Mestrado em Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

O debate midiático sobre políticas públicas para a imigração na Alemanha, Áustria e Suíça

Augusto Veloso Leão

Orientador: Peter Robert Demant

São Paulo - Brasil

20.07.2012

Augusto Veloso Leão

O debate midiático sobre políticas públicas para a imigração na Alemanha, Áustria e Suíça

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Ciência Política e Relações Internacionais

Linha de Pesquisa: Cultura e Questões Normativas nas Relações Internacionais

Orientador: Peter Robert Demant

São Paulo
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo
2012

Agradecimentos

À minha família e amigos, pelo apoio e o convívio.

Ao professor Peter Demant, pela dedicação e a confiança durante a orientação deste trabalho.

Aos professores e funcionários do IRI, pelos ensinamentos e a colaboração atenciosa.

A todos os amigos e colegas do IRI, pelos estudos, o companheirismo e as quintas-feiras.

Aos professores e alunos do Grupo de Trabalho Oriente Médio e Mundo Muçulmano (LEA-USP) e do Grupo de Pesquisa em Mídia e Esfera Pública (UFMG), pelos debates construtivos e as novas ideias.

À CAPES, pelo apoio financeiro.

Resumo

Esta pesquisa investiga o relacionamento entre as políticas públicas de imigração e o debate midiático sobre o tema, a fim de reconhecer os possíveis elos entre o debate público e o debate político em democracias modernas. O objetivo é verificar como se dá o processo de formação de políticas públicas através dos discursos apresentados por países envolvidos em organizações de integração regional. A pesquisa busca apontar atores, instituições e temas mais relevantes para a definição das políticas de imigração através da análise de políticas públicas de imigração criadas na Alemanha, Áustria, Suíça e na União Europeia após 1999 e da análise do debate midiático em jornais da Alemanha e da Áustria em 1999 e 2009. As discussões indicam que os debates público e político e o debate midiático se encontram interligados nos países estudados e o debate midiático pode ser compreendido como um espaço de discussão com possibilidades de alimentar as discussões políticas. A pesquisa também aponta que as políticas públicas de imigração abrigam tendências para a cooperação internacional e para ações unilaterais. Da mesma forma, evidencia-se que a questão da imigração se localiza no ponto de encontro entre questões de segurança nacional e direitos humanos nos debates políticos contemporâneos.

Palavras-chave: migração; políticas públicas; debate midiático; integração regional.

Abstract

This research investigates the relationship between migration public policies and the media debate over the issue of migration, aiming on recognizing connections between the public and political debate in modern democracies. Its main objective is to examine the construction process of public policies through the discourses presented by countries immersed in regional integration organizations. The research searches for the most relevant actors, institutions and themes in the definition of public policies by means of analyzing migration public policies in Austria, Germany, Switzerland and at the European Union from 1999 on and examining the media debate in newspapers in Germany and Austria in 1999 and 2009. The discussion indicates that public and political debates are intertwined with media debate and that it can be further understood as a forum for discussion with great chances of providing arguments for political discussions. It further points out that migration public policy shelters both tendencies for international cooperation and unilateral actions by countries. Likewise, it evinces that migration is found at a focal point between concerns about national security and human rights in the contemporary political debate.

Keywords: migration; public policies; media debate; regional integration.

Sumário

1. Introdução	6
1.1. Apresentação do problema	6
1.2. Apresentação do objeto empírico	9
1.3. Apresentação da estrutura da dissertação	12
2. Capítulo 1 - Debate midiático e Relações Internacionais	15
2.1. Relações Internacionais e Debate Público	16
2.2. Objeto de estudo	23
2.3. Visões sobre os imigrantes e as políticas públicas sobre imigração	29
3. Capítulo 2 – Políticas Públicas de Imigração	35
3.1. Políticas nacionais e regionais de imigração	38
3.2. Contextualização histórica da imigração na União Europeia	41
3.3. Imigração e governança global	53
4. Capítulo 3 – Análise do debate midiático	76
4.1. Debate público e Mídia	76
4.2. Análise do debate midiático sobre imigração na Alemanha e na Áustria	83
5. Conclusão	98
6. Referências Bibliográficas	103

1. Introdução

1.1. Apresentação do problema

As políticas públicas de imigração em geral, e em especial na União Europeia, são muitas vezes marcadas por objetivos concorrentes. Os direitos humanos dos migrantes têm ganhado cada vez mais proteção e, ao mesmo tempo, proliferam-se as medidas para conter a migração e restringir esses mesmos direitos. Ademais, se por um lado, é oferecido apoio para a integração dos cidadãos dos países membros da UE, cuja migração é estimulada para alimentar o desenvolvimento econômico regional, por outro lado, a imigração de cidadãos de países não-membros é controlada, evitada e muito criticada, especialmente com argumentos relacionados às mudanças culturais e na identidade nacional que provoca. As controvérsias aumentam quando se trata da integração de grupos muçulmanos, cuja assimilação é entendida como mais complexa do que a assimilação de outros grupos, como europeus orientais, latino-americanos e populações de outras religiões, por causa das diferenças culturais. Como complicador para as questões culturais e religiosas percebidas, muçulmanos também são o grupo migrante que mais cresce na União Europeia (Coleman, 2008, p.471) e estima-se que países como Bangladesh, Egito, Nigéria, Paquistão e Turquia terão as taxas de crescimento populacional mais aceleradas dos próximos 40 anos (Goldstone, 2010). Em comum, está o fato que estes cinco países são hoje subdesenvolvidos, com grande população jovem e com maiorias muçulmanas. Projeções demográficas apontam que novos imigrantes e o crescimento populacional maior das populações já estabelecidas fará a proporção de muçulmanos dobrar na Europa até 2050 (*cf.* Goldstone, 2010; Coleman, 2008). O debate público sobre imigração se desenvolve em um sentido semelhante, por vezes, encarando os imigrantes como uma ferramenta para o desenvolvimento econômico do país e, em outros momentos, como uma ameaça à cultura e identidade nacional.

Esse debate sobre imigração é atravessado por três questões relevantes para as Relações Internacionais contemporâneas. O movimento de pessoas entre países acarreta uma discussão sobre a eficácia de ações unilaterais para a solução de questões que ultrapassam as fronteiras nacionais, aumentando a importância do tema para os **organismos de integração regionais**; as questões de direitos humanos dos imigrantes levam à emergência de **novos atores e instituições no âmbito internacional**; e a integração de imigrantes na sociedade receptora levanta questionamentos sobre a **identidade e soberania nacional** para a garantia de direitos, modificando os conceitos de cidadania e sua importância para a coesão social. Todos esses aspectos estão intrinsecamente relacionados com os movimentos migratórios e

contribuem para a composição da imagem dos imigrantes e a definição das formas como eles devem ser inseridos na sociedade. Ao compreender como é construído o debate sobre a imigração, teremos subsídios para entender como esses três eixos de questões se relacionaram para a composição de políticas públicas sobre o tema e verificar o papel de cada um deles na política internacional e nacional. Ou seja, entender quais assuntos e opiniões foram relevantes no debate sobre uma determinada política pública, pode nos mostrar como os atores e instituições políticas se organizam e qual a importância de cada um deles na proposição de soluções para as questões políticas.

Este trabalho visa analisar como as políticas públicas para imigração são construídas, observando atores, instituições e opiniões mais importantes no momento de sua definição. Optamos por observar o debate sobre a imigração através dos meios de comunicação de massa por causa da importância que eles adquiriram nas democracias modernas. Entendemos que os meios de comunicação são ambientes ricos para que dois grupos centrais para as democracias, os cidadãos e os atores políticos, se informem sobre as questões mais importantes. A mídia também tem um papel proeminente na formação das preferências políticas e, conseqüentemente, na construção de políticas públicas. Os cidadãos definem suas preferências através das informações veiculadas na mídia, conhecem as posições políticas defendidas pelos atores políticos através dos meios de comunicação e, por meio de eleições periódicas, transformam essas preferências em poder político, definindo seus governantes e as políticas que desejam que eles desenvolvam. Já os atores políticos conseguem apresentar seus pontos de vista aos cidadãos, dão publicidade a suas ações e também recebem informações sobre as preferências dos cidadãos através da mídia – responder adequadamente a essas preferências ajuda a garantir a eleição para um cargo ou a sua manutenção no governo. Essa dinâmica de relacionamento entre os cidadãos e a esfera política é observada por Habermas (1997, *cf.* capítulos 7 e 8) em seu modelo de circulação de duas vias (*two-track model*) e é utilizada por Maia (2009a) para compreender o papel do debate midiático na formação das preferências políticas.

Um conceito central para esta pesquisa, a identidade nacional, é, por sua vez, derivado de dois conceitos igualmente complexos: identidade e nação. Para Erikson, a identidade é formada por um componente individual e outro social, por meio do qual um indivíduo pode reconhecer suas características à luz de conceitos utilizados por seu grupo (Erikson, 1968, p.22). A identidade, por um lado, se baseia em uniformidade e continuidade, possibilitando

que algo seja reconhecido como tal, mas convive também com a mudança¹. A nação se refere a uma comunidade que se formou a partir do compartilhamento de uma história, cultura, território e, muitas vezes, uma língua comuns (Habermas, 1996, p.126; Safran, 1999). Safran (1999, p.77) destaca o papel da língua como um elemento chave para produzir a unidade nacional, apesar de haver exemplos de nações que não são formadas por uma única comunidade linguística – como é o caso da Suíça.

Identidade nacional se refere, portanto, às características por meio das quais uma comunidade reconhece a si própria, e pelas quais um indivíduo se reconhece como parte de uma comunidade, baseando-se nos critérios de nação, que envolvem territorialidade e cultura comuns. Essas características sofrem modificações ao longo do tempo, mas, apesar disso, há a manutenção de certos elementos, conferindo ao conceito de identidade nacional uma ideia de continuidade. Porém, esse conceito apresentado de identidade nacional é bastante abstrato e difícil de ser observado em uma pesquisa empírica como aqui propomos neste trabalho. Brubaker e Cooper lembram que identidade nacional (assim como o próprio conceito de identidade) é um dos conceitos que sofre confusão entre seus usos como “categoria de prática” – as formas como é experimentada em experiências sociais cotidianas – e “categoria de análise” – categorias distanciadas de sua experiência utilizadas por analistas sociais (2000, p.4). Os autores sugerem a utilização de outros conceitos como categorias de análise, para que o trabalho analítico não seja comprometido com a diversidade de definições atribuídas a esses conceitos. Neste trabalho, adotamos a sugestão de Brubaker e Cooper (2000) e daremos preferência a conceitos mais concretos que refletem a identidade nacional: utilizaremos como categoria de análise a cidadania nacional e os critérios para naturalização de estrangeiros.

Nesta pesquisa, estamos mais interessados nas características comuns que compõem um grupo dentro de uma nação, suas comunalidades que os diferenciam de pessoas de outras nacionalidades. No caso da imigração, podemos identificar nos critérios para a obtenção da cidadania de um país (obtenção de cidadania no nascimento e requisitos para naturalização), algumas das características com as quais um migrante deve se identificar para possa participar da comunidade para a qual imigrou. Reis (2007, p.36) também relata uma interface entre identidade nacional, nacionalidade e cidadania. Ela diz que há um esforço em estabelecer uma conexão de etnia e de homogeneidade à nacionalidade, fato que a aproxima do conceito de identidade nacional. Por sua vez,

¹ Brubaker e Cooper lembram que identidade se refere ao problema filosófico perene da permanência em meio à mudança manifesta e da unidade em meio à diversidade manifesta (Brubaker e Cooper, 2000, p.2). Veja também a discussão sobre identidade em Fearon (1999).

a ligação entre Estado e nação, construída na modernidade, assim como o princípio de autodeterminação interna, implica a formação de um laço entre nacionalidade e cidadania [...], isso significa que o acesso aos direitos de cidadania estará condicionado à posse da nacionalidade. (Reis, 2007, p.36).

Pretendemos estabelecer que os critérios para a naturalização de um estrangeiro estão ligados com as características que a comunidade que os recebe considera os mais importantes de sua identidade nacional, criando um ideal de cidadão, que não necessariamente existe, mas indica o modelo a ser seguido. Portanto, os critérios de naturalização podem nos auxiliar a compreender concretamente as características da identidade nacional em um país, mesmo este sendo um conceito tão amplo e diverso. Neste caso, apreendemos uma determinada face da identidade nacional, que corresponde àquela que pode ser vista a partir das opções políticas do país com relação aos critérios para naturalização de estrangeiros. Por exemplo, quando a Alemanha requer que o candidato à naturalização frequente um curso de língua, cultura, sistema legal e história alemã, recebemos indicações que a identidade nacional alemã dá bastante valor ao compartilhamento desses elementos culturais.

A imigração é pesquisada atualmente a partir de diversos enfoques, com ênfase para as visões sociológicas e históricas, que focam nos modos de integração do imigrante na sociedade, mas é também pesquisada a partir de pontos de vista políticos e jurídicos, como as comparações sobre a entrada e permanência de imigrantes e o debate sobre os direitos humanos dos imigrantes ou sobre identidade e soberania nacional (*cf.* Morawska, 2003). A perspectiva proposta aqui sugere uma análise de como o debate político se relaciona com o debate que ocorre na sociedade, se localizando no cruzamento entre os enfoques citados e permitindo verificar os laços que se estabelecem entre governo e sociedade nas democracias modernas.

Especificamente, buscamos pesquisar o que o debate midiático pode nos dizer sobre os fatores que determinam a definição de políticas públicas contemporâneas sobre migração. Escolhemos duas visões principais para a discussão neste trabalho: a importância dos direitos humanos do imigrante e a importância da segurança e identidade nacional. Essas visões também possibilitam que analisemos a tensão entre opções multilaterais e opções unilaterais para a questão da imigração entre as escolhas políticas de um país.

1.2. Apresentação do objeto empírico

A pesquisa volta seu olhar, portanto, para a análise do debate midiático em democracias modernas que recebem grandes contingentes de imigrantes para verificar quais são os fatores relevantes nos discursos da construção das políticas públicas sobre o tema.

Compreendemos políticas públicas como as diversas maneiras como os atores políticos podem organizar o Estado para garantir os direitos e promover o bem-estar de seus cidadãos; respondendo às demandas dos diversos grupos sociais (trabalhadores, empresários, aposentados, etc.); promovendo a ordem e coesão social internas; buscando a manutenção de si mesmo como unidade política; e buscando a manutenção de sua soberania no plano internacional. Neste trabalho, focamos nas leis, procedimentos e programas referentes à entrada, permanência e saída de pessoas do país e à integração de imigrantes na sociedade.

Optamos por uma análise comparativa entre países com sistemas políticos semelhantes para avaliar o peso dos diversos fatores domésticos e internacionais na definição das políticas sobre a imigração em cada caso. Acreditamos, adicionalmente, que a análise entre países que fazem parte de um organismo de integração regional e, portanto, discutem o assunto em um âmbito multilateral altamente institucionalizado e países que não participam de um organismo regional pode nos fornecer informações interessantes sobre como os processos de integração têm influenciado as decisões políticas nacionais. Decidimos analisar o debate midiático sobre as políticas públicas de imigração na Alemanha, na Áustria e na Suíça. A escolha pelos três países se justifica pelo fato de que os três têm sistemas políticos semelhantes, com forte federalismo, sistemas de mídia análogos, suas sociedades têm composição comparável e todos receberam grandes contingentes de imigrantes na segunda metade do século XX e início do século XXI. Alemanha e Áustria são integrantes da União Europeia e membros dos Tratados de Schengen: a Alemanha é signatária original, desde 1985, e a Áustria é membro desde 1997, tendo assinado o acordo em 1995, enquanto a Suíça não é membro da UE e somente acedeu aos tratados de cooperação em mobilidade de pessoas em 2008². A particularidade da Suíça de estar menos engajada em organismos e tratados internacionais que tratam da mobilidade de pessoas entre fronteiras nos oferece a possibilidade de analisar o impacto desses fatores nas políticas públicas e no debate midiático sobre a imigração. Espera-se que existam diferenças significativas nos modos de debater a questão da imigração baseada em diferenças domésticas, apesar das semelhanças entre os três países.

² Os acordos de Schengen (assinados em 1985, revistos em 1990 e 2005 e incorporados à lei da União Europeia em 1997) preveem, desde 1990, a redução gradual de controle de fronteira entre os países signatários. Desde 1997, quando esses acordos foram incorporados à UE através do Tratado de Amsterdam, passou-se a obrigar futuros membros a cumprirem com as exigências dos acordos Schengen com relação às políticas de fronteiras externas. Essa incorporação dos Tratados Schengen à legislação da União Europeia entrou em vigor em Maio de 1999. A Suíça é um estado membro dos Acordos desde 2008 (assinou o tratado em 2004), mas a decisão de aceder ao acordo gerou grande controvérsia internamente por conta do acesso programado de Romênia e Bulgária ao Schengen, países com grandes comunidades imigrantes na Suíça.

Alemanha, Áustria e Suíça possuem um sistema político semelhante, com divisão de atribuições para os diversos níveis de governo. Nos três países, os níveis estaduais de governo têm poderes para implementar as políticas para a permanência e a integração de imigrantes e têm autonomia administrativa para definir os procedimentos para naturalização. Na Suíça, há a especificidade de que a cidadania nacional é baseada no pertencimento a um município, portanto, candidatos à naturalização necessitam de aprovação nos três níveis (municipal, regional e federal). Essa característica de forte federalismo resulta no fato de as discussões sobre naturalização e integração de imigrantes seja bastante próxima aos cidadãos³ e isso a torna bastante acalorada, alcançando facilmente os meios de comunicação, e favorece a representação de diversos pontos de vista nos jornais. Do ponto de vista legislativo, Hofhansel (2008) nota que os três países tinham leis e regulamentações bastante restritivas com relação à cidadania até o final do século XX. Nos últimos anos, a Alemanha fez amplas reformas e liberalizou suas leis de cidadania, adotando, por exemplo, o *jus soli* para os filhos de estrangeiros que vivem legalmente no país; a Suíça também ampliou a lista dos direitos garantidos aos imigrantes no país, mas os requisitos para a obtenção da cidadania por imigrantes ainda permanecem muito exigentes; porém, o mesmo caminho não foi seguido pela Áustria, que ampliou as restrições para a naturalização e para a obtenção da cidadania austríaca nos últimos anos.

Em pesquisa com os sistemas de mídia de democracias consolidadas, Hallin e Mancini (2004) classificam um modelo comum aos países da Europa do Norte e Central⁴, chamado de modelo corporativista democrático e que inclui Alemanha, Áustria e Suíça. Nesse modelo, os veículos midiáticos tendem a seguir opções políticas claras e se polarizar em torno delas, o exercício do jornalismo é profissionalizado e regulamentado e há a presença do setor público nos meios de comunicação de massa. A similaridade dos sistemas de mídia dos três países facilita a comparabilidade entre o debate midiático que se desenvolve neles.

Os três países têm em comum também a grande importância que conferem à identidade nacional como componente da cidadania. A cidadania é um conceito central para o estudo das migrações internacionais porque define aqueles que têm acesso aos direitos garantidos por um determinado país (Reis, 2007, p. 36). As políticas públicas para a naturalização e a permanência de imigrantes nos três países deixam transparecer um conceito

³ Na Áustria e na Suíça, as regiões estão bastante envolvidas nos processos de naturalização e podem apresentar requisitos e procedimentos próprios. Na Suíça, os municípios também têm certa autonomia sobre os processos de naturalização.

⁴ Excluídos os países que pertenceram à URSS.

principal de cidadania que é entendido como o fruto do compartilhamento de uma história, língua e território comuns, uma vez que requerem que o imigrante tenha conhecimento da língua e cultura local e estipula prazos longos de permanência no país antes que ele possa iniciar o processo de naturalização. Por esse motivo, percebe-se que as políticas públicas para imigração requisita que o imigrante participe ativamente da cultura e, principalmente, aprenda a língua local. Outra característica que reforça isso é a necessidade de abdicar de nacionalidades anteriores para a nacionalização na Alemanha e na Áustria. Somente a Suíça permite múltiplas nacionalidades e estimula, em lei, a manutenção da cultura do imigrante.

Alemanha, Áustria e Suíça têm atualmente populações consideráveis de imigrantes⁵. Alemanha tem a maior população absoluta de imigrantes, com mais de 7 milhões de imigrantes, que representam 8% da população total, seguida da Suíça, com maior população relativa, com 1,8 milhão de imigrantes, 22,8% da população total, e da Áustria, que conta com pouco mais de 1,3 milhões de imigrantes, representando 15,7% da população total. Na Alemanha, o grupo imigrante mais significativo em 2010 eram os turcos, que somam quase dois milhões de habitantes (ou 1,9% da população total) – levando em consideração os turcos que se naturalizaram alemães, a população de turcos chega quase a dobrar para quatro milhões de habitantes –, seguidos dos italianos (0,6%) e dos poloneses (0,5%). A Áustria tinha, em 2010, uma população significativa do Leste Europeu, especialmente advindos da antiga Iugoslávia (3,5% da população total), assim como turcos (1,3%). Na Suíça, em 2010, vivia uma grande população de italianos (3,5% da população total), alemães (3,2%), portugueses (2,6%), sérvios e montenegrinos (1,5%). Em geral, a integração de imigrantes vindos da Alemanha, Itália ou Portugal não é vista como tão problemática quanto os imigrantes de países do Leste Europeu ou, em maior intensidade ainda, de grupos muçulmanos, por conta das diferenças culturais menores entre a população nativa e esses grupos. O relacionamento desses países com suas respectivas comunidades imigrantes será detalhado no capítulo 2.

1.3. Apresentação da estrutura da dissertação

Esta dissertação se organiza em três capítulos que visam analisar a imigração e o relacionamento do debate midiático com as políticas públicas sobre o tema. No próximo capítulo, apresentamos alguns fundamentos teóricos sobre como o debate público e midiático

⁵ Dados para a Alemanha extraídos do “*Ausländische Bevölkerung* - FS 1 R. 2” publicado pelo *Statistisches Bundesamt Deutschland*, com dados de 2010. Dados da Áustria extraídos do “*Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland*”, publicado pelo *Bundesanstalt Statistik Österreich*, com dados de 2010. Dados da Suíça extraídos do “*Wohnbevölkerung nach detaillierter Staatsangehörigkeit*”, publicado pelo *Bundesamt für Statistik*, com dados de 2010.

podem ser relacionados às Relações Internacionais e explicitamos como questões da esfera pública têm relevância para a disciplina. A seguir, esclarecemos como a migração pode ser um tema de interesse para a União Europeia nos níveis nacional e regional e como as duas visões principais sobre imigrantes e imigração fazem uma ponte entre os entendimentos sobre este tema e as políticas públicas propostas: uma enxerga a migração a partir da ótica dos direitos humanos e como um problema essencialmente multilateral e que, portanto, se favoreceria com a harmonização e a cooperação internacional ou regional para dar conta dos seus efeitos negativos; a outra enxerga a imigração como um desafio à soberania e identidade nacional e dá preferência a soluções nacionais.

