos na UE é aquela que os associa à favelização, à mendicância e à pequena delinquência, frequentemente cometida por crianças e se esquecem fatores mais graves, com as sérias carências e discriminações sofridas pela mesma minoria no acesso à habitação, emprego, educação, sanidade e outros serviços públicos.

A ampliação da UE para incluir Romênia e Bulgária, em 2007, transformou os ciganos do Leste em cidadãos comunitários com plenos direitos e, portanto, dignos do direito da livre circulação de pessoas. A partir desse momento, as repatriações deveriam ter sido realizadas respeitando-se as con-

2 Original em francês: “*construire l’identité française au gré des fantasmés, des opinions politiques*”.

dições estabelecidas pela Diretriz de 2004 sobre livre circulação de pessoas, e pela chamada Diretriz “raça”, relativa à aplicação do princípio de igualdade de tratamento das pessoas, independentemente de sua origem racial ou étnica.

Concretamente, os cidadãos da União Europeia tem direito de residência durante três meses em qualquer país da própria UE sem nenhum pré-requisito. Esse período pode ser estendido para aqueles que possuem emprego ou que não dependem dos benefícios sociais do Estado que os acolhe. Se um cidadão ultrapassa esse período sem cumprir essas condições, pode ser expulso depois de um procedimento específico, e com as devidas garantias jurídicas; cada caso é examinado individualmente e as circunstâncias são consideradas. Esse direito está sujeito a uma cláusula geral que pode limitar a estadia por razões de interesse geral, saúde ou ordem pública.

Contudo, as restrições ao direito de livre circulação e de residência somente podem ser impostas de modo individual e não porque se pertence a um grupo. As expulsões coletivas baseadas em uma etnia são incompatíveis com a legislação da UE e a Carta de Direitos Fundamentais o afirma isso de modo taxativo no artigo 19.

A polêmica entre o governo francês e a Comissão Europeia eclodiu quando a Comissão teve conhecimento de uma Circular do Ministério do Interior de 5 de agosto de 2010 sobre a evacuação dos acampamentos ilegais. Este documento dirigido aos prefeitos insistia no objetivo de evacuar prioritariamente os acampamentos de ciganos. A designação explícita do grupo étnico dos ciganos provocou a intervenção da comissária europeia Reding, que sugeriu que a França estava aplicando discriminatoriamente a Diretriz europeia sobre livre circulação e lembrou ao governo francês a necessidade de respeitar a Carta de Direitos Fundamentais da UE.

A polêmica terminou no final de setembro de 2010, quando a Comissão Europeia enviou para a França um ditame solicitando a transposição completa para o direito nacional da Diretriz sobre a livre circulação. A Comissão, porém, terminou abandonando a faceta discriminatória deste caso depois que o governo francês alterou a circular eliminando a referência aos acampamentos de ciganos roma. Esse conflito entre o executivo francês e o executivo comunitário teve duas consequências marcantes para a construção europeia. Em primeiro lugar, a Comissão Europeia reafirmou seu direito e seu dever de examinar e controlar a aplicação do arsenal legislativo europeu por parte dos Estados-membros. Este tema também chamou a atenção para a necessidade

imperiosa de que a legislação europeia seja aplicada de modo uniforme e coerente dentro de todo o território da União Europeia, evitando disparidades nos termos, conceitos e meios empregados.

Em segundo lugar, a repercussão mediática do assunto deu dimensão europeia à integração social da minoria cigana. Apesar de muitos aspectos da integração desta minoria serem competência dos Estados-membros, que, aliás, obtiveram resultados diferentes em suas estratégias nacionais, ganhou corpo a convicção de que se trata de um problema comum que demanda uma solução comum no âmbito europeu. Portanto, o Parlamento Europeu, em sua Resolução de 9/09/2010 foi a primeira instituição a pedir a elaboração de uma estratégia global comum de integração da população cigana. A Presidência húngara do Conselho assumiu essa petição e apresentará em breve o conteúdo desta iniciativa da UE.

Alemanha: o fim dos mitos sobre a imigração?