O segundo capítulo apresenta uma contextualização histórica da imigração na União Europeia e um panorama de como as atuais políticas públicas para imigração foram construídas na UE e nos três países, discutindo como as duas visões principais sobre a imigração – a visão securitária e a visão de direitos humanos – se acomodam nas políticas públicas construídas. Promove-se uma análise comparativa da legislação e das políticas públicas sobre imigração nos três países para verificar a presença dessas duas visões principais.

No terceiro capítulo apresentamos a metodologia que será utilizada para a análise e explicamos como as duas visões exploradas sobre imigração se relacionam no debate midiático. Em sequência, apresentaremos a análise do debate midiático e discutiremos os seus resultados.

A análise do debate midiático na Alemanha e na Áustria foi aperfeiçoada com base em uma análise piloto realizada com jornais do Brasil. Essa análise piloto serviu para avaliar a metodologia e prepará-la para a análise comparativa entre os dois países. A escolha se deu pelos jornais diários de alcance nacional e formadores de opinião mais vendidos de cada país: na Alemanha, optou-se pelo *Süddeutsche Zeitung* e na Áustria, pelo *Kurier*. O período de análise se refere ao período de discussão de políticas públicas importantes nos dois países:

Tabela 1 – Períodos da análise midiática na Alemanha e na Áustria

Data	Evento
Maio de 1999	Incorporação dos Acordos Schengen (que trata da liberdade de mobilidade entre fronteiras contíguas) às leis da União Europeia (como previsto pelo Tratado de Amsterdam de 1997). Guerra civil no Kosovo incrementa pressão de refugiados sobre a União Europeia.
Janeiro 2009	Acesso da Suíça aos Acordos Schengen, com a discussão sobre a incorporação gradual de países do leste europeu. Conflitos políticos na Líbia pressionam o campo de refugiados da UE em Lampedusa, na Itália. ACNUR ⁶ avalia como crítica a situação dos refugiados no campo.

A análise cobrirá o período de um mês antes e um mês depois da data de ocorrência de cada evento e prevê uma análise de contraste temporal, para verificar as mudanças que o debate midiático pode ter sofrido nos dez anos que separam os eventos e verificar se essa mudança segue uma direção semelhante às políticas tomadas: a imagem dos imigrantes se torna mais sensível para o reconhecimento dos direitos humanos deste grupo à medida que as políticas públicas passam a reconhecer mais direitos aos imigrantes, e vice versa? Também está prevista uma comparação entre os dois países para verificar se a imagem dos imigrantes é marcadamente mais negativa nos países onde as leis são mais restritas à sua inclusão. A nossa hipótese é que os jornais têm mais representações negativas dos imigrantes nos períodos em que são debatidas leis mais restritivas com relação à imigração.

⁶ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ACNUR, é o órgão da ONU para analisar a situação dos refugiados nos países membros, garantir que seus direitos humanos sejam respeitados e para apoiar refugiados em situação de risco, auxiliando na repatriação voluntária, integração local ou reassentamento em outro país.

2. Capítulo 1 – Debate midiático e Relações Internacionais

Este primeiro capítulo propõe-se a investigar as maneiras como o debate público e midiático sobre imigração pode ser utilizado no campo das Relações Internacionais. Utilizando o caso das políticas de migração na União Europeia, objetivamos esclarecer o relacionamento entre os discursos apresentados no debate público e as decisões que são tomadas na esfera política.

As políticas públicas de imigração nacionais têm ganhado papel proeminente nos debates públicos nos últimos anos, especialmente nos grandes países receptores de migrantes. Argumentamos que uma das visões mais comuns é a que posiciona a questão sob uma ótica de segurança nacional, comum desde o final do século XX e que recebeu mais atenção devido aos ataques terroristas realizados por imigrantes no começo do século XXI. Uma consequência comum dessa preocupação com segurança é o recrudescimento das leis de entrada e permanência de pessoas, visando melhorar a respostas dos países à entrada massiva de imigrantes e, particularmente, na prevenção da imigração irregular – exemplos são a Diretiva 2008/115/CE (chamada Diretiva de Retorno), de iniciativa da Comissão Europeia (braço “executivo” da União Europeia), que estabelece as normas e procedimentos para o retorno de estrangeiros em situação irregular, ou a lei SB 1070, do estado do Arizona, Estados Unidos, que visa desencorajar a entrada e permanência e a atividade econômica de estrangeiros irregulares no estado (suas provisões mais polêmicas estão atualmente bloqueadas por uma injunção preliminar de uma corte federal nos EUA). Ambas as leis foram bastante criticadas internamente, por outros países e por organizações internacionais por conta de suas características discriminatórias e a abertura que oferecem para abusos de direitos humanos. Por outro lado, aprovação dessas leis reflete uma resposta aos anseios de setores da população que se sentem ameaçados pelos imigrantes, seja economicamente, ou por conta das diferenças culturais.

Outra visão comum se baseia na defesa da universalidade dos direitos humanos e a existência de direitos fundamentais que são inerentes às pessoas, independentes de sua nacionalidade e seu atual local de residência. Para a maior proteção dos imigrantes, pode-se notar uma expansão dos direitos que são compreendidos como fundamentais nas últimas décadas e garantias que são desconectadas da nacionalidade. Também nota-se algum aumento dos direitos que são garantidos sem distinguir se o migrante está em uma situação irregular, por exemplo o acesso à justiça em caso de descontinuidade de um visto de permanência. Cronologicamente, podemos observar que os direitos dos imigrantes foram garantidos em um

sentido que difere do descrito por Marshall em “*Citizenship and Social Class*” (Marshall, 1950; Freeman, 2004). Primeiro, os imigrantes tiveram acesso a direitos sociais e econômicos, especialmente àqueles relacionados com um contrato de trabalho válido, e só mais tarde começaram movimentos em alguns países hospedeiros a fim de garantir suas liberdades civis (como o acesso à justiça e o direito à propriedade). Os direitos políticos encontram bastante resistência para serem garantidos aos imigrantes, mas cidadãos da União Europeia, por exemplo, podem votar em eleições municipais nos locais que residem, independente de sua nacionalidade. Freeman (2004, p.956) argumenta que os direitos sociais e econômicos foram garantidos aos imigrantes principalmente por meio de ações judiciais, onde há uma tendência em garantir direitos iguais para todos e há menor pressão da opinião pública e eleitoral, ao passo que os direitos políticos dependem de mudanças constitucionais que necessitam de maior debate público e para as quais os imigrantes não têm poder político para demandar. Por conta disso, são poucos os direitos políticos estendidos aos imigrantes.

Entendemos que o debate público tem um papel importante na definição e na realização de políticas públicas porque esses debates expressam as demandas dos diversos grupos sociais e as tensões decorrentes das diferentes interpretações sobre um determinado problema. O objetivo deste trabalho é buscar por conexões entre o debate que é realizado nos meios de comunicação de massa – considerado uma parte do debate público – e as políticas públicas que são construídas em resposta a eventos relacionados ao fenômeno da imigração na Europa. Acreditamos que o debate político provoca mudanças nos debates público e midiático, mas, ao mesmo tempo, os dois últimos ajudam a delinear os debates políticos.

Pretende-se analisar essa dinâmica de relacionamento entre mídia e políticas públicas em nível nacional em três países europeus vizinhos, Alemanha, Áustria e Suíça, que abrigam grandes contingentes de populações imigrantes e buscar pelas especificidades desse relacionamento no âmbito da integração regional da Europa. Para isso, precisamos esclarecer como as teorias de relações internacionais entendem a participação do debate público e midiático na definição das preferências políticas em um país.

2.1. Relações Internacionais e Debate Público

2.1.1. As contribuições das Teorias de Relações Internacionais

As teorias de Relações Internacionais proveem a fundamentação teórica para esse trabalho e cada uma delas contribui para destacar faces diferentes da questão do debate público de acordo com a visão de mundo que ela constrói para explicar os acontecimentos na

política internacional. Os fluxos de migração trazem necessidades específicas de atuação dos estados e criam possibilidades de cooperação e atuação unilateral, que, iluminadas pelas teorias de RI, podem nos mostrar diferentes características do sistema internacional contemporâneo. Por exemplo, algumas correntes de teoria das RI entendem que o controle eficiente da movimentação de pessoas entre territórios requer uma atuação multilateral dos estados (pelo menos dois, o estado emissor e o receptor de migrantes), mas, ao mesmo tempo, a presença de grandes populações imigrantes em um país alimenta a discussão sobre o exercício da soberania nacional e algumas teorias defendem medidas unilaterais como solução. Pode-se observar que cada linha teórica das Relações Internacionais apresentará entendimentos diferentes sobre como a migração deve ser encarada e diferentes propostas de políticas que devem ser tomadas para a resolução do problema advêm da opção pela análise através de cada uma das teorias. A seguir analisamos alguns aspectos da questão do debate midiático sobre a migração a partir do que sugerem as principais teorias de RI.

Realismo

A maioria das teorias realistas relega o processo de formação das preferências nacionais ao segundo plano e, portanto, podem dizer pouco de como o debate midiático influenciam a construção dessas preferências e a consequente formulação de políticas públicas. Segundo Moravcsik (1992, pp.11-12), o que importa para os realistas na definição da política internacional é o processo de barganha entre os países, determinado, nesses termos, pelas capacidades e poder econômico e militar de cada país. Mudanças nas preferências políticas dos estados se tornam secundárias neste processo porque “o que os estados fazem é determinado pelo que eles conseguem alcançar” (Moravcsik, 1992, p.11). Isso quer dizer que os estados vão dar preferência para políticas unilaterais que objetivam preservar interesses de governo, visando aumentar o poder do país (militar ou econômico, principalmente), com pouca atenção à discussão que ocorre no debate público.

O realismo neoclássico de Rose (1998), por outro lado, procurou incluir variáveis domésticas para explicar o comportamento dos países, mas elas não estão relacionadas com as opiniões públicas sobre os temas de política internacional. Duas das características citadas pelo autor – a posição relativa de um estado no sistema internacional e a percepção de seus governantes sobre o poder de um país – têm influência na definição do interesse nacional, além de outras variáveis internas. Sob esses dois aspectos, o debate público, mas, especialmente, as mudanças demográficas causadas pela migração internacional, ganham maior importância

porque se tornam variáveis que podem modificar o interesse nacional e a amplitude da atuação internacional dos estados. O relacionamento da migração internacional com o poder na arena internacional não se mostra evidente até que a entrada massiva de migrantes seja identificada com um potencial modificador da identidade nacional e uma ameaça à segurança pública, além da sua importância para o poder econômico dos países. Uma visão realista sobre a migração, portanto, não dá espaço para discussões sobre a influência do debate público na política internacional, mas, devido ao seu entendimento sobre a migração, dará foco para as políticas de controle de fronteiras e na imposição de restrições à entrada de imigrantes, assim como na resistência de conceder poder em negociações multilaterais ou para organismos internacionais.

A mesma perspectiva pode ser encontrada entre neorealistas que discutem, por exemplo, o relacionamento entre o interesse e o poder nacional e as políticas imigratórias (Weiner, 1985; Zolberg, 1981). O grande foco realista na disputa por poder vai ser a base de políticas públicas que sugerem que os países vão absorver mão de obra estrangeira enquanto ela for necessária para o desenvolvimento econômico do país, ou para reverter processos de envelhecimento de sua população, com o objetivo de manter a posição relativa econômica e militar do país no sistema internacional. Sob esse aspecto, admite-se que os países darão preferências a trabalhadores temporários, que retornem a seus países de origem após algum tempo e que sejam de países culturalmente semelhantes ou com laços históricos de colonialismo, para manter suas relações de hegemonia e evitar problemas com a diversificação interna de sua sociedade (Lavenex, 2001). É possível que as pressões sobre a identidade nacional sejam enfrentadas através da valorização da identidade autóctone, para evitar que a integração ofereça possibilidades de modificação dos interesses nacionais e questionamento da soberania nacional. A teoria realista daria suporte a ações e políticas unilaterais para a solução da questão da imigração.

Liberalismo

Os liberais, assim como os realistas, se preocupam menos com os processos internos de formação das preferências dos países, do que com as condicionantes do sistema internacional. A teoria liberal, segundo Moravcsik (1992, p.12) é uma teoria sistêmica, para a qual o comportamento dos estados pode ser prognosticado de acordo com as preferências dos estados envolvidos em uma decisão. Seu foco, portanto, está nas instituições internacionais e nas possibilidades de cooperação que surgem para solucionar o problema dos fluxos de migração internacional, mesmo que os processos de formação de preferência também sejam objetos de estudo da teoria liberal. Uma vez que os debates públicos fazem parte dos

processos anteriores às definições de política internacional de um país, eles são novamente secundários com relação às preferências de um país. Wendt (1992, p.2-3) ainda lembra que o debate entre neorrealistas e neoliberais é baseado no racionalismo, que acaba colocando o foco na mudança de atitude dos países, mas não em sua mudança de interesses ou identidade.

Russett e Oneall (2001, p.163), por exemplo, reforçam que as instituições internacionais servem a algumas funções principais, quais sejam: coagir os estados que pretendem quebrar regras; mediar conflitos; reduzir incertezas através da troca de informações entre seus membros; criar arenas para compartilhar crenças e interesses, facilitando a resolução de problemas; favorecer a socialização e formulação de normas; e gerar identidades compartilhadas (especialmente para indivíduos). Os regimes internacionais de direitos humanos, portanto, podem servir para defender propostas de livre movimento de pessoas, analogamente à livre circulação de bens e de capitais – largamente defendidas pelos teóricos liberais –, para acesso a uma distribuição mais equitativa de renda, liberdades civis e benefícios sociais. Além disso, a cooperação internacional favorece o desenvolvimento econômico no caso de grande interdependência entre as economias. Por outro lado, liberais lembram que as tendências de liberalização do comércio são normalmente freadas por grupos de interesse que não ganhariam com a liberalização irrestrita e que influenciam as políticas públicas para a sua proteção própria, mesmo a custo do maior bem estar geral (Moravcsik 1992, p.21).

Liberais também reivindicariam a efetiva aplicação do regime de direitos humanos para os migrantes, legais ou irregulares, e estimulariam a criação de um regime internacional específico sobre o tema. A teoria liberal dá suporte ao enfrentamento conjunto da migração em fóruns bilaterais e multilaterais, especialmente visto que o problema tem efeitos que ultrapassam as fronteiras de um único país. Analisando sob a ótica neoliberal, Baldwin (1993) seria cético com relação à existência de cooperação no tema da imigração. O autor argumenta que o neoliberalismo reconhece uma facilidade maior em cooperar internacionalmente em assuntos econômicos do que em assuntos de segurança. Estando a imigração no limite entre os temas econômico e segurança, a tendência é que soluções unilaterais tenham predominância para tratar do tema.

Teoria dos jogos em dois níveis

Os teóricos dessa corrente encontrariam na conjuntura política, econômica e social do país as respostas para o processo de formação das preferências nacionais que apoiariam, ou não, a migração em um determinado momento (Putnam, 1988; Milner, 1997). A força política e lobby de grupos de interesse, ciclos econômicos e a predisposição da sociedade nacional

para integrar estrangeiros são os principais condicionantes das políticas internas que serão construídas para a migração. Em um segundo momento, os governantes engajariam em uma barganha em nível internacional para definir instituições, normas e regimes que melhor expressam as preferências de seus grupos nacionais. Por outro ponto de vista segundo a teoria de dois níveis, os governantes em posição minoritária podem aproveitar para se comprometer internacionalmente com políticas que não conseguiriam aprovar internamente. Para essa teoria, as possibilidades de arranjos permanentes diminuem à medida que não exista estabilidade econômica ou política suficiente para que os governantes tenham certeza que os compromissos firmados não venham arriscar sua manutenção no governo.

A importância do contexto institucional e da interação de preferências é ponto central para a definição das políticas públicas, incluindo aquelas sobre imigração, uma vez que esse tema também encontra apoiadores e opositores. Os maiores interessados em um fluxo constante de trabalhadores migrantes em países desenvolvidos são as indústrias de setores que necessitam de muita mão de obra pouco-especializada, que é escassa, ou cara demais, nesses países⁷. Esses grupos ganham poder durante os ciclos de crescimento econômico e podem pressionar por programas de recrutamento de mão de obra. Durante os ciclos de recessão, porém, outros grupos de interesse conseguem frear os fluxos de imigração, como forma de aliviar a pressão sobre o desemprego e a baixa de salários. Por exemplo, os fluxos de mão de obra barata, impulsionados pelos programas de recrutamento de mão de obra que funcionaram na Europa entre os anos 1950 e 1970 são tidos como uma das causas do grande desenvolvimento econômico que a região teve nessa época, especialmente durante o Plano Marshall para recuperação europeia. Com o primeiro choque do petróleo, em 1973, esses programas foram desativados (apesar do fluxo de imigrantes não ter cessado, ou mesmo diminuído significativamente), mas os imigrantes irregulares só corriam risco de ter seus vistos de permanência recusados ou de serem deportados se estivessem desempregados (Miller, 1982).

Escola Inglesa

A utilização da linha de pensamento funcionalista e da linha histórica (Linklater e Suganami, 2006) da Escola Inglesa de Relações Internacionais pode beneficiar a compreensão do debate público sobre a migração como um processo transformador da sociedade internacional.

⁷ Outra teoria das Relações Internacionais, a teoria Marxista, prevê que haverá um fluxo constante e consistente de trabalhadores para países capitalistas, estimulados pela classe industrial. Estes trabalhadores constituirão um “contingente reserva de mão de obra” que pressionarão os preços dos salários para baixo, aumentando os lucros dos detentores de capital. (Meyers, 2000, p.1248)

Além disso, a relativa importância do conceito de identidade para Escola Inglesa abre boas possibilidades de relacionar os enquadramentos midiáticos com as políticas públicas para imigração. Exemplos, como a UE, que vem construindo uma política comum para a imigração e há espaço para o debate público informar as decisões políticas, mostram algumas tendências novas para a cooperação internacional e preocupações diferenciadas com relação às consequências da integração regional para a paz e segurança nacional. Por ser a moralidade dos estados subordinada à dos indivíduos (Bull, 2002 [1977]; Buzan, 2004, p.36), pode-se esperar um reforço da aplicação dos regimes de direitos humanos aos migrantes, segundo a Escola Inglesa.

Construtivismo

A centralidade das ideias, valores e identidades para as mudanças no sistema internacional defendida pelo Construtivismo oferece boas possibilidades de relacionar o debate midiático com a formação de preferência dos estados e a formulação de políticas públicas para a imigração (Onuf, 1989). Segundo Wendt (1992, p.417), o processo de criação de instituições serve também para internalizar novos entendimentos, adquirir novas identidades e papéis para os estados, e não somente criar constrangimentos externos para seus comportamentos. Dessa maneira, por exemplo, podemos entender que um debate mais amplo sobre questões de política internacional em uma democracia – onde os resultados da política internacional podem ser modificados por meio do voto – auxilia a modificar os interesses desse estado. O mesmo processo de mudança de interesses pode ser verificado através de participação maior em instituições e tratados internacionais.

Além disso, o processo de construção da identidade de cada país ajuda a explicar a sua “capacidade” de aceitar e integrar estrangeiros e explica também os conflitos contemporâneos em países com populações migrantes culturalmente diferentes, relacionados com uma preocupação com a manutenção da identidade nacional (Wendt, 1994). O construtivismo ainda nos ajuda a entender a existência de cooperação através da presença de valores compartilhados e as instituições internacionais ganham o papel de socialização de ideias e valores (Wendt, 1995), dando visibilidade a diferentes entendimentos sobre o debate público e sobre os trabalhadores migrantes.

Feminismo

As teorias feministas têm duas grandes contribuições a fazer para esse estudo sobre a construção das políticas públicas de imigração. A primeira é evidenciar que as práticas,

instituições e os estudos em Relações Internacionais, como também diversas instâncias da vida cívica (por exemplo, a definição de políticas públicas), não são neutros com relação ao gênero (Sylvester, 1996; Tickner, 2001). Como consequência direta, a voz e o papel da mulher são diminuídos, além de ter o horizonte de sua atuação limitado. Podemos fazer um paralelo da posição negligenciada da mulher nas relações internacionais com a situação dos imigrantes que também se encontram excluídos dos estudos em RI, do debate sobre imigração e da formulação de políticas públicas sobre imigração, sem influência sobre o tipo de política que será construída. Em quase todas as legislações civis, a participação política de estrangeiros é vista, no mínimo, como potencialmente problemática e o imigrante não tem a oportunidade de ter voz ou voto para definir os rumos de sua própria integração. A segunda contribuição é alertar para o fato de que as mulheres carregam o fardo mais pesado das consequências negativas da imigração. São elas que permanecem nos países de origem, enfrentando as condições adversas que impeliu o cônjuge a se mudar e lidando com os desafios de criar sua família e com o preconceito de ser mãe solteira. A situação não é muito diferente se elas decidem se mudar para o país receptor. A maioria das mulheres tem dificuldades para se integrar à nova sociedade, especialmente nos ambientes públicos e nos fóruns de participação cívica e política. Vários países têm legislações restritivas para a reunificação familiar e veem com maus olhos cônjuges acompanhantes que não trabalham, como é o caso da Alemanha, onde um imigrante não tem direito a reunificação familiar se o membro da família tiver chances de se tornar dependente do sistema de seguridade.

Teoria crítica

As teorias críticas das Relações Internacionais mostram-se bastante promissoras para a pesquisa em questão. Com relação à escolha pela análise do relacionamento sociedade e estado, Cox (1986) faz uma reclamação sobre a falta de estudos que relacionem essas duas instâncias de maneira a examinar adequadamente a complexidade de ambas. O autor lembra que as teorias de dois níveis focam exageradamente nas burocracias estatais e a teoria (neo)liberal introduziu uma gama de atores privados que diminui a importância relativa dos estados na análise. Cox afirma que estado e sociedade estão interpenetrados entre si e que esses conceitos se tornam quase apenas analíticos (1986, p.205).

O autor relaciona algumas premissas básicas para a teoria crítica: (a) a consciência de que a ação está inscrita em um quadro de possibilidades que constitui a problemática da teoria, analisada através de pesquisa histórica; (b) a consciência de que a própria teoria é

delineada por esta problemática; (c) o entendimento que o quadro de possibilidades de ação muda com o tempo e o objetivo da teoria é entender essas mudanças; (d) o fato desse quadro tomar a forma de uma estrutura histórica, constituída pelas ideias, condições materiais e instituições, dentro da qual a ação ocorre (Cox, 1986). Nesta pesquisa, estão presentes elementos da teoria crítica como a investigação histórica da questão da migração, o foco nas ideias e enquadramentos que são publicados sobre imigração, a preocupação com as instituições construídas e com os elementos materiais que formam o contexto atual da imigração.