Com apenas alguns dias de diferença, a imprensa europeia fez eco de duas notícias relativas à Alemanha: a mais comentada se refere à saúde invejável da economia do país, com 3,6% de crescimento em 2010, após a recessão de 4,7% em 2009; esse dado reafirma o papel da Alemanha como locomotiva da UE. A segunda notícia tem a ver com a persistência da queda demográfica do país (o número de habitantes diminuiu em 100 mil pessoas durante 2010 e diminuiu 800 mil desde 2002, ano em que havia alcançado o número máximo).

Desde que a população alemã começou a encolher, em 2002, sucessivos governos estimularam a imigração para mitigar o impacto do declínio demográfico sobre o crescimento econômico, e em 2010 o saldo migratório voltou a ser positivo (cerca de 100 mil pessoas) após as leves quedas de 2008 e 2009. Em função do dinamismo econômico e da baixa taxa de natalidade (1,4 filhos por mulher), as hipóteses da Agência Estatística de Weisbaden confirmam a importância de a Alemanha manter saldos migratórios positivos na próxima década, ainda que este parâmetro não seja suficiente para deter a queda demográfica prevista.

Alemanha é o país da UE com o maior número de imigrantes (7,3 milhões), o que representa 8,8% de sua população. Se considerarmos unicamente os imigrantes de países terceiros, o número cai para 3,1 milhões; dos quais 1,8 milhões são turcos e 250 mil são sérvios e montenegrinos; estes são

os grupos mais numerosos. Esses dados são a confirmação de um fato inquestionável: desde o fim da segunda Guerra Mundial, a Alemanha vem sendo um país de imigração.

O debate sobre a integração dos imigrantes, especialmente dos imigrantes turcos muçulmanos na sociedade alemã, dominou a agenda política e midiática desse país durante os últimos meses. A publicação do livro de Thio Sarrazin, ex-membro do conselho executivo do *Bundesbank*, gerou grande controvérsia na opinião pública ao fazer afirmações provocadoras sobre o perigo de alienação dos valores alemães, da resistência dos imigrantes à integração e do caráter genético da inteligência, que foram criticadas de modo unânime por representantes de todos os partidos políticos. As declarações da chanceler alemã, Angela Merkel, afirmando que “o multiculturalismo falhou completamente” deixam claro como é árdua a tarefa de unir os mundos vitais de imigrantes e alemães de origem, apesar dos esforços de integração realizados após a entrada em vigor dos “cursos de integração” em 2005.

O discurso feito pelo presidente federal Christian Wulf em Bremen, no dia 3 de outubro de 2010, durante a celebração do vigésimo aniversário da unificação da Alemanha, já situava o problema da imigração em sua justa perspectiva e teve também a virtude de romper com alguns dos mitos mais difundidos na Alemanha unificada.

Em seu discurso, o presidente se despreendeu de três “mentiras vitais” muito disseminadas na sociedade alemã. A primeira mentira considera “imigrantes convidados” (*gastarbeiter*) aos trabalhadores estrangeiros, que voltariam ao seu país assim que deixassem de ser necessários. Aliás, até uma década atrás, o conceito compartilhado tanto pela sociedade alemã quanto pelos próprios imigrantes, era o retorno dos trabalhadores convidados aos seus países de origem. Em função disso, durante quarenta anos a Alemanha quase não aplicou políticas federais orientadas para o favorecimento e apoio da integração dos imigrantes. Foi preciso esperar até o fim dos anos noventa para que houvesse uma mudança de paradigma e a Alemanha passasse a ver a si mesma como um país de imigração. Para suprir essa carência, desde 2005 a Alemanha aplica uma política federal de integração, assumida tanto pela grande coalizão SPD-CDU quanto pela coalizão atual, a CDU-FDP.

A segunda mentira vital ressaltada pelo presidente é a ideia de que a Alemanha não havia sido um país de imigração quando “a imigração é um fato, ainda que durante muito tempo nós não tenhamos nos definido assim e não

tenhamos regulado a imigração em relação a nossos interesses como país”. Realmente, desde o fim do século XIX, quando os poloneses imigravam para a Alemanha e os alemães iam para a América, Alemanha é país de imigração e de emigração. No âmbito político, o estatuto de país de imigração não foi implicitamente reconhecido até janeiro de 2005, através da lei de imigração. O direito à nacionalidade já havia sido modificado antes, no ano 2000, com uma reforma que renunciou ao princípio estrito do *jus sanguinis* através da implantação de determinadas normas de *jus soli*.