Linklater (2004) fala mais precisamente de uma linha de pesquisa na teoria crítica que foca nas mudanças na comunidade social que une os membros de um estado e os diferencia do mundo “exterior”. A principal preocupação dessa linha é compreender como o estado se modifica como uma comunidade moral e política. Entre os objetivos desta pesquisa, está a caracterização do estado como uma comunidade que repensa sua identidade e, principalmente, as maneiras como ele vai integrar os estrangeiros que agora fazem parte do território, mas não participam da política. As questões que ele relaciona a essa linha de pesquisa se assemelham às questões que se busca responder nesta pesquisa, tais como: o que une os membros dessa comunidade?; como são caracterizados os “outros”?; essa comunidade é fechada?; quanto?; eles aceitam estrangeiros? (Linklater, 2004, p.289). O autor ainda questiona se o vínculo existente dentro da comunidade nacional está se enfraquecendo com os processos de globalização, representados aqui pela integração regional europeia, que modifica os conceitos de direitos para estrangeiros e o significado moral do fenômeno da migração (p.287).

Esta pesquisa tem diversos pontos em comum com as propostas de investigação da teoria crítica, especialmente no foco dado aos estados, sem relevar a importância de outros atores políticos. Outro caminho trilhado em comum entre esta pesquisa e a teoria construtivista é a consideração dada às ideias, juntamente com as instituições existentes e as capacidades materiais disponíveis, a partir da análise histórica e das mudanças sofridas no quadro de possibilidades de ações.

2.2. Objeto de estudo

O modo como entendemos as Relações Internacionais neste trabalho, portanto, está baseado principalmente na teoria crítica de RI, que coloca um grande peso na interação entre os estados e suas sociedades para a constituição do sistema internacional, sem perder de vistas as condicionantes institucionais. Aqui, pretendemos compreender o modo como a interação

entre os países e entre suas populações define o ambiente em que se darão essas interações. Dessa maneira, admitimos uma influência do relacionamento estado-sociedade e estado-estado no projeto de integração regional da União Europeia, como também, uma influência da estrutura e organização da UE nesses dois relacionamentos. Essa mesma influência pretende-se verificar entre o estado e processos de globalização e a organização do sistema internacional. Em consonância com uma descrição apresentada por Nogueira e Messari (2005), pretendemos “mostrar como as instituições [internacionais] atuam não só como instâncias de coordenação de estratégias para alcançar interesses comuns, mas também como incidem na própria formação e, portanto, na mudança de interesses dos estados” (Nogueira; Messari, 2005, p. 98). Desta feita, a pesquisa apresenta-se como uma forma de identificar quais discursos sobre imigração estão presentes no debate midiático, de mapear a formação de políticas públicas a partir desses discursos e, concomitantemente, analisar como isso influenciará o posicionamento do estado no sistema regional e internacional.

Moravcsik (1997) ressalta a importância das instituições representativas e, portanto, das eleições para a construção das preferências dos estados, inserindo-as em um ambiente internacional. O autor descreve que “pressões sociais transmitidas pelas instituições representativas e suas práticas alteram as ‘preferências estatais’ ” (Moravcsik, 1997, p. 519) e também estabelece como o sistema internacional pode influenciar essas preferências de modo que “preferências estatais podem refletir padrões de interação social transnacional. Enquanto preferências estatais são (por definição) invariáveis em resposta às circunstâncias políticas e estratégicas entre estados, elas podem variar em resposta às mudanças no contexto social transnacional” (Moravcsik, 1997, p. 522). O mesmo processo é defendido por Habermas (1997) em seu modelo de duas vias (*two-track model*). Nesse modelo, pensado apenas para a política nacional, os cidadãos demandam responsividade dos governantes com suas preocupações e problemas, que são expressos através dos debates na esfera pública. Eleições periódicas e competitivas garantem que a esfera pública tenha poder político para demonstrar suas preferências: nesses eventos serão eleitos os atores políticos que souberam responder adequadamente às demandas apresentadas pelos cidadãos.

Mas o mesmo processo pode ser pensado para a política em âmbito regional ou internacional, especialmente no caso da União Europeia, que tem eleições diretas para seu Parlamento. A “europeização” e o imbricamento dos âmbitos nacional e inter-regional nas discussões políticas nos países membros da União Europeia são foco de pesquisas desde antes das primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu, no final da década de 1970. Uma

parte considerável dos estudos sobre as eleições europeias trouxe como resultado a constatação de elas se configurarem como uma extensão das eleições nacionais, ou seja, como “eleições nacionais ‘de segunda ordem’ na qual a arena em jogo (a arena europeia) fica em segundo plano em relação à arena nacional como o foco das demandas e questões de representação” (van der Eijk; Franklin, 2004, p. 32; Marsh, 1998, p. 592). Ou seja, as eleições europeias não são marcadas pelas discussões de questões europeias, mas pela discussão de questões nacionais. No caminho inverso, porém, Peter Mair (2000) discutiu o impacto que os temas europeus causaram nas discussões para as eleições nacionais, chegando à conclusão de que este impacto é objeto de controvérsias.

O estudo de Mair leva-nos a questionar se os partidos nacionais estavam realmente absorvendo as discussões da Europa nas eleições nacionais e sugeriu que há uma confusão entre as duas formas de participação do eleitorado nas questões europeias. Para ele, as campanhas de eleições para o Parlamento Europeu têm levantado bandeiras que são de competências dos governos nacionais (como as ideias sobre o futuro da UE), enquanto as campanhas nacionais se baseiam em questões políticas cotidianas nas quais a UE e o Parlamento tem forte poder de decisão atualmente, como a economia ou as questões sobre imigração, por exemplo. Segundo Mair,:

a questão da Europa figura precariamente nas eleições nacionais [...], a maioria das quais estão ligadas com questões políticas cotidianas. Estas mesmas políticas são muitas vezes negligenciadas nas eleições europeias, muitas das quais envolvem debates hesitantes sobre o futuro da Europa. Em outras palavras, as disputas em cada arena aparentam envolver questões que muitas vezes só podem ser resolvidas fora daquela própria arena (Mair; 2000, p. 46).

Apesar de as eleições para o Parlamento Europeu focarem em discussões sobre o futuro da UE, é no âmbito nacional que ocorrem as decisões sobre a integração regional. Ao mesmo tempo, os debates nacionais envolvem muitas questões que atualmente são resolvidas pela UE.

Assim como Mair, outros dois pesquisadores, van der Eijk e Franklin, encontraram outro tipo de inadequação das propostas políticas para o Parlamento. Atualmente, as campanhas políticas para esse órgão incluem proposições relacionadas à integração europeia. Pode se perceber uma divisão entre partidos pró- e anti-Europa, que passa ao largo da divisão política histórica entre direita e esquerda. A pesquisa de van der Eijk e Franklin, que analisou as eleições para o Parlamento, encontrou bases para crer que, ao menos no âmbito Europeu,

há mais espaço para a discussão política no sentido pró- e anti-UE. Segundo os autores, “as dimensões políticas pró- e anti-UE aparentam estar mais maduras para politização [...] do que a dimensão de orientação política de direita ou esquerda” (van der Eijk; Franklin; 2004, p. 47). Em suma, as duas pesquisas descrevem que há grandes incentivos para aumentar a discussão sobre a integração regional europeia, e que essa discussão tem que encontrar seu espaço também nos âmbitos políticos nacionais.

Levando-se em consideração que nos debates públicos nacionais – em paralelo com as pesquisas apresentadas sobre as eleições para o Parlamento Europeu – há grande espaço para a politização de questões nos termos pró- e anti- União Europeia, podemos também supor que há espaço para uma polarização no sentido pró- e anti- movimentos migratórios, uma vez que as políticas públicas sobre imigração se encontram hoje fortemente relacionadas ao organismo internacional. O lugar dessas discussões sobre políticas públicas sobre imigração não estaria restrito somente ao âmbito nacional porque a imigração tem causas e consequências que ultrapassam as fronteiras dos países (apresentaremos este ponto com mais detalhes no próximo capítulo), além da UE ter institucionalizado processos para lidar com a imigração e asilo, como os Acordos Schengen, a Regulação de Dublin⁸, e a Política Comum de Imigração e Mobilidade. Por essa característica, a imigração é um problema que pode demandar algum nível de cooperação e convergência de ações entre países para que seja solucionado de maneira eficaz. Soluções isoladas (como o aumento das restrições à entrada e naturalização de estrangeiros e o maior policiamento das fronteiras) se mostram pouco eficazes em diminuir o influxo de pessoas, refletindo muitas vezes no aumento da imigração irregular. A União Europeia se mostra como uma arena promissora, com alto poder para convergir e monitorar as ações dos países-membros e encontrar soluções coletivas para a questão da imigração. Assim, o tema tem grande potencial para guiar as discussões no Parlamento Europeu e suplantando o debate pró- e anti-UE, em um espaço que tem potencial para criar políticas eficazes para lidar com a imigração.

A proposta de analisar ideias e discursos políticos por meio de enquadramentos com a intenção de compreender as relações políticas também foi realizada por Krebs e Jackson (2007). Nesse artigo, os autores propõem um estudo sobre a importância dos discursos para a

⁸ A regulação de Dublin, Regulamento 2003/343/CE, estabelecida pelo Conselho da União Europeia, em 2003, se refere aos critérios e mecanismos para determinar o Estado Membro responsável por analisar o pedido de asilo por cidadãos de estados não-membros. A regulação é alinhada com o sistema do EURODAC (*European Dactyloscopy*), que recolhe digitais de asilantes e imigrantes irregulares. A regulação de Dublin é criticada pelo ACNUR e pelo *European Council on Refugees and Exiles* por não garantir proteção justa, eficiente e eficaz para os refugiados.

discussão política e indicam caminhos para que esse estudo possa ser transposto para as Relações Internacionais a partir de uma ótica construtivista. Os autores desenvolvem o conceito de “construtivismo coercitivo” baseando a análise do discurso político de maneira inter-relacional, com preocupação maior com a conversação, a interação e a socialização em detrimento de uma ótica individualista, preocupada com a motivação, a ação e o *self*. Analisa-se o discurso focando no que é dito e minimizando a importância das intenções por trás do que é dito. Segundo os autores, “não podemos observar diretamente o que as pessoas pensam, mas podemos observar o que elas dizem e como elas respondem a argumentos e contra-argumentos. Na nossa visão, não importa se os atores acreditam naquilo que dizem, se eles estão motivados por interesses materiais apenas ou um comprometimento sincero”. (Krebs e Jackson, 2007, p. 43). De acordo com essa visão, discurso e retórica “afetam as decisões políticas mesmo quando todos os atores são operadores cínicos com pouco interesse na deliberação genuína [...]. Diferentemente das teorias materiais e ideacionais, nós argumentamos que linguagem tem um impacto real nas decisões políticas” (Krebs e Jackson, 2007, p. 43). Dessa maneira, o discurso adotado pelos atores políticos é uma fonte confiável para compreender de que maneira a solução para uma situação será buscada e é no discurso que esta pesquisa vai procurar os indícios sobre as preferências do estado. Analogamente a Krebs e Jackson, entendemos que os compromissos políticos, e as políticas públicas derivadas deles, serão preferencialmente baseados nos discursos apresentados publicamente. Mesmo que existam arranjos individuais e com intenções privadas, eles perdem importância para a justificação pública porque permanecerão no âmbito privado. Aos cidadãos, será apresentado apenas o discurso público.

A visão dos dois autores não está muito distante da de Habermas (1997, v. II), que lembra que a publicidade dos argumentos transforma-se em um constrangimento efetivo para os atores do sistema político. Argumentos que passam por um escrutínio público tendem a pautar-se pela racionalidade e sua justificabilidade pública. Por exemplo, quando um político considerar contratar um parente apenas para aumentar a renda familiar, ele vai justificar essa contratação na capacidade profissional da pessoa e não nos laços de parentesco. O método inter-relacional de Krebs e Jackson diminui a importância da intenção por trás do ato e dá atenção ao modo como o político apresenta a questão ao público. Atualmente, pode-se supor que o campo de manobra para arranjos individuais está ainda mais diminuído, uma vez que a política está sob o olhar vigilante da sociedade civil e da mídia, que expõem todas as ações dos atores políticos à publicidade.

Habermas também defende que a esfera pública pode funcionar como um espaço de discussão das opiniões políticas, contanto que ela seja protegida pelas liberdades individuais liberais, como liberdade de expressão, assembleia e associação (Habermas, 1991). Apesar de essas liberdades serem garantidas aos imigrantes, não se pode afirmar que isso garante que suas demandas são ouvidas e atendidas pelos governantes. Ao contrário, a falta de direitos políticos de voto e elegibilidade dos imigrantes muitas vezes leva o grupo a ser marginalizado pelos atores políticos, uma vez que estes não precisam preocupar-se em garantir o voto dos imigrantes para eleger-se.

Dryzek e Niemeyer (2008) fazem uma leitura da teoria democrática de Habermas defendendo uma “representação discursiva” para o aprofundamento de democracias deliberativas na atualidade. Uma vez que hoje não é possível a participação de todos os cidadãos de um local no processo de tomada de decisão deliberativo, os autores defendem que é possível a representação de todos os discursos, mesmo que o processo não conte com a presença de todos os concernidos. O processo seria complementar a outras instituições democráticas (como a própria eleição representativa) e utilizado como uma alternativa quando a representação pessoal não fosse possível implicando, segundo os autores, em legitimidade democrática “contanto que as decisões coletivas sejam consistentes com os discursos existentes na esfera pública” (Dryzek; Niemeyer, 2008, p. 484). O princípio foi pensado para ser utilizado como uma maneira auxiliar para consultar as possíveis soluções que surgiriam de um processo deliberativo completo e contribuir para as discussões realizadas pelos atores políticos. A preocupação com uma distribuição representativa dos discursos presentes na esfera pública nesta deliberação de um público menor poderia garantir que o processo fosse similar ao de uma deliberação irrestrita. Nesse sentido, a representação discursiva poderia ser uma alternativa para incluir as demandas dos imigrantes nos debates políticos, mesmo que a eles não seja garantido o direito de voto e elegibilidade. Por outro lado, uma vez que os discursos são fortemente baseados em conceitos culturais, a exemplo da identidade nacional, é bastante provável que as comunidades autóctones não consigam representar completamente os discursos que as comunidades imigrantes utilizem.

Nesta pesquisa, portanto, partimos da identificação dos enquadramentos predominantes nos debates apresentados nos meios de comunicação, para a construção de um panorama das preferências políticas sobre imigração. Entendemos que estas preferências serão, direta ou indiretamente, a base para a formulação de políticas públicas nacionais e regionais para o tema. Desejamos observar qual é a importância desse debate realizado nos

meios de comunicação de massa para a construção de políticas públicas para imigração, o que nos possibilitaria ter informações sobre o relacionamento entre estados e o funcionamento da produção de políticas públicas dentro do sistema regional. Assim, consideramos as duas visões principais sobre a questão da imigração: a primeira reflete o entendimento que a imigração deve ser encarada como um problema de segurança nacional e, por consequência, demanda uma atuação soberana dos países, especialmente os receptores de imigrantes; e a segunda é marcada pelo entendimento que a imigração suscita questionamentos de direitos humanos e, por isso, formas de governança internacional, como a cooperação multilateral e os regimes internacionais de direitos humanos é que têm centralidade para a questão.

2.3. Visões sobre os imigrantes e as políticas públicas de imigração

Os conflitos entre as comunidades locais e as migrantes, as dificuldades percebidas com relação ao tema e, especialmente, os desafios das respostas governamentais aos imigrantes, são o foco principal da discussão política e acadêmica sobre a migração nos últimos anos. Os desafios das respostas governamentais afetam as populações locais – que reclamam das mudanças que a imigração provoca na identidade nacional, do acirramento das crises econômicas e das dificuldades de integração da população estrangeira – e também as populações migrantes, que sofrem mais, em média, com o desemprego e muitas vezes estão excluídas social, econômica e politicamente da comunidade em que eles vivem. Para Koopmans e Statham (1999), a imigração é uma questão muito debatida atualmente porque a entrada de pessoas de culturas diferentes em uma comunidade política enfraquece a legitimidade e a autoridade do estado e sua capacidade em promover a integração.

Para a comunidade nativa, as ações do governo não têm eficácia porque não conseguem solucionar os problemas trazidos pela imigração, além disso, certos princípios fundadores de sua ordem social são desafiados pela cultura estrangeira. Para a comunidade alóctone, não há legitimidade nas ações do governo porque eles não compartilham da mesma concepção de justiça e sua comunidade política é baseada princípios diferentes, com o complicador de os imigrantes serem muitas vezes excluídos dos processos de tomada de decisão.

Um exemplo forte das diferenças entre concepções jurídicas é a questão da secularização da vida política e social. Atualmente, é forte a defesa da separação estrita entre estado e religião: a regulação da vida pública deve ser realizada pelo estado secular e a religião deve ser reservada para a vida particular. Alguns grupos, normalmente identificados

como tradicionalistas, acreditam na importância de preceitos religiosos influenciarem todos os aspectos da vida, inclusive os aspectos políticos e a legislação. Propostas de governos teocráticos são comuns a grupos de diversas religiões, mas o Islã está relacionado hoje com um grande número de governos religiosos, como os existentes na Arábia Saudita, Irã, Somália e Sudão, e algumas interpretações da religião acreditam que todas as partes da vida, especialmente uma tão importante quanto a política, devem estar conectadas a Deus, denunciando a impossibilidade da existência de um estado secular, de acordo com suas crenças religiosas (Demant, 2004, p.176-177). A maioria dos muçulmanos que vivem fora de estados islâmicos acredita que é possível uma conciliação entre as leis não religiosas para a vida pública e a *sharia* – código moral do Islã – para as questões pessoais e comunitárias, mas muitos grupos antimodernistas defendem que a não aplicação das leis religiosas a todas as esferas da vida é contrária às determinações do Islã (Demant, 2004).

A controvérsia sobre a perda de legitimidade leva a respostas variadas para a comunidade migrante crescente e nós optamos por analisar a fundo duas das respostas mais comuns para o tema. Focamos nossa discussão em dois grupos discursivos principais para as referências aos imigrantes: um que agrupa as preocupações relacionadas com a segurança nacional e o outro que agrupa as preocupações referentes aos direitos humanos dos migrantes.

O crescimento da população migrante em uma comunidade política pode trazer discussões que se referem à segurança nacional e esse primeiro grupo de referências foca nos desafios que os grupos migrantes trazem para a coesão cultural e social internas. Para este grupo, a presença dos imigrantes é normalmente enxergada como o ponto focal dos problemas sociais e econômicos em um país. É estabelecida uma linha de raciocínio que associa a imigração com questionamentos sobre os valores culturais que compõem a identidade nacional e com ameaças à segurança nacional, por conta da desarticulação dos laços de solidariedade dentro daquela sociedade e de temores com relação a atos radicais e de terrorismo. Adicionalmente, as diferenças culturais entre os grupos acirram percepções de decadência da identidade nacional e competição econômica e, dessa maneira, aumentando os desafios para a segurança nacional.

É importante notar que os imigrantes representam desafios de integração diferentes, de acordo com as diferenças culturais que são percebidas entre os grupos. Quanto maior a percepção de diferença, maior é a dificuldade prevista para a integração do grupo de imigrante, daí a dificuldade maior associada à integração de grupos muçulmanos. Neste bloco de entendimentos, principalmente, os grupos de imigrantes são percebidos e tratados como

grupos identitários coesos e unificados. Para a comunidade receptora e seus governantes, a pluralidade das sociedades emissoras é “apagada” e não são percebidas as diferenças de identificação individual com as características do grupo cultural a que pertence o imigrante. A segregação de grupos de imigrantes da mesma nacionalidade em alguns bairros e setores da cidade acaba por reforçar a visão de que todos fazem parte de um único grupo e possuem muitas características em comum. Uma vez que a imigração é um problema de segurança nacional, ações unilaterais dos países são as respostas mais condizentes com esses entendimentos.

Para o segundo grupo de entendimentos, a fonte dos problemas sociais e econômicos do país não está exatamente na presença das populações imigrantes, mas na falha do governo e da sociedade em integrá-los social, econômica e politicamente, desrespeitando os princípios universais dos direitos humanos. Essa falta de integração e o desrespeito aos direitos humanos da população estrangeira é a principal força por trás dos conflitos sociais que surgem com a população autóctone. Este grupo de argumentos defende discursos que reconhecem que a percepção de falta de legitimidade das ações do governo é ocasionada pelo não compartilhamento de princípios políticos com a população estrangeira e pelas formas diferentes de justificar as ações governamentais, assim como apresentam sugestões para possibilitar maior inclusão política dos imigrantes. Neste grupo de entendimentos focados na questão de direitos humanos, a inclusão dos imigrantes é vista como essencial para a solução dos conflitos sociais e políticos surgidos com a chegada dos estrangeiros. Uma vez que o foco está em questões que transcendem as barreiras do país receptor ou emissor de imigrantes, esse bloco de entendimentos demanda respostas multilaterais e de governança global ou regional para solucionar os conflitos causados pela imigração.

É importante reconhecer que o enfoque dado a um ou outro grupo discursivo é atravessado pelo conceito construído de cidadania e a definição de como a sociedade deve se organizar. Como dito, o conceito de cidadania é central para os estudos de migração internacional porque define aqueles que têm acesso a determinados direitos. Na maioria dos casos, migrantes têm direitos econômicos, sociais e culturais, mas não têm acesso a vários direitos políticos. Uma vez que a cidadania não pode ser entendida na ausência de direitos políticos, migrantes não podem ser considerados cidadãos completos no país em que foram acolhidos até que se naturalizem naquele país (*cf.* Reis, 2007). A cidadania, por sua vez, pode estar relacionada com uma ideia de pertencimento a uma comunidade e de filiação a uma identidade nacional, provocando uma forte oposição entre “nós” e “eles”. Nesse caso, há

incentivos para assumir o discurso securitário sobre a imigração. Se o conceito de cidadania estiver relacionado com a posse de direitos legais do indivíduo com relação ao estado, a defesa do discurso dos direitos humanos universais é predominante.

Esse primeiro conceito de cidadania apresentado – cidadania comunitarista – defende que a criação de laços de responsabilidade mútua e de concepções de bem comum são possíveis por meio do processo social de construção de uma comunidade política em torno de história, cultura, língua e território comuns (Bellamy; Warleigh-Lack, 1998, p.459). Dessa forma, os indivíduos conseguem estabelecer quem são os detentores dos direitos, como esses direitos devem ser promovidos e consolida-se o compromisso desses indivíduos com relação a uma organização política, o estado nacional, que garante a produção e distribuição dos bens públicos. O segundo conceito, de cidadania cosmopolita, reforça as obrigações morais dos indivíduos com todos os outros, baseadas na existência de laços que criam uma comunidade humana, anterior à nacionalidade. O ideal kantiano de cidadania universal baseia-se na existência de laços de solidariedade entre todos os humanos, mais do que na existência de um governo mundial. Linklater (1998) lembra que o conceito de cidadania pode ter sua dimensão moral expandida, estando mais aberta para defender os direitos humanos universais, mesmo que não haja uma expansão das fronteiras políticas do estado-nação, com a constituição de um governo global (p.26). Também de acordo com essa tendência cosmopolita, Habermas defende que, nas sociedades complexas modernas, o Direito pode ter o papel de manter a coesão social entre os cidadãos, suplantando o poder unificador de outros laços sociais, como a religião ou a identidade nacional (Habermas, 1990, p.139). Essa função do Direito abre caminho para a defesa da inclusão plena do imigrante com base na universalidade dos direitos humanos, uma vez que os laços sociais baseados na identidade cultural de um país perderiam espaço para o Direito, que apesar de também baseado em conceitos culturais, oferece maior abertura para a inclusão de pessoas que não participem totalmente da cultura nacional.