A terceira mentira vital é o multiculturalismo. De fato, uma visão multiculturalista ingênua se empenhou em subestimar os problemas criados pela integração de uma população socializada em culturas muito diferentes. A mensagem do presidente, que depois foi recolhida pela chanceler Merkel, é clara: seja qual for a procedência de seus cidadãos, o futuro da Alemanha depende de que, sem exclusões nem discriminações, seja possível construir um só povo. Nas palavras da própria Merkel: “Existe consenso sobre a necessidade de aprender alemão quando se vive na Alemanha, sobre o fato de que na Alemanha a lei e o direito alemão devem vigorar para todos, já que somos um só povo (...) Alemanha, pátria unida, significa respeitar e salvaguardar nossa Constituição e os valores nela consagrados, (...) ater-se às nossas regras comuns e aceitar nosso modo de viver”.

No entanto, a integração social dos imigrantes na Alemanha avançou mais do que se poderia entrever pelo debate atual. Para além da polêmica suscitada por um livro provocador que encontrou eco em parte da opinião pública, a pesquisa sociológica realizada por Martina Sauer sobre a integração dos imigrantes de origem turca na Alemanha, com base em estudos realizados pelo *Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integration forschung* - publicado em novembro de 2010 pelo *Institut français des relations internationales (IFRI)* - demonstra que, desde 1999 até os dias de hoje, a integração progrediu parcialmente e não existem evidências de dois mundos paralelos na sociedade alemã. Efetivamente, a integração progrediu mais rapidamente nos âmbitos da identificação e da interação com a sociedade do que na aculturação (aquisição da nova cultura) e na integração no mercado de trabalho. Os resultados não apóiam de modo algum a teoria do reforço das estruturas ou de mundos paralelos, nem do aumento da segregação dos imigrantes turcos.

O verdadeiro problema da integração está na ausência de repercussões do sucesso na integração cognitiva e social sobre a classe social do imigrante. O

Plano nacional de integração, elaborado em 2007 com amplo respaldo de acadêmicos, representantes das associações de imigrantes, ONGs, municípios e *Länder*, identifica os principais problemas da integração nos âmbitos do idioma, a formação escolar e profissional e o acesso ao emprego e, além disso, define as pistas de atuação para absorver volumosos “déficits de integração” acumulados no decurso das últimas décadas.

Ainda que a diversidade seja valorizada, o discurso dos partidos políticos e o sentimento da opinião pública alemã deixa entrever a exigência da adaptação cultural, da assimilação dos imigrantes, bem como da vigilância contra o surgimento de sociedades paralelas e a islamização.

O ponto mais controvertido do debate alemão sobre a integração é determinar que porcentagem de adaptação cultural à nova sociedade é necessária, que proporção de diferença cultural é possível e como essa diferença é aceita pela sociedade de acolhida. Como o presidente alemão salientou, o consenso mínimo atual na Alemanha implica a aceitação da Lei fundamental e do Estado de direito, bem como a aprendizagem da língua alemã.

Espanha: do boom... à freada migratória

A imigração foi o fenômeno social mais importante na Espanha durante a primeira década do século XXI. No período 2000-2007 chegaram ao país aproximadamente 500 mil imigrantes ao ano em média, transformando a Espanha no primeiro país europeu (e segundo do mundo) em número de imigrantes recebidos no período mencionado. O crescimento econômico vivido entre 1994 e 2008, baseado em setores com uso intensivo de mão de obra (especialmente construção, agricultura, turismo e outros) exigiu um intenso e rápido aumento dos postos de trabalho que, em grande parte, foram cobertos com fluxos de imigração laboral regular e irregular. A Espanha, que tradicionalmente havia sido um país de emigração a América, em função de razões econômicas e como consequência da Guerra Civil (grande parte da elite intelectual da República, cerca de 6 mil catedráticos do mundo acadêmico, engenheiros, médicos, artistas, - grupo que hoje chamaríamos de imigrantes altamente qualificados -, foi acolhida no México e no Chile), também participou das migrações intra-europeias dos anos 50-70 do século passado, enviando contingentes de mão de obra para Alemanha, o Benelux e a Suíça. Nos anos oitenta, a grande maioria desses imigrantes regressou para a Espanha, graças

ao espetacular crescimento econômico espanhol, anterior e posterior à entrada do país no que era então a Comunidade Econômica Europeia.

Em 2008, moravam na Espanha 5,3 milhões de imigrantes (segundo país da UE em termos absolutos), número que representava 11,6 % da população total. Esta cifra se divide entre 2,1 milhões de cidadãos procedentes de outros países comunitários (com 740 mil romenos, o grupo mais numeroso) e os 3,2 milhões de cidadãos de países terceiros, o que representa 7% da população e a mais alta porcentagem de imigrantes extra-comunitários entre as grandes economias da UE. Os grupos mais numerosos foram os marroquinos (650 mil), os equatorianos (424 mil) e os colombianos (283 mil). Atualmente, a Espanha é o país da UE onde vive o maior número de cidadãos latino-americanos. De acordo com os últimos dados disponíveis do Ministério do Trabalho e da Imigração, no final de 2009 viviam em território espanhol 1.458.000 cidadãos ibero-americanos, ou seja, 54 % do total de nacionais de países terceiros.

A importância que essa imigração recente de origem ibero-americana tem para a Espanha apresenta também uma leitura simétrica do outro lado do Atlântico. Segundo os cálculos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as remessas de imigrantes latino-americanos na Espanha chegaram a 9 bilhões de dólares em 2008, situando o país em segundo lugar – atrás apenas dos Estados Unidos- como fonte de remessas da América Latina. Essas remessas são na realidade um fator de equilíbrio e um instrumento de desenvolvimento muito importante para alguns países da América do Sul. As remessas procedentes da Espanha representaram 8,5 % do PIB da Bolívia e 3,6 % do PIB do Equador; esses rendimentos superam com diferença a quantidade que esses países recebem pela via da cooperação para o desenvolvimento.

A dimensão adquirida pelo fenômeno migratório na Espanha e a rapidez com que se impôs na realidade social obrigaram os sucessivos governos a uma intensa atividade legislativa orientada para adaptar as normas jurídicas a uma realidade em constante transformação, com o objetivo de trazer soluções para os desafios que a imigração cria para a economia e a sociedade espanholas. Como respostas conjunturais, os governos se viram obrigados a pôr em marcha processos de “regularização extraordinária” de imigrantes, com o objetivo de fazer aflorar a economia submersa e paliar as consequências negativas das enormes bolsas de imigração clandestina acumuladas pelo efeito de atração poderoso exercido pelo desenvolvimento econômico espanhol nesse período. A última regularização aconteceu em 2005, com o objetivo de resolver a situa-

ção legal de quase 1 milhão de imigrantes irregulares, e foi objeto de críticas porque foi implementada sem uma consulta prévia aos sócios europeus do espaço Schengen.

Como resposta estrutural, o problema da imigração foi abordado simultaneamente com a Lei do ano 2000 sobre “direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social” (a chamada “ley de extranjería”). Esta lei foi reformada quatro vezes desde a sua aprovação. O último ajuste aconteceu em dezembro de 2009 e buscou atender tanto à necessidade de incorporar a jurisprudência do Tribunal Constitucional (os direitos fundamentais de reunião, associação, participação em sindicatos e greve valem para todos os imigrantes, tenham eles residência legal ou não) quanto à necessidade de englobar no Direito nacional as normas da União na matéria, isto é, as diretrizes europeias mais recentes que já foram mencionadas em parágrafos anteriores (Diretriz de retorno e Diretriz de emprego altamente qualificado, entre outras).

A nova lei reforça a integração como um dos eixos centrais da política de imigração e aposta oficialmente por conseguir “um marco de convivência de identidades e culturas”. Entre as novas disposições da lei vale destacar: o reconhecimento pleno do direito de educação, bem como o de assistência jurídica gratuita e assistência sanitária até os 18 anos; o acesso imediato ao mercado de trabalho do cônjuge do imigrante beneficiário da reagrupação familiar, uma gestão melhor da situação do imigrante menor de idade; a ampliação do prazo de internação para 60 dias, em vez dos 40 dias que estão sendo aplicados atualmente, além de melhorias na segurança jurídica dos afetados e o apoio às mulheres estrangeiras vítimas de violência de gênero, com possibilidade de obter uma autorização de residência e trabalho após a denúncia desses fatos.