De uma maneira análoga às concepções de cidadania, as definições de como a sociedade deve se organizar influenciam na proeminência de um ou outro enfoque discursivo no debate sobre imigração. De acordo com Demant (2009) o debate sobre a convivência de grupos diferentes dentro de uma mesma comunidade política admite uma classificação em torno de duas características principais: a crença na possibilidade de convivência de culturas diferentes em um mesmo espaço e a tendência desses grupos em estabelecer contatos entre si (p.2). As pessoas podem preferir a convivência de um ou poucos e semelhantes grupos, culminando em uma sociedade mais coesa (monismo cultural), ou a convivência de vários

grupos, forjando uma sociedade mais diversa (pluralismo cultural). No outro espectro, podem defender que a identidade cultural é essencialmente imutável (essencialismo cultural) ou que exista a possibilidade de mescla de elementos entre culturas (evolucionismo cultural).

Do cruzamento dessas duas dimensões, surgem quatro vias principais para lidar com os grupos estrangeiros: sociedades “monistas-essencialistas” preferem pouca diversidade e não acreditam na mudança dos valores culturais, adotando uma posição de rejeicionismo, preferindo políticas para barrar a entrada de estrangeiros; “monistas-evolucionistas” também preferem a convivência com grupos semelhantes culturalmente, mas aceitam que os valores culturais podem ser modificados, eles adotam uma posição assimilacionista, na qual políticas são construídas para assimilar os estrangeiros à cultura nativa; “pluralistas-essencialistas” admitem a convivência de grupos culturalmente diversos, mas não acreditam na possibilidade de mudança dos valores culturais, preferem políticas multiculturais, criando estruturas para garantir a autonomia e a diferenciação dos diversos grupos⁹; os “pluralistas-evolucionistas” admitem a convivência de diversos grupos culturais e defendem a possibilidade de mudança de seus valores, defendem uma postura integracionista, com a criação de uma nova cultura coletiva com elementos da cultura nativa e estrangeira. De maneira geral, sociedades “monistas-essencialistas” se identificarão mais com o entendimento securitário, e “pluralistas-evolucionistas” com o entendimento dos direitos humanos. Pode-se argumentar que os outros dois tipos de sociedade terão uma posição relativamente ambígua com relação aos dois entendimentos, com maior aderência ao argumento securitário à medida que a comunidade estrangeira se torne mais significativa, uma vez que a posição hegemônica (ou igualitária, no caso do multiculturalismo puro) da comunidade autóctone poderá ser questionada. Podemos reconhecer, na Alemanha, na Áustria e na Suíça, algumas preferências por políticas assimilacionistas, refletidas na necessidade de comprovação aprendizado da língua, na criação de cursos de história e culturas nativas para pessoas que querem se naturalizar.

Todd (1994) também reconhece uma estratégia semelhante de assimilação à cultura nacional que Alemanha e Áustria utilizam com seus imigrantes. Ele identifica tipos diferentes de organização social que vão determinar preferências por modos diversos de integração de imigrantes nas sociedades contemporâneas. Todd defende que a organização familiar influencia a organização social de uma comunidade e cria sociedades universalistas, que admitem a extensão da cidadania para diferentes pessoas (como a França, a Rússia, a China e

⁹ A política consensual de Lijphart (1968) é um exemplo de sociedade organizada de maneira “pluralista-essencialista”. Variações das políticas multiculturais admitem uma posição igualitária entre os grupos culturais, ou a existência de um grupo cultural hegemônico (comunalismo).

o Mundo Árabe), ou diferencialistas, para as quais a cidadania é um conceito fechado e não extensível (como a Inglaterra, o Japão e os Estados Unidos). A Alemanha e a Áustria podem ser reconhecidas como sociedades diferencialistas, que evoluíram a partir de um sistema familiar de linhagem troncal (*famille souche*), marcada pela autoridade dos pais (normalmente do pai) e pela desigualdade entre os filhos (com a prevalência de apenas um dos filhos na cadeia sucessória, normalmente o primogênito masculino) (Todd, 1994, capítulo 1). No caso da Suíça, sua estrutura social abrange aspectos diferencialistas, como herança da família troncal, especialmente na parte alemã do país, mas também abrange aspectos universalistas, como herança do Império Romano e sua identificação com a cultura francesa.

Segundo Todd, a característica diferencialista da Alemanha significou, na prática, a assimilação de grupos que são etnicamente e culturalmente conectados com os alemães. A população alemã conseguiu estabelecer pontos de contato entre sua cultura e a cultura estrangeira similar, como foi o caso dos iugoslavos, e isso facilitou que eles fossem admitidos como iguais e integrados de maneira bem sucedida na sociedade. Por outro lado, quando os grupos são culturalmente diferentes e não se consegue estabelecer pontos de contatos entre as culturas, os grupos são reconhecidos como diferentes e sua integração à sociedade autóctone não se completa. Todd dá o exemplo da segregação de grupos como os turcos na Alemanha, considerados culturalmente diversos (Todd, 1994, p.208-216).

Mantendo o foco nessas duas visões principais sobre a imigração, realizaremos uma análise das políticas públicas e do debate midiático na União Europeia e nos dois países analisados, com o objetivo de lançar luz sobre o relacionamento entre mídia e políticas públicas. O próximo capítulo apresenta o desenvolvimento recente das políticas públicas para a imigração nos três países pesquisados e na União Europeia e o terceiro capítulo realiza uma análise do debate midiático que acompanhou as decisões de políticas públicas sobre imigração na Alemanha e na Áustria entre 1999 e 2009.

3. Capítulo 2 – Políticas Públicas de Imigração

Atualmente, os fluxos migratórios intensos incitam debates sobre o papel do estado como a forma mais importante da organização política no âmbito internacional, uma vez que colocam em debate uma possível perda de eficácia do controle dos governos sobre suas fronteiras e a identidade nacional e, conseqüentemente, sobre a integração social e sobre a legitimidade de suas próprias ações. O movimento contemporâneo de pessoas entre fronteiras coloca desafios à manutenção de um sistema pluralista nas Relações Internacionais, que é baseado principalmente no relacionamento entre estados.

Alguns autores (Rosenau, 1992; Habermas, 1996; Koopmans e Statham, 1999) reconhecem uma pressão para a criação de novos modos de governança, que compreendam outras maneiras de tomada de decisão internacionalmente e que envolvam maior diversidade de atores, além dos governos nacionais. Esses autores acreditam que uma percepção de falha com relação às políticas migratórias de um país ajuda a disseminar a ideia de que o processo de globalização impõe desafios que erodem a capacidade dos estados lidarem com eles eficientemente. No contexto da União Europeia, os aspectos econômicos e sociais negativos do grande influxo de pessoas ocorrido no final do último século possibilitaram a organização de iniciativas regionais no âmbito político para lidar com a questão da imigração acentuada e, no contexto global, a ONU e uma sociedade civil internacional (em formação) tomaram um papel proeminente nessa discussão. Essas características indicam passos em direção a um regime global sobre a migração, com instituições internacionais eficientes e um corpo de tratados amplamente aceitos no cenário internacional – de maneira análoga como ocorre com os temas de direitos humanos ou de meio ambiente.

A discussão sobre a legitimidade da organização do sistema internacional atravessa a discussão sobre os movimentos migratórios uma vez que os estados contemporâneos não têm conseguido controlar eficientemente o movimento de pessoas entre suas fronteiras, em especial, a entrada de imigrantes irregulares. Ao mesmo tempo, o aumento da pluralidade interna aos países, causada pela imigração, diminui a capacidade dos governos em controlar a coesão social (Koopmans e Statham, 1999). A facilidade de movimentação de pessoas entre as fronteiras, a grande mobilidade de fatores econômicos, as forças que atraem migrantes para países economicamente desenvolvidos (*pull forces*) e que os levam a deixar as condições ruins de vida em países em desenvolvimento (*push forces*), somados aos desafios sociais da integração de minorias estrangeiras culturalmente distintas ocasionam o questionamento da

capacidade do estado de regular eficientemente alguns de seus problemas internos e internacionais. Essas percepções de falhas acirram a ideia de ilegitimidade das ações governamentais por conta de sua perda de eficácia, a chamada *output legitimacy* (Scharpf 1999; Hurrell, 2007). Segundo os autores, o processo coloca dúvidas sobre a legitimidade das ações do governo e cria espaço para a emergência de outros atores internacionais.

Rosenau (1992) entende que a constituição de uma governança global é fruto da necessidade imposta à comunidade internacional de resolver alguns problemas de maneira global, já que os estados não têm direito de estender sua soberania sobre assuntos que ultrapassam suas fronteiras. Assim, surge espaço para que sejam legitimadas as ações de mais atores – como instituições internacionais, organizações não governamentais (como empresas transnacionais, ONGs, redes de *advocacy*, etc.) – e de tratados multilaterais que criam dimensões de governança, mas não de governo¹⁰. A visão é similar à de Koopmans e Statham (1999) que afirmam que o estado contemporâneo sofre um processo de erosão de seus papéis interno e internacional de organização social provocado pelas consequências da globalização. Os autores lembram também que Habermas (1996) descreve um estado pós-nacional, em que os focos de poder se deslocam para arenas supranacionais e no qual a pluralização interna das sociedades contemporâneas compromete o estado como o detentor do monopólio sobre a identidade nacional.

Em uma pesquisa sobre a harmonização de políticas de asilo na União Europeia, Hatton sugere que a cooperação na UE pode trazer uma divisão de responsabilidades mais equitativa se o organismo centralizar o processo de reconhecimento de asilantes. O autor afirma que a cooperação regional em políticas públicas de asilo pode produzir políticas mais eficazes e coerentes, enquanto a simples harmonização das políticas nacionais não é suficiente para cumprir esse papel (Hatton, 2012, p.25). Apostando no otimismo, Hatton relata ainda que tendências recentes apontam que a centralização das políticas públicas de asilo é viável em um futuro próximo (p.25). Em um tom mais pessimista, Klepp (2010) descreve a reafirmação da importância de atores nacionais e locais na interpretação da legislação internacional e regional. No contexto da política migratória da União Europeia, a autora reconhece que insegurança legal causada pela superposição e a complexidade da legislação europeia acaba comprometendo sua aplicação (Klepp, 2012, p.20-21). Um dos exemplos citados por Klepp é

¹⁰ Segundo Rosenau (2000), ambos governança e governo referem-se a sistemas de regras, mas governos requerem uma autoridade formal (determinada por uma constituição, por exemplo) e poderes de controle determinados, enquanto a governança não necessariamente deriva de responsabilidades formais e não requer obrigatoriamente poderes para garantir o cumprimento das determinações.

a ausência de aplicação do princípio do *non-refoulement*¹¹ pelo governo Italiano para refugiados que chegam pelo Mar Mediterrâneo, vindos do norte da África. A Itália estabeleceu diversos acordos bilaterais para extraditar imigrantes irregulares para a Tunísia sem que lhes fosse cedido o direito de requerer asilo.

Outro grupo importante de estudiosos (Money, 1997; Freeman, 2004; De Bruycker, 2005) identifica a persistência de elementos que procuram reforçar o papel do estado nessa matéria e que, portanto, não permitem a caracterização de um regime global ou regional de migração. Os autores apontam a importância dos contextos nacional e local para a formação de preferências sobre políticas de imigração e para a dificuldade de agrupar países com características comuns de incorporação de imigrantes, sugerindo grande variação entre eles nesse quesito.

Money (1997) analisa as políticas de controle de imigrantes a partir da hipótese de que a concentração de comunidades de imigrantes em uma determinada região aumenta a competição local por empregos, recursos e serviços e provoca o aumento da oposição aos movimentos migratórios. A autora pondera que imigrantes passam a ser vistos como um problema, por exemplo, quando a mão de obra local é substituída pela imigrante (*competition for market-based resources*), quando os imigrantes utilizam os serviços públicos de transporte, saúde ou educação (*competition for state-based resources*), ou quando os imigrantes trazem novas concepções de sociedade e formas diversas de organização (*competition for “community” resources*). Essa percepção negativa sobre os imigrantes influencia a política municipal ou regional e, a partir dessas duas, alcança a política nacional em alguns momentos. Money analisa as posições dos dois maiores partidos ingleses e encontra evidências que as políticas de controle dos imigrantes se ajustaram de acordo com a pressão pública e a atuação de elites políticas, e com marcada importância do contexto local e regional (Money, 1997, p.714).

Similarmente, Freeman (2004) realiza uma pesquisa comparativa sobre as formas de incorporação de imigrantes em diversos países e encontra dificuldades em encontrar padrões entre eles, resultando em grandes diferenças nacionais. Através de quatro dimensões – cidadania, mercado, bem estar social e cultura – o autor nota que os países não têm uma aproximação coesa com relação à assimilação de imigrantes entre essas dimensões, assim como, entre os países. Ou seja, países podem facilitar a assimilação cultural ao mesmo tempo em que restringem a assimilação a seu mercado de trabalho, e países com perfis similares de

¹¹ O princípio de *non-refoulement*, artigo 33 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, impede que refugiados sejam devolvidos aos países que os perseguem.

sistemas políticos e comunidades de imigrantes não apresentam os mesmos níveis de assimilação entre si. A análise de De Bruycker (2005), por sua vez, indica a prevalência das preferências nacionais, mesmo diante das tentativas de harmonização da política de imigração na União Europeia (*cf.* próxima sessão). Neste capítulo, analisamos as oportunidades e as restrições para que elementos de governança regional sejam aplicados nas políticas públicas construídas nos últimos anos na União Europeia.

3.1. Políticas nacionais e regionais de imigração

O aumento dos movimentos migratórios na Europa ocorreu simultaneamente à expansão do sistema regional de governança e ambos possibilitaram, nos últimos anos, que a União Europeia se encarregasse de coordenar as políticas migratórias dos estados membros e de criar bases para a cooperação regional em matéria de imigração. A UE discutiu propostas de coordenação da migração em seu território no documento *Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration*, de Janeiro de 2005, reconhecendo a importância da imigração para o desenvolvimento econômico da região e, também, do envolvimento das instituições europeias no assunto, para limitar o fluxo de imigrantes irregulares. Esse documento proporcionou um debate sobre as políticas de imigração, inclusive com a realização de uma audiência pública. O plano que define as políticas para migração mais especificamente, o *Policy Plan on Legal Migration*, de Dezembro de 2005, dá atenção especial para políticas de imigração de trabalhadores altamente qualificados, mas apresenta muitas restrições para a entrada de trabalhadores pouco qualificados. De maneira geral, as tentativas para regular os fluxos migratórios nos estados membros da UE não conseguem avançar porque esbarram em pontos que os países não desejam ceder poder para o organismo regional. A aplicação do *Policy Plan*, por exemplo, pode ser limitada se contrariar interesses nacionais e a concessão de visto de permanência e da cidadania, pontos fundamentais de controle sobre estrangeiros, não foram delegadas à instituição regional¹².

Da mesma maneira, a União Europeia se preocupou bastante com o tema dos refugiados nos últimos vinte anos. Uma política comum para os refugiados começou a ser discutida no final dos anos 80 e culminou na Convenção de Dublin, de 1990, que definiu que os pedidos de asilo seriam analisados uma vez somente, preferencialmente pelo país de entrada do asilante. A Convenção também viabilizou acordos com os países de trânsito para a

¹² O Tratado de Maastricht (1992) estabelece que a cidadania europeia seja adicional à cidadania nacional e é oferecida a todos os nacionais de países-membros da União Europeia. Uma vez que a cidadania europeia é definida pela cidadania do país-membro, os estados nacionais conservam o poder sobre a cidadania da União.

readmissão dos asilantes. A crise humanitária do Kosovo, de 1999, acirrou a discussão sobre a responsabilidade sobre os asilantes e a sobre o conceito de distribuição de responsabilidade sobre eles (*burden-sharing*). Em 2003, o Conselho da União Europeia¹³ adotou a Regulação 2003/343/CE, chamada de Regulação de Dublin, que revisou o modo para determinar o país responsável por avaliar os pedidos de asilo e estabeleceu a ligação da política de asilo com o banco de dados do EURODAC, para a identificação das digitais de asilantes e imigrantes irregulares. Em 2005, foi estabelecido o Programa de Haia, com a extensão da cooperação para a criação de uma agência regional de controle de fronteira, a FRONTEX (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia); a harmonização para a determinação da situação de refugiado; e a promoção de programas de integração para refugiados reconhecidos. Entre os últimos desenvolvimentos das políticas públicas para imigração na União Europeia, estão os padrões mínimos para as sanções contra empregadores de imigrantes irregulares, que sugere multas com relação a cada empregado irregular e o pagamento dos custos de extradição deles e até mesmo sanções como a exclusão de receber benefícios públicos (Diretiva 2009/52/EC) e a criação do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo com o mandato de aplicar o Sistema Europeu Comum de Asilo, em 2010.

Sobre a atuação da União Europeia no assunto da regionalização, Keohane, Macedo e Moravcsik (2009) enfatizam a importância da delegação de poder e da reunião de soberanias para a solução de problemas que o estado não consegue resolver, enquanto Botcheva e Martin (2001) preveem que questões que causam externalidades – efeitos que não se restringem ao local nos quais são produzidos – entre diversos países vão requerer a convergência de ações para o enfrentamento dos problemas. Este capítulo analisa as tendências das propostas de políticas públicas de migração no âmbito da União Europeia em direção a uma visão multilateral ou unilateral sobre a imigração, analisando os avanços e os empecilhos que o sistema pluralista de estados apresenta para a constituição de um regime de governança regional de imigração. Acreditamos que este é um tema que tem grandes chances de ser debatido no organismo regional, porque a integração econômica criou laços de interdependência entre os países-membros que refletem na existência de grandes externalidades internacionais. Atualmente, porém, a migração de pessoas é encarada também

¹³ O Conselho da União Europeia é um dos dois órgãos legislativos da UE. Ele é composto pelos ministros de Estado dos países-membros e representa os interesses nacionais. O Parlamento, o outro órgão legislativo, representa os cidadãos da União Europeia.

como um problema securitário. Essa interpretação reflete na manutenção das políticas migratórias ao alcance próximo das políticas nacionais.

Neste capítulo, analisamos as propostas que a UE apresentou entre 2000 e 2012 para a harmonização de políticas públicas para a migração e a sua implementação nos países-membros e verificamos tendências que apontam para o multilateralismo e para a soberania nacional na regulação da migração, no exemplo das mudanças realizadas na lei de imigração da Alemanha (*Aufenthaltsgesetz*), em 2005, da Áustria, (*Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz*), em 2006, e da Suíça (*Ausländergesetz*), de 2005. Identificamos diversos pontos em que há uma busca pela solução de problemas através da governança regional, assim como pressões para manutenção do tema em âmbito nacional. Como resultado, apesar do esforço do órgão regional, as políticas construídas não criaram um regime regional efetivo sobre a migração de pessoas na União Europeia.

As políticas públicas voltadas para a migração na União Europeia desde meados do século XX precisam, primeiro, ser brevemente contextualizadas. O desenvolvimento conseguido entre os anos 1950 e 1970, impulsionado pelas políticas de reconstrução do continente, só pôde ser garantido com a importação de mão de obra barata através dos programas de recrutamento de mão de obra temporária (*Gastarbeiterprogramm*). As políticas de recrutamento cessam e as restrições à imigração aumentam quando os efeitos de crises econômicas dos anos 1970, somadas aos efeitos da permanência desses trabalhadores, que não retornaram a seus países, se tornam perceptíveis para a maior parte da população. A partir do final dos anos 1990, torna-se claro para os governantes a necessidade de um influxo de mão de obra para manter os níveis de desenvolvimento econômico, frente ao envelhecimento da população e às baixas taxas de natalidade. Por outro lado, o início do século XXI viu o acirramento das tensões com relação à adaptação cultural de estrangeiros e a referência à imigração primordialmente como um problema securitário. A resposta principal dos países europeus foi incentivar a importação de mão de obra qualificada e limitar a mão de obra sem qualificação, aumentando o policiamento de fronteiras externas da UE.

Os movimentos migratórios são exemplos típicos de questões que, por um lado, podem ser encarados de maneira multilateral, buscando elementos de governança global e regional para que as soluções sejam eficazes e, por outro lado, há a necessidade da inclusão de elementos unilaterais, buscando a manutenção da soberania e identidade nacionais, para que seja mantida a ordem e a segurança nacionais.

Entendemos que a migração é causada por fatores internos e externos aos países receptores, intrinsecamente interligados e que causam efeitos que ultrapassam os limites das fronteiras nacionais. Esses fatores aumentam os incentivos para uma atuação conjunta e multilateral, criando espaço para a atuação de organizações internacionais, assim como de instituições não governamentais com relação ao tema. Ao mesmo tempo, o fato de o controle da imigração ser entendido como um ponto importante das políticas de segurança interna e para a manutenção da identidade nacional, os países tendem a limitar as iniciativas que partem de organismos internacionais e regionais. Mesmo dentro da União Europeia, onde a livre circulação de pessoas internamente à região seria um grande incentivo para lidar com a imigração de maneira multilateral, a questão é marcada por grandes debates.

A seguir, apresentamos as tentativas de harmonização da legislação com relação à migração na União Europeia entre 2000 e 2012, com foco maior na apresentação do *Policy Plan on Legal Migration*, de Dezembro de 2005. Além disso, analisamos as leis de migração austríaca e alemã para verificar o cumprimento com diversas determinações da União Europeia para a residência e asilo¹⁴. A lei de migração suíça, país que não é membro da UE, mas é associado aos Acordos Schengen de circulação de pessoas e ao Regulamento de Dublin sobre asilo desde 2008, serve como um termômetro da efetividade das leis sobre imigração no organismo regional.

3.2. Contextualização histórica da imigração na União Europeia

A industrialização acelerada das economias da Europa Ocidental após a II Guerra Mundial, impulsionadas pelo financiamento obtido com os EUA através do Plano Marshall para Recuperação Europeia, incentivou a criação de programas de recrutamento de mão de obra estrangeira. Países como Reino Unido, França e Holanda, recebiam trabalhadores principalmente de colônias e ex-colônias com status de cidadãos da metrópole, mas Áustria, Bélgica e Suíça também estabeleceram programas de recrutamento de imigrantes de diversos países, alguns deles, não-europeus. Na Alemanha Ocidental, os programas para trabalhadores temporários (*Gastarbeiterprogramm*) eram realizados com grande envolvimento estatal e por meio de acordos de recrutamento com países como Itália, Espanha, Grécia, Iugoslávia e Turquia. A maioria desses programas de recrutamento previa sistemas de rotação, limitava o tempo de estadia do trabalhador, apresentava restrições a direitos trabalhistas e civis e condições ruins de trabalho e salário. O escritor suíço Max Frisch resumiu bem o cenário

¹⁴ Diretivas da União Europeia 2002/90, 2003/9, 2003/86, 2003/109, 2003/110, 2004/38, 2004/81, 2004/114, 2005/71, 2005/85. Convenções de Dublin I, de 1990, e II, de 2003 (Regulamento 2003/343/CE).

negativo da imigração quando disse que a Alemanha pretendia importar mão de obra, mas, ao invés disso, recebeu pessoas (Castles, 2006, p.742). Segundo Freeman (1995), o raciocínio sobre os trabalhadores temporários é que eles trariam as vantagens da eficiência de alocação econômica, causando aumento de produtividade, sem causar os problemas distributivos, como por exemplo, de ser necessário ampliar os serviços de saúde e educação (Straubhaar, 1992; Freeman, 1995). Os programas de recrutamento perderam força depois o primeiro choque do petróleo, em 1973, mas o fluxo de imigrantes não cessou nessa época. Desde antes do final dos programas de recrutamento, houve um crescimento grande da imigração não regulada e diversos trabalhadores temporários mudaram-se definitivamente para os países receptores, trazendo suas famílias. Em geral, o imigrante não tinha problemas em regularizar sua situação no país, uma vez que tivesse encontrado um trabalho. “Somente desempregados de origem não-europeia correm um risco grande de serem obrigados a deixar o país, uma vez que podem ser considerados fardos sociais”, afirma Miller (1982) com relação aos trabalhadores temporários que não retornavam a seus países. Mesmo assim, a maioria dos países endossava o princípio de saída voluntária dessas pessoas, levando em conta considerações humanitárias.

O fluxo de mão de obra barata é indicado como uma das razões para o longo crescimento econômico dos países da Europa ocidental, mas os trabalhadores temporários eram utilizados para suprir postos de trabalho permanentes: as próprias empresas, após treiná-los, tinham interesse que eles permanecessem, ganhando com o acréscimo de produtividade de um trabalhador experiente. Aos poucos, os trabalhadores seriam incluídos, mesmo que parcialmente, nos sistemas de seguridade social e de educação e teriam mais incentivos para ficar do que para voltar para seus países, onde julgavam que sua situação seria ainda pior com os efeitos das crises e da recessão. Por outro lado, o sistema democrático dos países receptores impunha restrições à expulsão de residentes estrangeiros em situação legal e uma rede de instituições de direitos civis, religiosas e os sindicatos defendia a permanência dos imigrantes.

A mobilização da população autóctone, a partir dos anos 1980, chamava a atenção para as condições ruins das minorias imigrantes: exclusão social, segmentação do mercado de trabalho, segregação residencial, alto índice de desemprego e pouco acesso à infraestrutura de educação e saúde (Castles, 2006, p.743-744). Segundo Castles, até então, os imigrantes haviam sido integrados como minorias economicamente desfavorecidas e culturalmente discriminadas (2006, p.743) e sua condição de temporário causava efeitos negativos em sua integração social e no relacionamento intergrupos (2006, p.751). Esse cenário adverso contribuiu para a ideia de que o governo não tinha controle sobre os fluxos migratórios e

sobre a adaptação das minorias estrangeiras, impondo percepções de que a imigração limitava a soberania nacional. Por fim, a imigração de larga escala trouxe dilemas com relação à nacionalidade e à cidadania nos países recebedores, que tinham pouca experiência em acomodar as demandas culturais de novas minorias, em comparação com as nações formadas por imigração (Freeman, 1995, p.7), como os EUA, Austrália, Brasil, entre outros.

Freeman afirma que a imigração, nesse momento, já permanente, causava uma impressão equivocada – uma “ilusão temporal” – em que os benefícios percebidos no curto prazo de aumento da produtividade e ganhos econômicos eram superados pelos custos econômicos e sociais, não aparentes em curto prazo, mas evidentes após alguns anos (1995, p.2). A percepção dos custos dos imigrantes é acirrada quando eles começam a se apresentar como problemas, provocando mudanças nas noções de identidade e de cultura nacionais, agravando o desemprego, pressionando a piora das condições de trabalho e moradia e causando competição por recursos e benefícios sociais com as populações nacionais. Para Castles, os custos socioeconômicos das crises e recessões são impostos aos imigrantes primeiro, mas, em seguida, atinge os setores mais desprivilegiados da classe trabalhadora nacional (1986, p.765). Ainda assim, os anos 1990 viram um grande acréscimo dos fluxos de imigração, dessa vez, com o crescimento da entrada de pessoas através da imigração irregular e largamente caracterizada por uma inversão nas “forças” que movimentam o imigrante: agora, o país receptor não realizava programas de recrutamento de imigrantes (*pull forces*), porém as condições negativas dos países emergentes – os países originais, em sua maioria – incentivavam a saída do migrante (*push forces*), em busca de melhores condições de vida.

A reação dos governos dos países receptores foi ampliar o controle sobre as fronteiras e criar políticas públicas mais restritivas com relação à imigração. No final dos anos 1990, iniciaram as propostas de aumentar a cooperação em matéria migratória dentro da União Europeia. Até então, a imigração era encarada nacionalmente e sempre a partir da perspectiva de um problema temporário. Uma parte dos responsáveis para formular políticas públicas para imigração defendia que o avanço das tecnologias de transporte possibilitaria que os setores que requerem mão de obra barata fossem transferidos para os países emergentes e, portanto, os países desenvolvidos não precisariam mais importar mão de obra barata de forma permanente. Outra parte dos governantes de países desenvolvidos contava com a expectativa de aumento da imigração de trabalhadores vindos dos novos membros da UE do Leste Europeu, que seria suficiente para suprir a demanda por mão de obra barata. Mas as baixas taxas de natalidade e o envelhecimento natural da população nos países receptores criavam

grandes pressões para o recrutamento de mão de obra, principalmente a não treinada, nos países em desenvolvimento. Os governantes dos países receptores enfrentavam, no começo dos anos 1990, uma situação delicada, como descrita por Cornelius sobre a posição das autoridades espanholas (um país de emigração, que se tornou destino de imigrantes depois dos anos 1980):

Eles sentem que devem manter controle sobre o fluxo ilegal de trabalhadores (especialmente os vindos de países emergentes) para prevenir um crescimento exageradamente rápido dessa população, provocando uma repercussão xenofóbica, ao mesmo tempo, suprimindo uma demanda por de mão de obra barata que seja adequada para manter o crescimento econômico e atrair o investimento estrangeiro (Cornelius, 1994).

Debatendo o mesmo problema, Castles afirma que a falha dos governos europeus em enfrentar a realidade dessa situação de uso sistemático de trabalhadores irregulares que não têm garantidos seus direitos humanos e os direitos assegurados por instrumentos trabalhistas criou espaço para políticas de imigração que são inconsistentes e ilusórias: como a ampliação do controle nas fronteiras. Segundo o autor, as consequências principais das políticas de policiamento de fronteira são o aumento da mortalidade daqueles que arriscam a travessia irregular (pelo mar, na Europa, ou pelo deserto, nos EUA) e do lucro dos traficantes de pessoas, porém, essas políticas não têm grande sucesso em conter os fluxos de imigração legal (Castles, 2006, p.760). Ao longo dos anos 1990, os governantes perceberam que, sendo muito difícil eliminar o fluxo irregular de pessoas, o melhor a se fazer seria regular a situação e estimular a entrada de trabalhadores de maneira legal e controlada. Portanto, reabilitaram os programas de recrutamento, buscando atrair a mão de obra especializada. Fatores econômicos, como a impossibilidade de transferir todos os setores que empregam mão de obra barata para países emergentes e o crescimento de um setor de economia informal nos países desenvolvidos; fatores demográficos, como o envelhecimento da população e as baixas taxas de natalidade; e fatores sociais, como o efeito “*brain drain*”, de migração de uma parte significativa dos profissionais especializados dos países emergentes para os desenvolvidos, e a grande diferença de renda, padrão de vida e respeito aos direitos humanos entre os países desenvolvidos e emergentes são os atuais condicionantes das novas políticas públicas de imigração.

Dentro da União Europeia, os países membros registraram a importância do órgão regional para organizar ações relacionadas à migração e asilo no Tratado de Maastricht, em 1992, incluindo o tema da imigração no “pilar” Justiça e Assuntos Internos, de caráter

intergovernamental. A construção de uma política comum de imigração e asilo é colocada no Tratado de Amsterdam, de 1997, que determinou em seu Artigo 2, do Título I, o desenvolvimento de uma área de liberdade, segurança e justiça dentro da União Europeia que deveria ser assegurada por medidas apropriadas com respeito ao controle de fronteiras externas, de asilo e imigração e a prevenção e o combate de crimes. Nesse tratado, foi definido que uma política comum sobre imigração e asilo seria debatida e implementada no prazo de cinco anos pelo Conselho Europeu¹⁵, mantendo o tema no âmbito das discussões intergovernamentais. Em matéria de imigração e refúgio, a divisão entre pilares de caráter supranacionais (Pilar Comunitário, envolvendo questões econômicas) e intergovernamentais (Pilares Política Externa e Segurança Comum e Justiça e Assuntos Internos) do Tratado de Amsterdam, se mostrou especialmente frágil, uma vez que o tema foi classificado como intergovernamental, mas criou-se um entendimento para que fosse enfrentado comunitariamente. Os fluxos migratórios e de refugiados ocuparam um espaço protagonista na reunião extraordinária do Conselho em Tampere, em 1999, principalmente como uma preocupação securitária. Ali foi determinado que a política comum de imigração e asilo focaria em: (a) parcerias com países emissores; (b) criação de um regime comum de concessão de asilo; (c) tratamento igualitário e com padrões mínimos para asilantes e emigrantes; e (d) gestão de fluxos migratórios, com foco na luta contra a imigração irregular. Apesar dessas definições do Conselho terem guiado as políticas nacionais a partir de então, elas ainda se encontram bastante heterogêneas e não-harmonizadas, principalmente com o grande número de ressalvas apresentadas pelos países membros, como veremos na próxima seção. A opção da UE pela determinação de padrões mínimos deixa aberta a possibilidade dos países oferecerem condições bastante diferentes para o tema imigração e asilo.

Os efeitos adversos da não integração dos imigrantes e de sua exclusão social e econômica refletiram no começo do século XXI na escalada da violência entre grupos autóctones e alóctones. Os eventos dos protestos causados pela publicação de charges com a imagem de Maomé pelo jornal dinamarquês Jyllands-Posten, em 2005, as “Revoltas das *Banlieues*” – bairros populares nos subúrbios de Paris –, em 2005 e em 2007, ou as discussões na França sobre o uso de símbolos religiosos, especialmente o véu, em escolas e outros locais públicos, explicitaram as dificuldades de convivência pacífica entre grupos culturalmente distintos. Grupos muçulmanos, por exemplo, são popularmente vistos como os de adaptação mais trabalhosa nas sociedades europeias. No campo acadêmico, porém, a controvérsia ainda

¹⁵ O Conselho Europeu é formado pelos chefes de estado dos governos dos países-membros e pelo presidente da Comissão Europeia e é o mais alto órgão político da União Europeia.

necessita de muita discussão. Bisin *et alli* (2008) encontraram evidências que grupos muçulmanos são mais resistentes a aceitar casamentos mistos e preferem que suas crianças frequentem escolas em que a maioria seja muçulmanos em maior intensidade do que outros grupos étnicos e religiosos, inclusive, modificando menos essas opiniões e sua identificação com a religião ao longo do tempo de estadia no país hospedeiro (no caso estudado, a Grã-Bretanha). Outros pesquisadores, como Arai, Karlsson e Lundholm (2010), trabalhando sobre os mesmos dados de Bisin *et alli* (2008), argumentam que há indícios de que o tempo de estadia na Grã-Bretanha diminui significativamente a identificação com a religião mesmo para os grupos muçulmanos e alertam para a questão da representatividade da amostra que foi utilizada no estudo de Bisin *et alli* (2008).

Atentados terroristas como aqueles nos Estados Unidos, em 2001, na Espanha, em 2004, e na Inglaterra, em 2005, atribuídos a organizações fundamentalistas islâmicas contribuíram para que a migração, especialmente a entrada de imigrantes irregulares, fosse qualificada como assunto de segurança nacional. Tal relação é largamente utilizada para restringir as políticas migratórias, aumentar o policiamento e as punições aos imigrantes irregulares em países receptores, em nome da proteção de seus cidadãos. Ao longo de 2008 a 2012, o temor de um aumento exagerado de imigrantes irregulares fugindo dos conflitos no norte da África, especialmente da Líbia, levaram, França, Itália e Dinamarca (país que efetivamente reativou o controle nas suas fronteiras em 2011) a questionarem a necessidade de controle de fronteiras internas e externas à União Europeia e cobraram a revisão do Tratado Schengen. Hurrell (2007, p.292) chama atenção para o fato de que a relação estabelecida entre migração e segurança corresponde aos interesses e preocupações de diversos países ocidentais para ampliar o controle sobre os movimentos migratórios e suas consequências negativas. Portanto, esses atuais condicionantes da questão da imigração desfavorecem ainda mais a delegação de poderes para órgãos transnacionais. A próxima seção apresenta uma discussão sobre o modo como elementos de governança global e regional e elementos de soberania nacional coexistem nas políticas migratórias, especialmente na União Europeia.

Comunidades imigrantes na Alemanha

A Alemanha tem umas das maiores comunidades de imigrantes da Europa, somando mais de sete milhões de pessoas¹⁶. Se contarmos o número de pessoas com ascendência estrangeira (alemães com pai ou mãe estrangeiro, alemães naturalizados), essa população sobe

¹⁶ “*Ausländische Bevölkerung* - FS 1 R. 2” publicado pelo *Statistisches Bundesamt Deutschland*, com dados de 2010.

para mais de quinze milhões de pessoas, ou 19,3% da população alemã. O país lida com essas diversas comunidades de forma bastante heterogênea e há estratégias bastante divergentes para a integração de cada grupo de imigrantes: pessoas com ascendência alemã recebem a cidadania do país com base nesses laços sanguíneos, independente de sua nacionalidade e identificação cultural com a Alemanha; imigrantes considerados culturalmente semelhantes – por exemplo, aqueles advindos de países do Leste Europeu – são assimilados economicamente e socialmente com certa facilidade, obtendo acesso ao mercado de trabalho alemão e têm altas taxas de casamentos mistos com cônjuges alemães; imigrantes considerados culturalmente diversos são integrados com bastante dificuldade, sofrendo com a segregação e com a marcada diferenciação pela comunidade autóctone.

Descendentes alemães que se dispersaram pela Europa, os chamados *Aussiedler*, receberam diversas vantagens para se restabelecer na Alemanha após o fim da 2ª Guerra Mundial e, novamente, após a dissolução da União Soviética, no final dos anos 1980. Grupos de pessoas cuja ascendência alemã poderia ser comprovada tinham direito à nacionalidade alemã, sem que fosse requisitado o conhecimento da língua alemã ou a manutenção de identificação cultural forte com o país. Ligando uma concepção comunitarista de cidadania, que foca no compartilhamento de elementos culturais para a concepção de nação, com uma interpretação literal do direito à nacionalidade baseada no *jus sanguinis* (Todd, 1994, p.197), grupos étnicos alemães foram recepcionados no país com grandes esforços para sua integração. O autor afirma que a recepção de grupos que se mantiveram sob alguma influência cultural germânica não foi complicada – exemplo de grupos alemães-poloneses que tinham deixado o país no fim da Idade Média –, mas que o conceito de etnia alemã foi ampliado ao máximo para recepcionar grupos alemães-russos, com pouca identificação cultural com a Alemanha, inclusive sem nenhum conhecimento da língua alemã (Todd, 1994, p.230).

Todd (1994) argumenta ainda que outros grupos culturalmente semelhantes aos alemães foram assimilados com maior facilidade do que grupos culturalmente diferentes. Ele identifica duas características da sociedade alemã que têm influência sobre esse tratamento diferenciado. A herança da “família diferencialista” gerou, por um lado, uma facilidade para a percepção das diferenças entre os grupos nacionais e os imigrantes, mas, por outro lado, um desejo pela manutenção da unidade cultural dentro do país. Por esse motivo, grupos cujas diferenças foram consideradas menores, como os europeus orientais, foram assimilados rapidamente à sociedade alemã. Porém, outros grupos, como os turcos e outros povos com religião islâmica, acabaram por ser diferenciados da sociedade alemã e segregados social e economicamente. Todd (1994)

compara dados demográficos como, por exemplo, as taxas de casamentos mistos, o número de filhos por casais de cada nacionalidade e de casais mistos, e a taxa de desistência escolar de cada uma delas, entre as populações alemãs, iugoslavas e turcas para comparar a assimilação dessas populações. Os dados indicam que as populações turcas têm taxas de natalidade próximas às da Turquia, enquanto as populações iugoslavas têm taxas mais próximas às da Alemanha do que da Iugoslávia. Os números de casamentos mistos e os números de filhos de casamentos mistos são muito maiores entre iugoslavos e alemães do que entre turcos e alemães; e, por fim, as taxas de desistência escolar das populações turcas na Alemanha são muito maiores do que as alemãs e iugoslavas (Todd, 1994, p. 208-216). Esses dados bastante divergentes entre as populações turcas e iugoslavas na Alemanha demonstram, segundo o autor, que a assimilação dos iugoslavos, considerados mais semelhantes culturalmente, é mais bem sucedida do que a dos turcos, culturalmente diversos.

Utilizando dados da Alemanha de 2008 retirados do *Statistisches Bundesamt* (2012), observamos a manutenção das características descritas por Todd. Por exemplo, a taxa de fecundidade das mulheres alemãs entre 35 e 49 anos sem ascendência estrangeira estava em 1,44 filhos e entre mulheres com ascendência migratória, a taxa era 1,95, e entre as mulheres com ascendência turca a taxa era 2,6 filhos por mulher. Em 2010, a porcentagem de casamentos mistos na Alemanha foi de 11% (de um total de 382 mil casamentos). No mesmo ano, os casamentos entre homens turcos e mulheres alemãs representaram 1% do total de casamentos e os casamentos de mulheres turcas com homens alemães representou 0,6%. Nota-se que o número de casamentos mistos entre homens turcos é quase duas vezes maior do que o de mulheres turcas com alemães. Casamentos mistos com alemães representaram 76% do total de casamentos ocorridos na comunidade turca na Alemanha, em 2010. Como forma de comparação, casamentos mistos entre cidadãos da União Europeia e alemães representaram 80% do total de casamentos da comunidade de cidadãos da UE.

Ao compararmos as taxas de natalidade de casais da mesma nacionalidade e mistos também podemos perceber as mesmas tendências descritas por Todd (1994). Em 2010, o número de nascimentos de pais alemães e mães estrangeiras correspondeu a 8% do total de nascimentos entre alemães e o de mães alemãs e pais estrangeiros foi 5%. A proporção de nascimento de filhos entre pais cidadãos da UE e mães alemãs foi de 31% e mães da UE e pais alemães foi 55% do total de nascimentos de filhos de cidadãos da UE. Já o número de nascimentos entre pais turcos e mães alemãs entre os nascimentos de cidadãos turcos foi 36% e de mães turcas e pais alemães foi de 38%. Outro indício que a comunidade turca é mais

fechada é que a taxa de nascimentos de filhos com pais e mães turcas ficou em 53% do total de nascimentos de cidadãos turcos, enquanto o número de nascimentos de pai e mãe com a mesma cidadania entre cidadãos da UE ficou em 23% dos nascimentos entre cidadãos da UE.

Alguns grupos de imigrantes, especialmente os que sofrem mais com a segregação, acabam por se concentrar nas regiões mais pobres das grandes cidades, onde o custo de vida é geralmente menor. A formação de guetos e a condição econômica e social desprivilegiada favorecem a associação das comunidades de imigrantes com pobreza e criminalidade. Como consequência, as estatísticas de criminalidade apontam para um crescimento dos delitos nos últimos anos na Alemanha e um aumento proporcionalmente maior no número de suspeitos sem cidadania alemã. Entre 2010 e 2011, houve um aumento de 1% no total de crimes reportados e uma diminuição de 3,1% no número de suspeitos alemães ao mesmo tempo em que houve um aumento de 0,8% nos crimes não relacionados com imigração com participação de suspeitos sem cidadania alemã (de 20%, em 2010, para 20,8% em 2011) (*Polizeilichen Kriminalstatistik Deutschland*, 2012). Os imigrantes estão, ainda, sobrerrepresentados nos crimes de tráfico de cocaína (onde representam 66% dos suspeitos) e furtos (63% dos suspeitos). Os pesquisadores Sabrina Hoops e Bernd Holthusen (Hoops; Holthusen, 2011), porém, defendem que, quando condições sociais são observadas – como a condição econômica ou dependência do sistema de seguridade, estrutura familiar e oportunidades de educação e trabalho – o envolvimento com criminalidade independe da origem migrante ou não de jovens delinquentes. A conclusão é que violência não seria um problema étnico, mas um problema social, principalmente. Segundo eles, “a questão da origem étnica em si não apresenta nenhuma explicação para criminalidade” (Holthusen *et alli*, 2011, p.10).

As taxas de naturalização de imigrantes também dão uma boa indicação da integração de imigrantes em uma sociedade. Na Alemanha, cerca de 1,34% da população imigrante se naturalizou em 2009 segundo dados do Eurostat. Essa taxa fica bem abaixo de países que são mais aberto a imigrantes, como a França (3,59%) ou a Holanda (4,67%) ou mesmo da Suíça (2,5%), mas é maior do que as taxas médias observadas na Áustria. Quando se considera, porém, apenas os cidadãos de países que não são membros da União Europeia, a taxa sobe para 2,7% do total dessa população.

Comunidades imigrantes na Áustria

A Áustria conta com uma das maiores populações relativas de imigrantes na União Europeia, são mais de 1,3 milhões de imigrantes, representando 15,7% da população total do

país¹⁷. A maior parte dessa população vem da Europa Oriental, como os países que formavam a antiga Iugoslávia (Bósnia e Herzegovina, Croácia, Eslovênia, Macedônia, Montenegro e Sérvia, incluindo as regiões autônomas de Kosovo e Voivodina¹⁸), com quase 300 mil imigrantes, e a Turquia, com mais de 100 mil imigrantes. Cidadãos alemães também formam uma grande comunidade na Áustria, com quase 150 mil imigrantes.