Ainda é muito cedo para avaliar a eficácia da resposta legislativa da Espanha a esse fenômeno social tão recente que é a imigração. A intensidade e a rapidez do fenômeno, percebido pela sociedade como uma verdadeira “enxurrada” de imigrantes, obrigou os sucessivos governos a desenvolver algumas vezes soluções urgentes. Além disso, a simultaneidade do fenômeno migratório com os trágicos atentados terroristas de março de 2004 em Madrid, perpetrado por muçulmanos *jihadistas* estabelecidos na Espanha, e a maior incidência da delinquência de determinados coletivos de imigrantes contribuíram para criar um estado de opinião favorável ao endurecimento da política de gestão dos fluxos migratórios. Neste sentido, as recentes pesquisas do Real

Instituto Elcano constatam que a opinião pública espanhola está se deslocando de sua aceitação inicial do multiculturalismo para um modelo de integração dos imigrantes que se aproxime mais da assimilação, no qual o imigrante deve se comprometer a respeitar a Constituição e as leis, os direitos humanos, as liberdades públicas, a tolerância e a igualdade entre mulheres e homens.

Alguns observadores ressaltam que até agora a política de integração dos imigrantes na Espanha não teve que enfrentar os problemas de discriminação mais complexos que surgiram em outros países europeus no processo de integração de imigrantes ou de nacionais de segunda ou terceira geração. Em função da juventude do fenômeno migratório na Espanha, faz sentido pensar que a política de imigração espanhola vai prestar atenção nos erros e nas boas práticas de outros países europeus que tenham uma experiência mais longa em políticas migratórias. A maturidade que demonstrou a sociedade espanhola como um todo após os atentados terroristas de 2004, rejeitando o amalgame entre terrorista e *jihadista* (quase todos os culpados pelos atentados eram marroquinos estabelecidos na Espanha) e imigrante marroquino que trabalha e vive legalmente no país, é um sintoma altamente positivo da capacidade da sociedade espanhola para resolver as dificuldades de integração social de seus imigrantes.

Por outro lado, a grave crise que afeta a economia espanhola desde o ano 2008 causou uma diminuição drástica da imigração após 2009. O saldo migratório anual passou de 460 mil pessoas, em 2008, para 51 mil, em 2009, e 62 mil, em 2010, confirmando a desaceleração depois de quase uma década de *boom* migratório.

Os postos de trabalho dos imigrantes ficaram especialmente vulneráveis à crise por estarem ligados à derrubada do setor da construção. Tanto em 2008 como em 2009, mais de um quarto dos novos desempregados por consequência da crise eram estrangeiros; essa porcentagem duplica o peso que os trabalhadores estrangeiros tem na população ativa. Além disso, a crise do setor imobiliário espanhol teve impacto duplo sobre muitos imigrantes latino-americanos. Além da infelicidade de perder o emprego nesse setor, tiveram de enfrentar um problema adicional: a impossibilidade de continuar pagando as mensalidades dos empréstimos obtidos com facilidade durante o período de grande liquidez e juros baixo que antecedeu a crise. A peculiaridade que agrava este problema está no fato de que em função da queda do valor da moradia, o cancelamento da hipoteca não permite saldar a totalidade da dívida

assumida com os bancos (que em muitos casos era 100% ou mais do valor do domicílio), e isso criou uma situação desesperadora para as famílias afetadas. Este problema originou críticas das autoridades equatorianas à inflexibilidade dos bancos e das leis hipotecárias espanholas. O governo espanhol, porém, está procurando soluções para a falta de pagamento de hipotecas que afeta a milhares de equatorianos residentes na Espanha.

O drama humano acarretado pela insolvência com as hipotecas põe em destaque a multiplicidade de dimensões e o caráter poliédrico que o fenômeno das migrações vem adquirindo em um mundo globalizado. Gerir de modo eficaz os fluxos migratórios e as políticas de integração social não exige apenas uma boa gestão da diversidade cultural e das diferentes origens dentro e fora das empresas do país de acolhida para evitar as discriminações, é preciso também uma política de informação dirigida aos imigrantes para ajudá-los em suas decisões sobre investimentos dentro de um arcabouço jurídico diferente do de seus países de origem.