A experiência nos séculos XIX e XX com os impérios Austríaco e Austro-Húngaro privilegiava uma aproximação multiculturalista para integração de imigrantes, mesmo mantendo a hegemonia da cultura austríaca. Segundo Janoski (2009), a partir dos anos 1950 até 1980, uma coalizão de partidos de esquerda favoreceu a manutenção de políticas abertas de integração e naturalização, mas também introduziu algumas restrições, como o impedimento de dupla cidadania. Dos anos 1990 em diante, com o aumento da imigração, junto com o aumento do desemprego, os partidos de direita obtiveram mais espaço na política nacional e aprovaram leis mais restritivas para imigração, asilo e naturalização, culminando com a atual lei de imigração de 2006.

Similarmente à Alemanha, é possível dizer que as comunidades culturalmente semelhantes se encontram melhor assimiladas política, econômica e socialmente na Áustria do que as comunidades diferentes, como os turcos e outros grupos muçulmanos. Por exemplo, as taxas de atividade econômica dos migrantes são menores do que as da população austríaca: 73% dos austríacos são economicamente ativos, mas apenas 65% dos migrantes o são. Especialmente a taxa de mulheres turcas economicamente ativas é destacadamente menor do que a média austríaca entre as mulheres. Enquanto 68% das mulheres austríacas participam da economia, somente 41% das mulheres turcas realizam uma atividade econômica (Migration & Integration, 2011, p.50).

Assim como proposto por Todd (1994), podemos analisar a integração de acordo com as taxas de naturalização e de natalidade. Na Áustria, em 2010, uma média de 1% da população imigrante (que não têm cidadania austríaca) se naturalizou. Turcos e cidadãos de países da antiga Iugoslávia se mantiveram dentro dessa média, enquanto aproximadamente o dobro (2%) dos cidadãos búlgaros e romenos que vivem na Áustria se naturalizaram. (Migration & Integration, 2011, p.82). A taxa de naturalização para cidadãos de estados não-membros da União Europeia ficou, em 2010, também em torno de 1% (pelo *Bundesanstalt Statistik Österreich*, 2011).

¹⁷ “Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland”, publicado pelo *Bundesanstalt Statistik Österreich*, com dados de 2010.

¹⁸ A Eslovênia fez parte da República da Iugoslávia, mas, nas estatísticas do governo da Áustria, é contada entre os países que pertencem à União Europeia, da qual é membro desde 2004.

As taxas de natalidade também podem ser utilizadas como indícios de uma integração bem sucedida das comunidades migrantes: a convergência dessa taxa demonstra que a comunidade imigrante se aproxima da comunidade nacional. A taxa de natalidade média na Áustria, em 2010, foi de 1,44, sendo que as mulheres austríacas tinham uma média de 1,32 crianças, as mulheres da antiga Iugoslávia, 1,93, e as mulheres turcas tinham uma média de 2,42 crianças (Migration & Integration, 2011, p.28). Esses dados, segundo Todd (1994) indicam pouca integração das comunidades turcas na Áustria.

As estatísticas de criminalidade apontam tendências que demonstram os desafios da integração na Áustria. Por um lado, os imigrantes estão sobrerrepresentados entre as vítimas, compondo 20% das pessoas que sofreram com delitos (atingindo especialmente turcos e países não-membros da União Europeia). Por outro lado, cerca de 31% dos acusados em 2010 eram imigrantes, com uma grande participação de cidadãos de países que ingressaram na UE em 2004 (Chipre, Estônia, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa), com 2,3% dos acusados. Imigrantes da Turquia e da antiga Iugoslávia tiveram uma participação pequena entre os acusados: 1,3% e 1,2%, respectivamente. Ao mesmo tempo, 53% dos novos presidiários em 2010 eram imigrantes (Migration & Integration, 2011, p.70).

Janoski (2009, p. 397) argumenta que os trabalhadores migrantes teriam maiores ganhos ao se naturalizar na Áustria do que na Alemanha, porque a legislação austríaca é muito mais restritiva com relação aos direitos sociais e econômicos dos imigrantes. Somente ao se naturalizar, o imigrante teria acesso a determinados direitos e benefícios. Na Alemanha, os residentes de curto e longo termo têm acesso a diversos direitos econômicos e sociais e naturalizar-se não aumentam esses direitos tão significativamente como na Áustria. Esse fato deveria causar um interesse muito maior pela naturalização na Áustria, o que não é observado através das taxas de naturalização dos dois países. Como veremos na próxima seção, na Áustria, a legislação e as políticas públicas austríacas são bastante restritivas e dão preferência para trabalhadores temporários além de o processo de naturalização ser trabalhoso e caro.

Comunidades imigrantes na Suíça

A Suíça tem aproximadamente 1,8 milhões de imigrantes, ou seja, 22,8% de sua população de quase 8 mil habitantes, em 2011¹⁹. A maior parte desses imigrantes vem de

¹⁹ Dados da Suíça extraídos do “*Wohnbevölkerung nach detaillierter Staatsangehörigkeit*”, publicado pelo Bundesamt für Statistik, com dados de 2010.

países da União Europeia e da Associação Europeia de Livre Comércio (AELC)²⁰, que somam, juntas 13% do total de pessoas no país e os nacionais de países da antiga Iugoslávia, formando um grupo bastante numeroso, que totaliza 3,8% da população. Para preservar a identidade cultural de suas quatro populações nacionais (suíços de língua alemã, francesa, italiana e romanche), a Suíça criou um sistema político marcado pelo federalismo, com distribuição de poderes políticos entre as esferas federal, cantonal (regional) e municipal, e multiculturalismo, para garantir a autonomia de cada população, por exemplo, sobre educação e integração de imigrantes. Apesar disso, sua postura com relação aos imigrantes não é multiculturalista, se aproxima do assimilacionismo e do rejeicionismo, especialmente por conta da postura diferencialista de sua sociedade.

Desde o início do século XX, a Suíça já contava com uma grande população de imigrantes e seu processo de industrialização dependeu fortemente de mão de obra imigrante. Sheldon relata que a Suíça teve uma fase liberal de sua política de imigração que começou no século XIX e prosseguiu até 1963 (com um período de exceção entre 1914 e 1945), e cuja estratégia principal foi a integração e a naturalização dos estrangeiros, inclusive concedendo cidadania suíça para filhos de imigrantes nascidos no país (Sheldon, 2007, p.8). A essa fase liberal, seguiu uma fase restritiva que durou de 1968 até os anos 1990 e cujo princípio de contingência da imigração permanece na orientação política suíça para a imigração. Mesmo com as modificações na política de imigração suíça desde os anos 1990, o objetivo principal da política de imigração é controlar e selecionar os imigrantes que desejam se estabelecer no país. Exemplos desse princípio são as tentativas de introdução de modalidades de *jus soli* na Suíça – que fracassaram em referendos em 1983, 1994 e 2004 – e a aprovação, em um referendo de 2010, de uma iniciativa para criação de lei que permita a extradição de imigrantes com residência no país que cometam certos tipos de crimes.

Em geral, o mercado de trabalho suíço é mais fechado para os imigrantes, que têm taxas mais altas de desemprego e menor renda, do que para os nacionais. A taxa de desemprego de estrangeiros ficou, em 2010, em torno de 7,5% da população economicamente ativa, enquanto a taxa de desemprego entre suíços ficou em 3,2%. A renda média de um imigrante é equivalente a 85% da renda de um cidadão suíço e a diferença fica ainda maior se consideramos a renda média de trabalhadores com permissão de curta permanência, esses

²⁰ A Associação Europeia de Livre Comércio foi criada em 1960 como um contraponto à criação da Comunidade Econômica Europeia (criada em 1957 e precursora da União Europeia). Alguns de seus membros fundadores depois se tornaram membros da EEC/UE, como Áustria, Dinamarca, Grã-Bretanha, Portugal e Suécia. Hoje a AELC é composta por Islândia (candidata a membro da UE), Liechtenstein, Noruega e Suíça e mantém relações econômicas próximas com a União Europeia.

trabalhadores ganham em média 4692 francos suíços, o que corresponde a 75% da renda média suíça de 6217 francos suíços.

As baixas taxas de naturalização na Suíça são explicadas pelos muitos requerimentos para o processo e seu alto custo. Além disso, muitos imigrantes na Suíça se beneficiaram, nos últimos anos, do Acordo de livre mobilidade Schengen, apesar de cidadãos de países participantes do Acordo ainda formarem a maioria dos que se naturalizam. Em 2010, 46 mil pessoas se naturalizaram, o que corresponde a aproximadamente 2,5 % da população de imigrantes. Desses, 34,5% eram cidadãos da antiga Iugoslávia, 10,5% eram italianos, 9,2% alemães e 5,3% turcos.

Observando a integração através das proporções de casamentos mistos, vemos que a sociedade suíça está menos integrada às comunidades imigrantes do que a Alemanha, por exemplo, mas existe menos diferença entre as diversas comunidades estrangeiras. Em 2011, 41% dos casamentos foram entre cidadãos de nacionalidades diferentes e 24% dos casamentos de homens suíços foram com estrangeiras. Dos casamentos entre cidadãos da União Europeia e AELC, 54% foram com suíças, 26% com mulheres da mesma nacionalidade e 18% com mulheres estrangeiras de nacionalidade diferentes. Entre os sérvios, 48% dos casamentos foram com suíças, 30% com sérvias e 21% com mulheres de outras nacionalidades. Já entre os turcos, 50% dos casamentos foram com mulheres turcas, 43% com suíças e 5% com mulheres de outras nacionalidades. Os nascimentos com pelo menos um parente de nacionalidade estrangeira correspondem a 49% do total de nascimentos na Suíça e a taxa de fertilidade das suíças (1,4 filhos em média) é um pouco mais baixa do que a taxa de fecundidade das mulheres estrangeiras (1,9 filhos em média), o que indica uma diferenciação entre imigrantes e nacionais, mas não muito forte.

Na Suíça, em 2009, os dados de criminalidade do *Polizeikriminalstatistik* (2010) apontam para uma participação sobre-representada de estrangeiros entre os acusados. Imigrantes com residência temporária ou permanente somaram 36% dos acusados, entre os quais relata-se a participação de sérvios, montenegrinos e kosovares entre acusados em 6,8% dos crimes contra o Código Criminal (*Strafgesetzbuch*), italianos, em 4,7%, portugueses, em 3,8% e alemães como 2,7% dos acusados. Estrangeiros encontram-se igualmente sobre-representados entre as vítimas de crimes na Suíça, em 2009, somando 29% do total de vítimas daquele ano.

3.3. Imigração e governança global

A atual situação dos movimentos migratórios permite a identificação de duas maneiras principais para seu enfrentamento. Muitas vezes, a imigração é vista como um problema para

os países que enviam, assim como para os países receptores de migrantes. A partir dessa visão, as chances de se encontrar soluções eficazes podem aumentar ao enfrentá-lo coletivamente. Condições econômicas favoráveis em países desenvolvidos não estão desconectadas das condições adversas em países emergentes e a migração tem consequências para ambos os lados. Para o país emissor, o fenômeno do *brain drain* (captura da escassa mão de obra especializada por países desenvolvidos) somado ao pouco incentivo para a especialização da mão de obra frente aos baixos salários desestimulam o desenvolvimento econômico nacional, aumentam a dependência por capital externo (inclusive o capital enviado por aqueles que emigraram para suas famílias²¹) e aumentam os incentivos para mais emigração (Rosenzweig, 2005). As consequências sociais da separação de famílias também podem ser incluídas entre os problemas que sofrem os países emissores. Já os países receptores sofrem com a imigração irregular, a pressão sobre o desemprego entre a classe trabalhadora mais desprivilegiada e com a dificuldade de inclusão das minorias culturalmente diferentes, em especial os muçulmanos. Discute-se que as políticas de policiamento de fronteiras, as restrições sobre os direitos de permanência dos imigrantes e as punições mais severas para os imigrantes irregulares não são suficientes para diminuir o fluxo de pessoas em direção aos principais países receptores.

Por outro lado, os países possuem autoridade e legitimidade para propor as soluções que melhor atendam a seus interesses. A maior parte das respostas aos movimentos migratórios é composta por políticas unilaterais e essas políticas enfatizam as dificuldades de adaptação das comunidades imigrantes nos países receptores e apontam para a competição de recursos e de serviços que o aumento exagerado das comunidades imigrantes causa. O aumento do desemprego, a diminuição dos salários médios e a retração da oferta de benefícios de seguridade social são apontados como as consequências mais visíveis da imigração. Além disso, a mudança nos valores e na identidade nacional são exemplos dos efeitos negativos da presença de populações culturalmente diversas.

Na União Europeia, dada a avançada integração econômica entre os países-membros e a facilidade de movimentação entre fronteiras, os efeitos da imigração podem ser sentidos entre todos os estados. Isso vale tanto para os países em desenvolvimento recém-admitidos,

²¹ O Banco Mundial publicou, em Abril de 2010, dados que mostram que países em desenvolvimento são mais dependentes de remessas de nacionais no exterior que países desenvolvidos. Em 2008, os países em desenvolvimento receberam remessas que totalizam 2% do PIB, enquanto nos países desenvolvidos elas chegaram a 0,2% do PIB. Os dados apontam alguns países em desenvolvimento bastante dependentes das remessas, como o Líbano (onde as remessas correspondem a 20,4% do PIB), Honduras (20,4%) ou Haiti (20,3%). Os dados são obtidos através de estimativas realizadas pelo Banco Mundial baseadas no *International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008*. (Banco Mundial, 2010)

como Portugal, que já recebe grandes quantidades de imigrantes, como também para a Polônia ou a Eslováquia, que ainda não receberam muitos imigrantes, mas podem virar países de destino por causa de seu crescimento econômico e da desaceleração do crescimento econômico de outros países da UE²². Como mencionado, uma das expectativas dos governantes é suprir a demanda por mão de obra nos países desenvolvidos com habitantes dos novos membros. Para os membros novos, isso significaria a possibilidade de atrair a instalação de empresas em seu território e para os antigos membros, isso poderia significar a diminuição da imigração irregular e a recepção de estrangeiros culturalmente mais semelhantes, com grandes chances de retornar a seus países de origem, o que por sua vez, diminui os custos da imigração. Porém, se há grande fluxo de mão de obra em direção aos membros mais antigos, causando uma abundância relativa de trabalhadores, os efeitos econômicos positivos da expansão da UE serão diminuídos e haverá consequências negativas em toda a região, como a diminuição dos níveis de salário, incremento dos gastos com seguridade social e aumento da ocorrência de conflitos sociais. Em suma, a migração sem controle, regular ou irregular, causa efeitos sociais e econômicos negativos em diversos países e, especialmente no caso da UE, inclusive naqueles que não são grandes emissores ou receptores de migrantes. Essa interdependência cria incentivos para que o problema seja encarado coletivamente e sofra intervenção do órgão regional em sua governança, contrariando a tendência de ação unilateral dos países.

Botcheva e Martin, ao analisar as tendências para comportamentos de convergência entre países, afirmam que as instituições internacionais que procuram dar respostas a problemas coletivos têm grandes chances de conseguir a coordenação de ações entre os países membros. As autoras identificam que o efeito de convergência é maior quando os estados têm que enfrentar grandes externalidades e as instituições têm meios para o monitoramento e para garantir a aplicação de suas decisões (Botcheva; Martin, 2001, p.24). As externalidades são os efeitos de uma ação que são sentidos em locais e países diferentes, ou mais amplos, do que aqueles nos quais são produzidos. Um exemplo clássico de externalidade é a poluição do ar: um ar limpo é usufruído por todos, enquanto a poluição do ar não se restringe apenas à cidade ou ao país no qual o poluente foi produzido, mas globalmente. Quanto maiores são as externalidades – as consequências para os outros países – maior é a necessidade de solução coletiva do problema: para o nível de poluição do ar, pouco adianta um país manter baixos

²² Eslováquia e Polônia são os dois países com maior crescimento médio de PNB real na União Europeia entre 2006 e 2010. Os dados são do *Real GDP Growth Rate Table* do Eurostat, atualizados em 01/03/2012 (Eurostat, 2012).

níveis de poluição, se os outros não diminuem suas emissões. Em sentido similar, a imigração tem causas e consequências que ultrapassam os limites dos países e, portanto, soluções isoladas (como o aumento do policiamento das fronteiras ou a restrição de entrada de imigrantes) podem não ser eficazes para controlar o influxo de pessoas.

Hurrell nos lembra que governança envolve a definição de instituições sociais – as “regras do jogo”, que definem práticas e formas de interação – capazes de resolver os problemas de ação coletiva em um mundo de atores interdependentes (Hurrell, 2007, p.14-15). A noção é abrangente o suficiente para acomodar o sistema predominante de tomada de decisões internacionalmente, baseada na soberania de cada estado, e também outros modelos de governança, como as instituições internacionais e os regimes de temas específicos, muitas vezes capitaneados por organizações não governamentais. A mesma diversidade de modos de expressão da governança é observada por Rosenau (1992) que a identifica como o comportamento ligado a uma intencionalidade, atividades com objetivos específicos e o sistema de regras, e lembra que a governança é mais abrangente que o governo, envolvendo também mecanismos informais com os quais pessoas e organizações não governamentais podem resolver suas demandas. A diferenciação entre governança e governo é especialmente interessante, uma vez que a União Europeia se apresenta como uma instância de cooperação entre governos, com poderes de legislação e monitoramento, mas com pouco poder de governo, além daquele que é emanado dos governos nacionais. Nesse sentido, Nayyar (2002) acrescenta que a governança global “não significa um governo mundial, mas instituições e práticas combinadas com regras que facilitam a cooperação entre estados soberanos” (2002, p.14). Mesmo que governança global seja um conceito contestado, a noção de cooperação para a solução de problemas internacionais está presente em suas diversas acepções e é a características que gostaríamos de analisar para a construção de políticas migratórias. Para debater a tensão entre o debate em âmbito nacional e o deslocamento da proposição de políticas públicas para instâncias de cooperação internacional, precisamos entender também as limitações e a percepção de falhas causadas pela atuação de governos nacionais para o tema.

Para Koopmans e Statham (1999), o estado contemporâneo sofre desafios em seu papel internacional e interno de unidade hegemônica de promoção da ordem social e política. A soberania dos estados está limitada porque os estados perdem legitimidade e autoridade para atuar livremente, sem observar as demandas expostas por atores supranacionais e subnacionais. Eles descrevem a situação a partir de dois desafios principais ao estado contemporâneo: o desafio pós-nacional, em que os valores universais têm prevalência sobre

os definidos internamente ao estado, e o desafio multicultural, em que a pluralidade interna da sociedade põe em cheque a capacidade do estado de manter a coesão social. A importância dada a valores universais e à pluralidade interna de uma comunidade afeta a percepção de legitimidade das respostas governamentais. Na maioria dos casos, as ações governamentais são vistas como falhas ou ilegítimas uma vez que os principais valores culturais se modificam e surgem problemas com a integração cultural de imigrantes.

Similarmente, Reis (2004) observa como os movimentos migratórios acirram o entendimento de restrição à soberania imposta aos estados nacionais, uma vez que os imigrantes vão apelar consistentemente para a proteção oferecida pelos regimes de direitos humanos, opondo-se à política nacional dos estados. O estado deixa de ter liberdade completa para restringir a circulação de pessoas entre fronteiras e a permanência de imigrantes em seu território porque tem o dever de considerar a situação de fragilidade social e econômica (ou perseguição política, no caso dos refugiados) que os imigrantes sofrem em seu país de origem e de assegurar que até mesmo imigrantes irregulares tenham respeitados seus direitos humanos. Os países ainda têm a última palavra em aceitar a presença de imigrantes em seu território, mas são impedidos de devolver refugiados aos países que os perseguem (princípio de *non-refoulement*) e sofrem pressão para contemplar os pedidos de visto de permanência antes de barrar a entrada de imigrantes ou enviá-los de volta. As restrições impostas à soberania dos estados por atores não-estatais, somadas às percepções de falha do controle de entrada e assimilação dos imigrantes descritas na seção anterior, acabam acirrando a noção de perda de eficácia das políticas migratórias nacionais e as ações do estado sofrem com a perda de legitimidade.

Essa perda de legitimidade do estado nacional pode ser retomada a partir da discussão realizada por Hurrell. Para esse autor, a legitimidade é expressa em cinco dimensões diferentes: o entendimento compartilhado de justiça; o conhecimento especializado; o processo de justificação das ações em vista aos princípios compartilhados pela comunidade política; o processo de tomada de decisão (*input legitimacy*); e a eficácia das ações tomadas (*output legitimacy*) (Hurrell, 2007, p.80). A importância de conferir legitimidade às ações de governo cresce à medida que a distância entre cidadão e governante aumenta. Conferir legitimidade a suas ações é uma atitude estratégica no jogo político, também no âmbito internacional, porque implica em aceitação da autoridade e na disposição dos cidadãos em cumprir com as regras estabelecidas (Hurrell, 2007, p.78). O estado tem sua capacidade de ação diminuída ainda mais quando não consegue conferir legitimidade a suas ações. Delegar

autoridade para instituições internacionais, nesse caso, a União Europeia, pode significar uma legitimidade maior com relação à eficácia na solução dos problemas, mas pode levar a uma diminuição da percepção de legitimidade nas outras dimensões. Dahl (1999) é bastante cético quanto à possibilidade de instituições internacionais receberem legitimidade democrática através do simples envolvimento de democracias em sua constituição, porque não há garantias de responsividade e *accountability* com relação às populações envolvidas (controle popular) e nem garantias que as decisões tomadas serão produzidas e aplicadas observando o sistema de direitos fundamentais e o império da lei (*rule of law*). Para o autor, somente resolvendo esses dois empecilhos é que as instituições internacionais podem ser consideradas legítimas democraticamente.

Com relação às políticas de imigração, discutimos que o estado perde parte de sua legitimidade porque não consegue aplicar suas decisões eficientemente e surge, portanto, um debate se uma aproximação multilateral que envolvesse diversos atores pudesse ser mais efetiva do que uma aproximação unilateral ao tema da imigração. Por outro lado, não é possível garantir a legitimidade democrática de ações que são tomadas por instituições internacionais, a exemplo da União Europeia, porque há dimensões da legitimidade que não passam pelo controle público – controle que ainda é pequeno nas instituições internacionais. Esse ponto de Dahl (1999) foi retomado por Keohane, Macedo e Moravcsik (2009) que acreditam que as instituições internacionais podem produzir decisões legítimas e democráticas, mesmo com as instâncias não-democráticas do multilateralismo entre estados. Para os autores, as delegações de poder e a reunião de soberanias, refletidas na União Europeia, são importantes porque possibilitam às democracias alcançarem objetivos políticos que não alcançariam sozinhas. Os autores frisam, porém, que isso somente ocorre quando essas instituições desempenham um papel complementar às democracias nacionais. Assim, a União Europeia, ao corresponder aos princípios de reciprocidade do multilateralismo, envolver a sociedade civil dos países em suas decisões e incentivar a deliberação nacional sobre as suas decisões (Keohane; Macedo; Moravcsik, 2009, p.11 e p.25) pode produzir decisões eficazes e democraticamente legítimas. Os autores ainda defendem que o multilateralismo pode auxiliar a desenvolver a democracia, uma vez que a deliberação pública nacional poderia se informar melhor e aprender com os cidadãos de outros países (p.22). Portanto, considerando as externalidades dos movimentos migratórios e as vantagens de uma aproximação multilateral para a eficácia das ações e sua possibilidade de manter atenção a princípios democráticos, a União Europeia pode surgir como um local para a construção de

políticas públicas para a migração, refletindo a cooperação entre os governos nacionais. Há claros indícios que os países-membros têm tentado envolver a UE nas políticas públicas sobre migração nas discussões realizadas em torno do *Policy Plan on Legal Migration*, mas ainda existe uma questão importante em debate no caminho de uma atuação do organismo regional no tema: a segurança nacional.

A construção de um eixo de relacionamento entre a segurança nacional e a entrada de imigrantes em um país é provavelmente o motivo principal para que os estados apresentem reservas em ampliar as discussões sobre o assunto em âmbitos multilaterais. Não são só os ataques terroristas do começo do século XXI e os conflitos entre populações nacionais e imigrantes que provocam essa resistência dos países em deslocar a tomada de decisões sobre migração para outras instâncias, mas também os desafios que a presença e a inclusão de populações culturalmente distintas representam para a identidade nacional e na capacidade do estado em manter a ordem e a coesão social internas. Na próxima seção, analisaremos algumas iniciativas da União Europeia para coordenar as políticas públicas sobre migração e também as legislações nacionais sobre o assunto à luz desse debate, em que o organismo regional pode ser a instância onde políticas eficientes podem ser construídas, mas os estados resistem em deslocar seu poder de decisão, preocupados com as consequências para a segurança nacional.

3.3.1 Políticas públicas para imigração na UE e as leis de imigração nacionais

Policy Plan on Legal Migration

O *Policy Plan on Legal Migration*, foi aprovado pela Comissão Europeia²³ em Dezembro de 2005 após discussões em diversas instâncias da União Europeia e o envolvimento de setores da sociedade civil. O documento estava previsto no Programa de Haia, endossado pelo Conselho Europeu no final de 2004 e faz parte das ações para a construção de uma política de imigração comum prevista no Tratado de Amsterdam (1992). Em Janeiro de 2005, a Comissão publicou o *Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, que reconhecia a importância da imigração para o desenvolvimento econômico da região e do envolvimento das instituições europeias no assunto, para limitar o fluxo de imigrantes irregulares. O documento proporcionou o debate sobre as políticas de

²³ A Comissão é formada por 27 comissários (um por país-membro) e é o órgão com poderes executivo da União Europeia, se incumbindo de definir estratégias de ação, de propor legislação, de controlar a implementação de tratados e leis e de representar a UE. A Comissão é o órgão representativo da União Europeia, diferindo do Conselho da UE, que representa os governos nacionais e o Parlamento, que representa os cidadãos europeus.

imigração, recebendo as opiniões do Parlamento Europeu, do Comitê Econômico e Social Europeu e do Comitê das Regiões e contou com uma audiência pública em Junho de 2005. Em seu parecer, a Comissão afirma que as contribuições apoiavam uma política comum para a imigração, mostrando, porém divergências importantes nas abordagens a serem tomadas. O *Policy Plan on Legal Migration*, define especificamente as iniciativas a serem adotadas pela Comissão para o desenvolvimento de uma política comum de migração na União Europeia. O plano dá atenção especial para a imigração de trabalhadores altamente qualificados, mas restringe fortemente a entrada de trabalhadores pouco qualificados. Ambos os documentos, porém, não conseguem encarar o problema da falta de mão de obra em setores específicos nos países da União Europeia como um problema estrutural e de longo termo e nem avançar na inclusão efetiva dos trabalhadores nas sociedades receptoras.

Hailbronner e Higgins (2004) analisam a convergência de diversos aspectos entre as políticas públicas relacionadas à imigração. O estudo deles é anterior ao *Policy Plan* e oferece uma visão interessante para conhecer o cenário em que o plano foi construído. De maneira geral, os autores identificam que a legislação nacional para imigrantes está relativamente bem harmonizada entre os países participantes dos Acordos Schengen, mas que ainda há algumas discrepâncias entre países, uma vez que a União Europeia apenas determina padrões mínimos a serem observados. Desde 2001, por exemplo, a UE definiu as condições de aceite para trabalhadores de países não-membros, mas a maioria dos países somente fornece o visto de trabalho após uma análise de seu mercado de trabalho. Com relação ao monitoramento de imigrantes, porém, os autores identificam que é mais fácil ficar num país irregularmente que entrar irregularmente nele. A legislação sobre asilados e refugiados, acordada no Regulamento de Dublin, de 2003, está menos harmonizada que a legislação para imigrantes e é ainda mais restritiva que a proposta pela UE, refletindo uma preocupação ainda maior dos países com relação a esse procedimento.

O *Policy Plan*, por sua vez, não avançou na elaboração de requerimentos de admissão de trabalhadores de países não-membros. A Comissão reconhece que regras horizontais e iguais para todos os países teriam diversas vantagens para a política de migração, mas informou que os países-membros salientaram a análise das necessidades de cada mercado de trabalho. A sugestão da Comissão é de organizar os estados-membros que tenham interesses em comum para concertar os procedimentos de aceite de trabalhadores imigrantes. O papel da União Europeia foi reforçado na tentativa de coordenar o acesso, intercâmbio e divulgação de informações sobre as migrações na região e na busca de integrar o imigrante de países não-

membros em relação ao emprego, políticas urbanas e educação, promovendo ações conjuntas nos dois aspectos. A proposta também inclui a sugestão de cursos de línguas e orientação cívica sobre os valores comuns europeus, como formas de integrar os imigrantes. Um avanço significativo para uma aproximação multilateral ao problema é a proposta de cooperação com os países de origem dos imigrantes para coordenar o retorno de migrantes e as migrações circulares (programas que promovem a aquisição de novas habilidades e o retorno após três ou cinco anos). A Comissão também prevê o apoio a cursos de formação profissional e linguística nos países de origem, para adequar os imigrantes às necessidades de trabalho na UE e aumentar as perspectivas de emprego legal na região.

Após o *Policy Plan on Legal Migration*, a União Europeia intensificou os trabalhos para possibilitar maior cooperação entre os países membros no tema da imigração. Ainda em 2005, o Conselho Europeu publicou o *Global Approach to Migration*, que reforça a necessidade de cooperação com os países emissores de migrantes, em especial os países da África e Oriente Médio, com prioridade para o Marrocos, Argélia e Líbia. Em 2009, o Parlamento da UE publicou um documento para estabelecer os princípios, ações e ferramentas para uma política de imigração comum, intitulado *A Common Immigration Policy for Europe*. Nele, o Parlamento estabelece como áreas dessa política comum a prosperidade, especialmente focando no incentivo à imigração legal e à integração de imigrantes; a segurança, com o controle integrado de fronteiras e o combate à imigração irregular; e a solidariedade, especialmente a cooperação entre estados membros e com países não-membros.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, e a maior centralização de uma política externa comum para a UE, aumentou também o protagonismo da UE em termos de políticas públicas de imigração. Como consequência, a imigração foi incluída entre os pontos principais do Programa de Estocolmo, de 2009, que definiu as prioridades para os campos de justiça e assuntos internos até 2014. Nele, os argumentos securitários são reforçados, apesar de o título convidar para “uma Europa de responsabilidade, solidariedade e parceria em temas de imigração e asilo”. O documento do Conselho Europeu estabelece como pontos focais da política da UE a migração e o desenvolvimento, com preocupação com as necessidades dos mercados de trabalho nacionais, e a cooperação com países que recebem grandes contingentes de asilantes. Por último, em Junho de 2012, a Comissão Europeia divulgou a Estratégia para a Erradicação do Tráfico de Pessoas, que abrange o período até 2016. A Estratégia descreve as recomendações práticas que a Comissão indica aos estados membros para melhorar o combate ao tráfico de pessoas e aumentar a segurança interna da UE. Os pontos principais são a

identificação e a proteção das vítimas; a tomada de ações para reduzir a demanda por trabalhadores traficados com parcerias com o setor privado; a ampliação da acusação de traficantes; melhoria da coordenação e cooperação com atores chave e da coerência das políticas contra o tráfico de pessoas.

*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern da
Alemanha*

A lei de imigração alemã, também chamada *Aufenthaltsgesetz*, entrou em vigor em 2005, após um longo debate iniciado pelo governo federal alemão no esteio de mudanças introduzidas pela lei de estrangeiros que foi aprovada em 1999. As principais mudanças da lei de 1999 para a anterior foram a introdução do direito à cidadania através de uma espécie de *jus soli* para os filhos de imigrantes que vivem legalmente no país e a diminuição do tempo de permanência no país de quinze para oito anos como pré-requisito para a naturalização, porém, adicionada da necessidade de domínio da língua alemã. A lei, que trata da residência, atividade econômica e a integração dos imigrantes é definida como um instrumento para “controlar e limitar o fluxo de estrangeiros para a Alemanha”, que “possibilita e regula a imigração tendo em conta as capacidades de absorção e integração, além dos interesses econômicos e de política de mercado de trabalho” e adiciona que a lei também “serve para o cumprimento das obrigações humanitárias” do país.

O processo de introdução de variações do *jus soli* na legislação alemã é realizado de maneira paulatina: primeiro, em 1991, foi introduzido um processo de naturalização facilitado (*erleichterte Einbürgerung*). Entre suas modificações mais importantes, jovens imigrantes entre 16 e 23 anos que residiram por oito anos na Alemanha e frequentaram o sistema escolar alemão tinham direito a naturalização, se comprovassem não ter cometido nenhum delito. Em 1999, foi aprovado o “modelo opcional” (*Optionsmodell*) que beneficia imigrantes residentes na Alemanha há um período maior que oito anos. De acordo com o modelo, os filhos desses imigrantes têm garantidas a cidadania alemã e a cidadania advinda de seus pais até os 23 anos. O jovem tem que optar por apenas uma dessas duas cidadanias até os 23 anos.

Com relação aos direitos dos imigrantes, os estrangeiros na Alemanha gozam de direitos à educação e à saúde semelhantes aos oferecidos aos cidadãos naturais, tendo, por exemplo, acesso a educação pública gratuita. O parágrafo 23 do Livro XII do Código Social Alemão garante aos imigrantes legais localizados em território nacional, o auxílio financeiro para subsistência, em caso de doença, ajuda em caso gravidez e maternidade, como também,

em caso de incapacidade. O acesso à justiça também é garantido nos mesmos termos que aos cidadãos naturais, assegurada a possibilidade de recorrer aos tribunais sobre decisões acerca da renovação e do cancelamento de vistos temporários e permanentes, uma vez que o imigrante esteja vivendo na Alemanha. As garantias de direitos individuais refletem em parte o sucesso dos regimes de direitos humanos em classificá-los como inalienáveis, independente da situação política da pessoa. Em contraposição, direitos de voto e de eleição são entendidos de maneira diferente e não são assegurados para imigrantes que não são cidadãos de países membros da União Europeia. Aos cidadãos da UE é garantido o direito a voto para as eleições municipais e o voto e o direito de elegibilidade para as eleições para o Parlamento Europeu. A participação em organizações políticas na Alemanha é livre, desde que não interfira na segurança nacional, na segurança de grupos nacionais ou estrangeiros, não ameace a liberdade e a democracia ou incite ao uso da violência. Miller afirma que restrições como essas acabam por fazer transparecer o entendimento dos governantes de que qualquer envolvimento político de imigrantes seja potencialmente problemático (Miller, 1982, p.34).

Os procedimentos de entrada e naturalização são normalmente os que mais sofrem interferência dos interesses do estado e refletem uma preocupação grande com relação à manutenção dos procedimentos em nível nacional. Segundo a lei de imigração alemã, estrangeiros podem ter sua entrada negada se existem motivos para expulsão e se há suspeitas que o estrangeiro não deseje entrar no país pelos motivos alegados²⁴. Em princípio, somente asilantes não podem ter sua entrada negada (portadores de visto legais podem ainda ser recusados no momento de sua entrada pelos motivos acima). Vistos e renovações de visto têm resguardados os interesses do governo alemão para a sua aprovação e sua renovação pode ser condicionada à participação em cursos de integração, pagamentos de impostos e de taxas de seguro-saúde. Imigrantes também podem ser expulsos se sua presença é uma ameaça à saúde e segurança pública alemã. Como pré-requisito para a naturalização (e para renovação de visto de residência), o imigrante tem que participar em um curso de integração para aprender sobre a língua, cultura, sistema legal e história alemãs, assim como proposto no *Policy Plan*.

²⁴ O artigo XIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, garante a liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de um país, assim como a liberdade de deixá-lo e regressar a ele; e o artigo XIV garante o direito a asilo em outros países, em caso de perseguição em seu próprio país (salvo em casos de crimes comuns). Apesar disso, não há artigos que obriguem um país a aceitar a entrada e permanência de estrangeiros, mesmo exilados. A Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e os Membros de sua Família (assinado em 1990, entrou em força legal em 2003) garante proteção contra expulsões arbitrárias e sem o devido processo legal (Artigo 22). A Convenção, porém, foi assinada e ratificada por apenas 34 países e não foi assinada pelos maiores países receptores de imigrantes (em Julho de 2012). Para uma discussão mais aprofundada sobre direitos humanos, migração e soberania nacional ver, por exemplo, Reis (2004).

Ele somente pode ser isento da obrigação de participar se provar ter conhecimentos suficientes sobre o tópico. O governo alemão impede a existência de múltiplas nacionalidades, devendo o imigrante abdicar de outras nacionalidades para naturalizar-se. Além disso, cada estado federal é responsável pelo registro dos imigrantes e é livre para estabelecer regras próprias para a naturalização, apesar dos esforços de sintonizar as leis dos diversos estados pelo governo federal.

Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz e Fremdenpolizeigesetz da Áustria

As leis de imigração austríacas foram modificadas em 2005 e entraram em vigor em 2006, reformando a lei de imigração que estava em vigor desde 1998. Ambas as versões (a de 2005 e a de 1998) são mais restritivas que as leis anteriores, por exemplo, condicionando a permanência com o aprendizado da língua alemã ou à frequência a cursos de língua.

A lei de permanência e residência (*Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz*) é complementada pela lei de policiamento de estrangeiros (*Fremdenpolizeigesetz*). Essa última trata da entrada de estrangeiros e dos pedidos de vistos e torna explícito alguns entendimentos sobre os imigrantes, expondo claramente como eles são vistos pela legislação. Por exemplo, a legislação de 1998 definia que a lei trataria da “entrada, estadia e permanência de estrangeiros” e definia estrangeiro como aquele que não possui cidadania austríaca. A *Fremdenpolizeigesetz*, por sua vez, rege o “exercício do policiamento sobre estrangeiros, a emissão de documentos para estrangeiros e a concessão de vistos”, introduzindo a palavra *Polizei* (polícia ou policiamento) na legislação e, em seu artigo segundo, inciso 2, define que o policiamento sobre estrangeiros é “a vigilância sobre a entrada de estrangeiros em território nacional, assim como a prevenção da entrada ilegal; a vigilância sobre a permanência de estrangeiros em território nacional, assim como a prevenção da permanência ilegal; o monitoramento da saída de estrangeiros do território federal e a imposição das decisões de saída; e a prevenção e cessação das infrações penais de acordo com esta lei”, definindo no inciso 4 do mesmo artigo, que estrangeiro é aquele que não detém cidadania austríaca. A *Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz*, que trata da “outorga, negação e revogação de permissões de residência”, também tem um foco grande no controle sobre os imigrantes, mais do que sobre a sua integração à sociedade.

As duas leis de 2006, construídas por um governo de coalizão do partido popular austríaco com partidos populistas de direita, é bastante clara em seu entendimento do imigrante como uma possível ameaça à segurança nacional ao dar proeminência às formas de

controle estatal sobre os imigrantes. A lei estabelece que a Polícia de Imigração seja responsável pelo controle dos imigrantes, mas é facultado ao município o direito de requerer que a polícia municipal também realize esse controle. Os estados austríacos (*Länder*) são os responsáveis pelo registro de imigrantes e por aceitar os pedidos de naturalização.

Na Áustria, o direito à cidadania é orientado pelo princípio do *jus sanguinis*, conferindo nacionalidade aos filhos de nacionais e não permitindo a nacionalidade baseada no local de nascimento (*jus soli*). Essa característica era comum aos três países até 1998, quando a Alemanha passou a aceitar o *jus soli* sob algumas condições.

Na Áustria, os direitos sociais são garantidos de acordo do tempo de estadia concedido ao migrante: trabalhadores com permissão de trabalho de até seis meses não têm direito a seguro-desemprego, por exemplo. O acesso à saúde pública é condicionado ao status regular do imigrante, sendo que o imigrante irregular tem que recorrer ao atendimento privado, principalmente. A lei de 2006, por outro lado, garante aos trabalhadores migrantes regulares o direito de serem representantes em sindicatos e órgãos representativos dos trabalhadores. Além desse direito político, somente os migrantes nacionais da União Europeia podem votar e serem eleitos em eleições municipais, além de poderem também votar e se eleger para o Parlamento Europeu.

Os procedimentos para naturalização na Áustria também são bastante restritos. Para se naturalizar após se casar com um cidadão austríaco, o migrante já tem que ter uma permissão de residência anterior ao pedido de naturalização e casamentos arranjados são duramente penalizados. Para se naturalizar, o candidato tem que mostrar conhecimento da língua alemã apropriados para sua atividade (um médico tem que ter maiores conhecimentos que um cozinheiro, por exemplo) e renunciar à nacionalidade anterior. A constituição austríaca não garante ainda o direito a asilo (assim como o direito a educação, direitos sociais e culturais e direitos da criança, inclusive para os cidadãos nacionais) e só garante o direito a não-discriminação para cidadãos austríacos²⁵. Um ponto interessante para se destacar é com relação à autonomia dos estados nacionais austríacos nos processos de naturalização. Estados mais liberais, como Viena, utilizam com mais frequência dispositivos de facilitação do processo de naturalização, como a diminuição do tempo mínimo de estadia, e admitem outros fatores para consideração especial em cada caso, por exemplo, se o imigrante demonstra integração à cultura e língua austríacas, se seu emprego é importante e, até mesmo, o

²⁵ A Anistia Internacional apresentou um relatório sobre as condições dos direitos humanos no país em Julho de 2010. O relatório pode ser acessado em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR13/002/2010/en/e23c7e1e-a9e3-4a99-a89f-cc61f177d208/eur130022010en.pdf>

nascimento em solo austríaco – Janoski utiliza o termo “*jus soli* presumido” para essa situação (Janoski, 2009, p.398).

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer da Suíça

A lei suíça de imigração, ou, simplesmente, *Ausländergesetz*, também foi discutida e aprovada em 2005, mas entrou em vigor em 2008, depois do referendo que a aprovou em 2006. Ela substituiu a lei anterior, *Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer*, criada em 1931 e modificada sucessivamente em 1994, 1998, 2003 e 2005. Mesmo não sendo membro da União Europeia, os imigrantes de países da UE e da AELC estão sob jurisdição de acordos bilaterais, com facilidades maiores de entrada e permanência do que países não membros dessas associações. Uma das modificações da *Ausländergesetz* para a anterior é o aumento de cinco anos para dez anos para o pedido de um visto permanente (se comprovada uma boa integração, o período pode ser diminuído para cinco anos). Adicionalmente, existe no país, desde os anos 1960, uma comissão – hoje formada por cidadãos suíços com experiência em imigração e por imigrantes – que discute as questões de imigração, aconselha o governo e realiza pesquisas sobre o tema.

A *Ausländergesetz* “rege a entrada e saída de estrangeiras e estrangeiros, sua permanência, assim como a unificação familiar na Suíça. Rege adicionalmente a promoção de sua integração”, mesmo que tenha que ser levado em conta “o desenvolvimento demográfico e social da Suíça” para a outorga de vistos de permanência. A lei suíça é mais sensível aos direitos humanos dos imigrantes, listando a integração econômica, social e cultural como um de seus objetivos principais e garantindo a concessão de permanência para imigrantes por motivos de direito público internacional, razões humanitárias ou para garantir a reunificação de famílias. Na Suíça, a cidadania é definida pela nacionalidade dos pais da criança, *jus sanguinis*, e não há a possibilidade de cidadania pelo local de nascimento. O parlamento suíço tentou, em 2004, introduzir modalidades de *jus soli* para a terceira geração de filhos de imigrantes com residência permanente, mas a mudança não foi aprovada em referendo popular.

Imigrantes têm direito garantido à expressão, liberdade de associação e de reunião, assistência social (saúde, educação e econômica), além de direito a informação sobre oportunidades de emprego e educação, e o direito de preservação de sua cultura e religião. Ao contrário de Áustria e Alemanha, a Suíça permite, desde 1992, que os candidatos à naturalização mantenham suas nacionalidades originárias. Todavia, o prazo mínimo de

moradia no país para dar início a um pedido de naturalização é de 12 anos e requer-se do candidato o conhecimento da cultura suíça, da legislação nacional e de uma língua oficial do país. A maior complicação, no caso da Suíça, é a divisão de responsabilidades entre município, estado e federação, que causa grande diversidade de legislação em cada local. A esfera federal é responsável por verificar se o candidato à naturalização atende às condições para dar entrada ao pedido de acordo com seus critérios, mas o mesmo processo é realizado também nas esferas regionais e municipais. Cantões e municípios apresentam maneiras diferentes para o processo de naturalização e podem incluir requisitos extras aos candidatos. Por conta de alguns abusos nesses critérios locais, o governo suíço incluiu na lei de imigração a necessidade de observância das leis que proíbem discriminação nos processos de naturalização²⁶.

A mesma diversidade de procedimentos ocorre com alguns direitos dos imigrantes, como é o caso do direito de voto, para o qual os municípios e estados têm autonomia em decidir sobre a participação dos imigrantes. Nos cantões Jura (desde 1979) e Nêuchatel (desde 2001), por exemplo, imigrantes permanentes têm direito a voto no município e no estado e, nos cantões Vaud (desde 2003) e Fribourg (desde 2006), eles têm direito a voto nos municípios.

²⁶ No início de 2000, a cidade de Emmen, no cantão de Lucerna, na Suíça, iniciou a realização de referendos populares para decidir o resultado dos processos de naturalização, procedimento aprovado no final do ano anterior e que já era realizado em outros municípios suíços. Em um dos referendos, o pedido de todos os oito imigrantes italianos foram aprovados e o pedido de todos os 38 imigrantes da antiga Iugoslávia foram rejeitados. O tribunal federal suíço julgou que os processos de naturalização teriam que respeitar o direito fundamental da não-discriminação, o que não havia ocorrido no caso, e julgou que o processo era inconstitucional por falhar em oferecer uma razão para o resultado do pedido, obrigatório em todos os processos administrativos. Com base nos mesmos motivos, o tribunal também negou um pedido do Partido Popular Suíço, SVP (*Schweizerische Volkspartei*), para a realização de referendos para decidir os processos de naturalização no cantão de Zurique (cf. Hofhansel, 2008). Atualmente, a realização de assembleias ou referendos para decidir o resultado dos processos de naturalização é considerada inconstitucional pelo tribunal federal suíço e encontra-se proibida no país.