CONCLUSÕES

1. No século XXI, os imigrantes precisam da UE, mas a União Europeia também necessita os imigrantes. Com base nas previsões demográficas para as próximas décadas, a imigração proveniente de países terceiros, tanto os altamente qualificados como outros segmentos menos qualificados, continuará sendo imprescindível para que a UE possa competir de modo bem sucedido nos mercados internacionais. Por essa razão, a imigração não é o problema da Europa (uma Europa que supostamente teme e acha que sua identidade está ameaçada, se acreditarmos no que proclamam os partidos anti-imigração), mas sim uma parte da solução aos desafios da economia e sociedade europeias no horizonte 2020, como reconhece a estratégia adotada pelo Conselho Europeu para este decênio.

Os poderes públicos nacionais e europeus deveriam promover uma imagem positiva da imigração, tornando os debates mais objetivos, com dados e análises que deixem claro as contribuições que imigração já deu para a prosperidade econômica e social dos países europeus.

2. É interessante lembrar que a UE é portadora de uma responsabilidade histórica de cooperação e ajuda ao desenvolvimento em relação aos países menos avançados, origem da maioria dos imigrantes, e que, em função de sua

experiência histórica passada como região emissora de população, a UE deveria organizar uma política comum de imigração eficaz e exemplar, à altura de suas ambições, conseqüente com a mencionada responsabilidade.

3. A política comum de imigração da UE só terá credibilidade se for irrepreensível no que se refere ao respeito dos direitos e das liberdades dos imigrantes, garantidos pela Carta de Direitos Fundamentais da própria União Europeia. A nova *Agência dos Direitos Fundamentais da UE* deveria assumir um papel importante no acompanhamento da aplicação, por parte dos Estados-membros, da legislação europeia em matéria de imigração.

4. A Comissão Europeia, guardiã dos tratados e do conjunto da legislação da União Europeia, tem o dever e a obrigação de controlar sua aplicação pelos Estados-membros evitando, quando for o caso, desvios incompatíveis com os valores da UE e com as normas de seu ordenamento jurídico.

5. Apesar dos fracassos angariados pelas políticas de imigração que se sustentavam através do paradigma do multiculturalismo, experiências recentes comprovam que os programas de integração bem elaborados começam a dar frutos em alguns países europeus. A aprendizagem do idioma e da cultura do país de acolhida, a inserção no mercado de trabalho sem discriminações, uma política de habitação diferente que reduza o isolamento das comunidades de imigrantes e sua participação, no âmbito local, na sociedade são elementos decisivos para uma integração que conjugue a assimilação dos imigrantes em nossa cultura e em nossa democracia, ao mesmo tempo em que sua identidade é respeitada.

6. Administrar a imigração não consiste unicamente em adaptar os fluxos de migração às necessidades da economia produtiva e em lutar contra a imigração clandestina, que são objetivos importantes da UE e de seus Estados-membros. Administrar a imigração exige também um esforço conjunto do país de acolhida e dos imigrantes para conseguir sua adaptação à nova sociedade. Trata-se de uma responsabilidade compartilhada e a aceitação das leis e valores comuns da sociedade de acolhida é considerada um dos elementos centrais para a integração dos imigrantes.

7. O Tratado de Lisboa abre as portas para o reforço dos programas e atuações da União Europeia com o objetivo de estimular a integração dos imigrantes de países terceiros. O intercambio de boas práticas e o fomento de atividades orientadas para melhorar a percepção pública dos benefícios da imigração e da diversidade são dois eixos de atuação em que, respeitando

plenamente o princípio de subsidiariedade, a UE poderia contribuir com um valor agregado europeu a essa política.

Contra o que Karl Popper chamava de “o espírito da tribo”, essa rejeição instintiva do “outro”, a nós europeus nos convém o paradigma que Albert Schweitzer nos propôs: “o primeiro passo na evolução das regras de ética é um sentimento de solidariedade com outros seres humanos”.