Tabela 1 – Direitos explicitamente garantidos aos imigrantes e requisitos para naturalização e reunião familiar nas leis de imigração da Áustria, Alemanha e Suíça.

	Alemanha	Áustria	Suíça
Direitos sociais e econômicos	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridade trabalhista - Assistência social - Acesso à saúde pública - Acesso à educação pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridade trabalhista (com restrições de acordo com o tempo de permanência) - Acesso à saúde pública (somente para regulares) 	<ul style="list-style-type: none"> -Seguridade trabalhista - Acesso a informações sobre oportunidades de emprego e educação - Assistência social - Acesso à saúde pública - Acesso à educação pública
Direitos políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Voto em eleições municipais para cidadãos de países membros da UE - Participação em organizações políticas, desde que não interfira com a segurança 	<ul style="list-style-type: none"> - Representação sindical (somente para regulares) - Voto e elegibilidade em eleições municipais para cidadãos de países membros da UE <p>* Não há direito a asilo na legislação interna austríaca</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Imigrantes têm direito garantido à expressão, liberdade de associação e de reunião - Direito de voto local (alguns municípios e regiões)
Direitos culturais	<ul style="list-style-type: none"> - Não há direitos culturais explicitamente garantidos 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há direitos culturais explicitamente garantidos 	<ul style="list-style-type: none"> - Direito de preservação de sua cultura e religião
Cidadania	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Jus sanguinis</i> - Crianças nascidas na Alemanha, filhas de imigrantes permanentes que estejam há mais de oito anos no país podem optar pela cidadania alemã (<i>Optionsmodell – Jus soli</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Jus sanguinis</i> 	<ul style="list-style-type: none"> -<i>Jus sanguinis</i>
Requisitos para naturalização	<ul style="list-style-type: none"> - 8 anos de moradia - Ausência de condenações criminais - Não participação em organizações que ameacem a segurança nacional - Meios suficientes de subsistência, com garantia que a pessoa e seus familiares não necessitam de assistência social - Renúncia da nacionalidade anterior - Comprovação de conhecimentos de cultura e língua alemãs - O processo é realizado na esfera federal 	<ul style="list-style-type: none"> - 10 anos de moradia ininterrupta - Ausência de condenações criminais - Meios suficientes de subsistência - Renúncia da nacionalidade anterior - Comprovação de conhecimentos de cultura austríaca e da língua alemã - O processo realizado na esfera regional 	<ul style="list-style-type: none"> - 12 anos de moradia no total e, destes, três anos nos últimos cinco anos - Comprovação de conhecimento da cultura suíça e de uma língua oficial - Conhecimentos da legislação suíça e respeito à segurança nacional - O processo realizado na esfera municipal, regional e federal, e pode apresentar requisitos diferentes de acordo com a localidade

Reunião familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Cônjuges (maiores de 18 anos) - Filhos solteiros menores de 18 anos - Meios adequados de subsistência - Acomodação adequada na residência - Conhecimento da língua alemã 	<ul style="list-style-type: none"> - Cônjuges (maiores de 21 anos) - Filhos, naturais e adotivos, e enteados, solteiros e menores de 18 anos. - Meios adequados de subsistência - Seguro-saúde - Acomodação adequada na residência - Conhecimento da língua alemã 	<ul style="list-style-type: none"> - Cônjuges - Filhos solteiros menores de 18 anos - Acomodação adequada na residência - Para imigrantes com permanência temporária, é necessário comprovar que o familiar não qualifica para receber assistência social
------------------	--	---	---

3.3.2. Análise comparativa

Para efeito de comparação, analisaremos mais especificamente as determinações das legislações nacionais para a reunião de famílias em relação ao determinado pela União Europeia e o debate sobre a proteção de direitos humanos de imigrantes.

Sobre a reunião de famílias imigrantes, a UE estabelece, na Diretiva 2003/86/EC, de 22/09/2003, que o cônjuge e filhos do casal que sejam menores de idade no país-membro são elegíveis para obter vistos de permanência, caso o aplicante tenha um visto de permanência com duração de pelo menos um ano. Asilantes que estejam sob proteção temporária ou que não tenham status confirmado não têm direito ao pedido de reunificação familiar. Opcionalmente, segundo a mesma Diretiva, os países-membros podem estender o direito aos ascendentes diretos, filhos maiores solteiros e parceiros não-casados. Na Áustria, o direito é válido para parceiros maiores de 21 (casados ou com comprovação), filhos menores de 18 e também para parentes diretos do imigrante ou parceiro, se eles dependem financeiramente destes. Na Alemanha, o direito é garantido aos parceiros e aos filhos menores de 16 anos (idade da maioridade legal no país), e os filhos entre 16 e 18 anos do imigrante só qualificam para a reunificação familiar se forem solteiros e tiverem domínio da língua alemã. Na Suíça, o direito serve para os filhos menores de 21 ou de qualquer idade que sejam dependentes dos pais e é estendido aos pais do imigrante que sejam dependentes deste.

Normalmente, garante-se o direito mínimo estabelecido pela UE para reunificação familiar, mas alguns países introduziram regras adicionais que aumentam o poder de controle sobre a entrada de familiares de imigrantes. Na Alemanha e na Suíça, o imigrante perde o direito à reunificação se ele é dependente do sistema de seguridade social (por motivo de saúde, ou desemprego, por exemplo) ou se esse familiar puder se tornar dependente do sistema de seguridade (somente na Suíça). Além disso, a aprovação da vinda de familiares é

condicionada pela existência de espaço suficiente na moradia do imigrante (nos três países), condição financeira adequada e possibilidade de pagamento de seguro-saúde (somente na Áustria e Alemanha), comprovação de conhecimentos de alemão (na Áustria, somente para alguns tipos de visto do parceiro, por exemplo, quando o parceiro é trabalhador autônomo, e na Alemanha). Essa restrição com relação à língua é bastante controversa e considerada pela Anistia Internacional uma violação ao direito de reunificação familiar, garantido dentro da UE (cf. relatório nacional da Áustria de 2010).

Com relação à proteção dos direitos do imigrante com status de residente de longo termo, a União Europeia garante, através da diretiva 2003/109/EC, de 25/11/2003, tratamento igual ao nacional do país-membro no que compete: acesso ao trabalho, à educação, a benefícios de seguridade, a assistência social, a benefícios sociais e econômicos e liberdade de associação. Os residentes de longo termo também têm direito a proteção aumentada contra expulsão, sendo proibida a expulsão por motivos econômicos. Como já mencionado anteriormente, as leis alemã e suíça garantem proteção igual para os imigrantes à oferecida a seus nacionais em diversos pontos e garantem o direito de recurso judicial no caso de revogação de sua situação de residente de longo termo. A lei austríaca é mais restritiva em alguns sentidos e mais ampla em outros. O acesso à saúde é garantido somente aos cidadãos e imigrantes em situação regular, e os trabalhadores com visto de curta duração não têm direito ao seguro-desemprego e os imigrantes não têm proteção para o crime de discriminação. Por outro lado, a Áustria garante direito de associação e participação em associações funcionais para os imigrantes. Na Suíça, como discutido anteriormente, alguns estados e municípios oferecem direitos amplos de participação política aos imigrantes.

A proteção dos direitos humanos, inclusive de imigrantes, é ponto pacífico entre a maioria dos países, porém é importante frisar que o Parlamento Europeu (em 2009) e o Comitê Econômico e Social da União Europeia (em 2004) emitiram comunicados em que requeriam aos países-membros que assinassem a Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e os Membros de sua Família. A Convenção não chega a estabelecer novos direitos para os imigrantes, mas visa garantir a aplicação completa dos direitos humanos para essa população e igualdade de tratamento para nacionais e não-nacionais, além de garantir que direitos humanos fundamentais sejam observados para imigrantes irregulares²⁷. Ambos esses órgãos, que estão relacionados com os

²⁷ Um debate proeminente hoje é com relação à diretiva 2008/115/EC, de 16/12/2008, chamada Diretiva de Retorno, e que versa sobre a situação dos imigrantes irregulares. Essa diretiva visa encarar mais duramente os

governos nacionais em menor grau, demonstram menos reservas em defender soluções multilaterais para o tema da imigração, o que não acontece nas instâncias da UE com forte poder nacional. As políticas públicas estabelecidas pela União Europeia após o *Policy Plan* reforçam a centralidade da proteção dos direitos humanos dos imigrantes e da cooperação regional para a questão. Ao mesmo tempo em que estabelece ações para aumentar a proteção dos imigrantes, a UE também reforça as iniciativas para o controle sobre os imigrantes, especialmente os irregulares, como o FRONTEX ou as prioridades estabelecidas no Programa de Estocolmo.

De maneira geral, as políticas públicas de Alemanha e Áustria parecem favorecer o modelo assimilacionista de integração dos imigrantes, dando incentivos para que os imigrantes adotem elementos da cultura nacional. Exemplos disso são os requerimentos de conhecimento da língua nativa, inclusive para reunificação familiar, e o longo tempo de estadia no país para que a pessoa seja elegível para a naturalização. A utilização do *jus sanguinis* como elemento principal para a transmissão da cidadania para os descendentes também pode ser relacionado com o interesse de manutenção de uma cultura coesa. A adoção de um “sistema opcional” na Alemanha, que abrange os filhos de imigrantes nascidos na Alemanha e que frequentaram o sistema educacional alemão também reforça os indícios da preferência pela manutenção cultural. Segundo Todd, o sistema opcional funciona em moldes semelhantes ao direito consanguíneo à cidadania, substituindo a educação sobre a cultura nacional efetuada pela família por aquela realizada pela escola (1994, p. 227).

Observando as discussões sobre a política de imigração na União Europeia, De Bruycker (2005) reconhece outros pontos que dificultam a harmonização das legislações sobre imigração nos países-membros da UE, entre eles: (a) a inserção de ressalvas; (b) o “reenvio” ao direito interno de partes das diretrizes, deixando a definição de alguns critérios a cargo dos governos nacionais; (c) a definição de padrões mínimos, mas que dão abertura para que países ofereçam opções de acordo com seus próprios critérios; e (d) o grande número de disposições opcionais oferecidos pelas diretivas (p.55-58). Analisando as leis nacionais, sob a ótica da reunificação familiar e da garantia de direitos aos imigrantes, percebe-se que o governo alemão e austríaco aproveitaram o espaço oferecido para o controle nacional e optaram por oferecer o mínimo requerido pela UE, ou impor restrições extras, quando possível. Além disso, criaram mecanismos que podem ser utilizados para aumentar os

imigrantes em situação irregular e foi criticada por suas restrições a direitos fundamentais de imigrantes irregulares.

requerimentos mínimos, como a situação socioeconômica do imigrante que entra com o processo de reunificação familiar, ou o conhecimento da língua.

Soluções multilaterais e que privilegiem a governança regional encontram-se em situação menos proeminente do que aquelas que reforçam o poder do estado sobre as políticas públicas de imigração tanto no *Policy Plan* da União Europeia, quanto nas legislações nacionais dos países membros analisados. Especialmente nas áreas consideradas sensíveis, como é o caso da proteção do mercado de trabalho nacional e dos procedimentos para asilados e refugiados, no caso do plano, e da entrada e naturalização de imigrantes, no caso das leis de migração nacionais, o deslocamento de responsabilidades para a UE é pequeno e falta harmonização entre a legislação europeia e a legislação nacional. Podemos analisar se a participação no organismo regional aumentou significativamente a disposição de Alemanha e Áustria em integrar seus imigrantes (especialmente os de países não membros da UE), ao contrastá-los com o caso da Suíça. Mesmo o país não participando da UE, a Suíça acabou optando por se filiar aos Acordos Schengen. Atualmente é um país cuja legislação garante direitos de acordo os regimes internacionais de direitos humanos e que apresenta uma legislação relativamente mais amigável que a Áustria com relação aos imigrantes e sua integração. Ao contrário de Alemanha e Áustria, a Suíça, inclusive garante ao imigrante, em lei, o direito à manutenção de sua cultura originária e permite múltiplas cidadanias.

A ferramenta *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX – www.mipex.eu) compara as políticas públicas de integração de 31 países da Europa, América do Norte, além de Japão e Austrália em sete aspectos diferentes: mobilidade do mercado de trabalho; reunião familiar; educação; participação política; residência de longo termo; acesso a nacionalidade; e anti-discriminação. Em sua classificação, Alemanha, Áustria e Suíça são países com políticas públicas medianamente favoráveis à integração (*halfway favourable*), com uma pontuação de 57, 42 e 43 pontos respectivamente, em um total de 100 pontos possíveis. Dessa lista, os países mais favoráveis à integração são Suécia (83), Portugal (79) e Canadá (72) e os menos favoráveis à integração são Eslováquia (36), Chipre (35) e Letônia (31). De acordo com o MIPEX, as políticas públicas da Áustria são bastante restritivas no aspecto acesso à nacionalidade, principalmente, com altos requisitos para naturalização e um processo arriscado, demorado, burocrático e caro. As políticas públicas austríacas se mostram mais favoráveis aos residentes de longo termo, demonstrando uma preferência do governo em aceitar imigrantes que retornem a seus países de origem posteriormente. Ainda segundo a ferramenta, pode-se perceber que a Alemanha optou por facilitar a naturalização de imigrantes

e liberalizar seu mercado de trabalho, para ampliar os ganhos com a dinamização de sua economia, mas suas políticas de integração no ambiente educacional ainda figuram abaixo de sua própria média. A Suíça, por sua vez, garante bastante segurança para imigrantes com permissão de curto e longo termo, e a cidadãos naturalizados, mas os requerimentos extremamente exigentes e o alto custo dos processos para requerer a permissão ou se naturalizar acaba impedindo o acesso dos imigrantes aos direitos decorrentes desses status.

A figura 1 (abaixo) mostra os dados para 2010 de Alemanha (azul), Áustria (vermelho) e Suíça (verde) nas sete dimensões analisadas pelo MIPEX e a sua média global.

Figura 1 – Dados do *Migration Integration Policy Index* para Alemanha, Áustria e Suíça em 2010. (Fonte: www.mipex.eu)

3.3.3. Discussões sobre a análise

Neste capítulo, partimos do pressuposto que os movimentos de migração internacional criam situações que desafiam a capacidade dos estados de controle eficaz e requerem abordagens mais amplas para a sua solução. A interdependência das situações econômicas nos países emissores e receptores cria externalidades negativas para ambos e, no caso da União

Europeia, ainda pode afetar a economia de estados-membros que não recebem grandes contingentes de pessoas, por conta da avançada integração econômica dentro da região. Por outro lado, os países têm dificuldades em controlar a movimentação de pessoas em suas fronteiras e de encontrar soluções que realmente solucionem o problema sem uma aproximação multilateral ao tema. Tais condições trazem incentivos para o surgimento de duas correntes principais de políticas públicas para a imigração: uma defende a delegação de poderes para organismos internacionais, argumentando que estes têm maiores capacidades de enfrentá-las; a outra defende que os imigrantes refletem desafios à soberania e identidade nacionais, devendo o tema ser solucionado a partir de iniciativas unilaterais. Nos casos aqui estudados, sugere-se que a delegação para organismos internacionais não ocorre totalmente porque a imigração está elencada como uma questão de segurança nacional. Dessa maneira, os países relutam em alocar a tomada de decisão fora do âmbito dos governos locais porque temem perder ainda mais o controle sobre a entrada e permanência de imigrantes em seu território. Uma análise das propostas de políticas públicas regionais propostas pela União Europeia e das leis de imigração nacionais na Alemanha e na Áustria demonstraram a presença de alguns elementos de governança regional, mas a manutenção de pontos considerados cruciais entre as responsabilidades nacionais. A Suíça, país que não é membro da UE, subscreveu sua legislação de imigração a elementos internacionais em quantidade igual ou superior que os outros dois países, sugerindo que a integração regional não levou a grandes avanços nessa área na União Europeia. Assim, apesar das políticas públicas na UE e dos três países refletirem parcialmente o aumento de importância de outros atores além dos estados nas Relações Internacionais, como o organismo regional, os governos nacionais ainda mantêm grande parte de sua autonomia sobre os assuntos que considera mais importantes.

De maneira geral, as políticas públicas dos três países parecem apontar para uma opção pelo assimilacionismo, em que o imigrante é direcionado a adotar as características culturais da cultura nacional. Porém, os empecilhos colocados para a naturalização e integração de estrangeiros e a alta diferenciação dos direitos dos nacionais e dos direitos dos migrantes, identifica-se também tendências rejeicionistas nas políticas públicas de imigração de Alemanha, Áustria e Suíça. Todd (1994) reconhece as tendências assimilacionistas da Alemanha como superficiais, uma vez que são incompatíveis com a estrutura diferencialista da sociedade alemã. De acordo com as observações dessa pesquisa, o conceito pode ser também aplicado às políticas da Áustria e da Suíça.

Mesmo assim, é interessante ponderar que há vetores que indicam para uma crescente harmonização da legislação europeia de imigração. De Bruycker (2005, p.63-67) afirma que a legislação comunitária na UE se beneficia de efeitos de “relance” ou de desbloqueio da discussão a nível nacional: as diretrizes da UE criam novas oportunidades de avançar a discussão nos parlamentos nacionais a partir dos critérios mínimos estabelecidos pelo organismo regional. O autor também lembra o poder de limitação da diversidade entre as legislações nacionais que União Europeia possibilita, criando bases para a convergência entre os países-membros, além do aumento da jurisdição em matéria de imigração e asilo. Não se pode esquecer, finalmente, que a UE conseguiu estabelecer regras de livre circulação e a isenção de visto de trabalho para os nacionais dos países membros e isso é um avanço significativo para o órgão regional, apesar de existir grandes divergências com relação aos nacionais de países não-membros.

4. Capítulo 3 – Análise do debate midiático

4.1. Debate público e mídia

Para entender as maneiras como o debate público está relacionado com o processo de construção de políticas, voltamos nosso olhar para os debates realizados na mídia e a repercussão das propostas de políticas nos enquadramentos utilizados nos meios de comunicação. Como exposto, um dos caminhos possíveis entre o debate público e a proposição de políticas é o traçado por Habermas (1997) em seu modelo de duas vias (*two-track model*). As discussões do debate público veiculadas pelos meios de comunicação de massa apresentam-se como um objeto relevante para o esclarecimento das demandas sociais para os governantes. Isso ocorre porque os veículos midiáticos tornaram-se o principal canal de comunicação com o cidadão nas democracias modernas. A mídia representa um espaço de visibilidade ampliada privilegiado, de amplo alcance e repercussão na esfera pública e onde disputas simbólicas são travadas por diferentes atores sociais e políticos em torno de entendimentos (Gamson, 1992; Porto, 2007; Van Gorp, 2005). Segundo Gamson,:

devemos pensá-los [os meios de comunicação de massa] como o local de uma competição acerca de qual interpretação vai se sobrepor às outras. Esse sistema cultural encontra indivíduos pensantes e a consciência política surge da imbricação desses dois níveis (Gamson, 1992, p. xi-xii).

Os atores mais significativos politicamente disputam um espaço para expor seus entendimentos e enquadramentos nos meios de comunicação. Maia (2009a) esclarece que a visibilidade pública nos meios de comunicação tem importância em quatro processos que influenciam a proposição de políticas públicas:

- definição dos problemas públicos e proposição de soluções;
- agregação das preferências dos cidadãos e sua mobilização em torno delas;
- apresentação de demandas aos representantes eleitos;
- organização de pressões legislativas e monitoramento das ações dos representantes políticos. (Maia, 2009a, p.87)

A visibilidade e, conseqüentemente, a chance de expor o seu enquadramento preferencial, acaba por envolver muito mais do que o simples entendimento da questão. Ou melhor, o entendimento da questão está diretamente ligado às maneiras de lidar com essa questão. Isso porque, é a partir do entendimento de uma dada questão que os cidadãos vão definir suas demandas e prioridades, vão perceber como essas demandas afetam seu dia-a-dia e quais são as maneiras possíveis de ter essas demandas ouvidas pelos que têm poder de

decisão política. É por meio desse processo, entre outros, que o cidadão constrói uma parte significativa de suas preferências políticas. Se o discurso mais visível na mídia posiciona a imigração como uma questão essencialmente econômica, o debate tem grandes chances de concentrar-se em torno da legislação trabalhista e previdenciária ou da importância dos trabalhadores imigrantes para manter o nível de produção atual. Já, se o discurso do debate midiático está concentrado nas questões socioculturais, o debate público estará focado em questões sobre integração entre as duas culturas e o impacto da nova cultura na construção da identidade nacional.

A análise de conteúdo será baseada na identificação dos enquadramentos utilizados, procurando perceber nos discursos publicados nos jornais o que eles deixam entrever do debate público sobre imigração e de como devem ser encarados os movimentos migratórios nas políticas nacionais. O método utilizado baseia-se na identificação e contextualização dos temas e enquadramentos que são apresentados nas reportagens. Uma vez identificados os temas e enquadramentos sobre imigração utilizados nos dois períodos analisados, o objetivo do estudo é analisar como eles estão inseridos no cenário político-social mais amplo ao evidenciar os entendimentos correntes sobre a questão e verificar sua relevância para a formulação de políticas públicas.

A noção de enquadramento nesta pesquisa está alinhada com a de Gamson e Modigliani, que o definem como “uma ideia organizadora central ou um enredo que proporciona o sentido para o desdobramento de uma série de eventos, promovendo a conexão entre eles. O enquadramento sugere sobre o que é a controvérsia em tela e qual a essência da questão” (Gamson e Modigliani, 1994 [1987], p.376). Para identificá-lo nos textos jornalísticos, partiremos da pesquisa de Vimieiro e Dantas (2009)²⁸, que sugere que os enquadramentos possam ser observados nos textos jornalísticos a partir de duas de suas características principais na realidade social: a função de organização semântica e a função de estrutura para os padrões sociais. A função de organização dos enquadramentos está relacionada com os sentidos que são associados a um determinado tema, se o tema é apresentado de maneira positiva ou negativa, em termos de perdas ou ganhos, por exemplo. Esta é a organização cognitiva dos enquadramentos. Há também uma dimensão cultural dessa organização, que remete aos valores culturais de uma sociedade que são ativados quando o tema é tratado e permite ao leitor realizar conexões mais amplas do que o caso específico

²⁸ As autoras buscaram operacionalizar características dos enquadramentos apontadas por Reese (2001) e Gamson e Modigliani (1989). São originalmente seis as características dos enquadramentos descritas por Reese: organização, princípios, persistência, compartilhamento, simbolismo e estrutura (2001; p.11-12).

apresentado. Exemplos da característica de organização cultural dos enquadramentos são os termos “Guerra Fria” ou “Guerra às Drogas” (Reese, 2001, p.13). A função de estrutura do enquadramento tem a ver com os símbolos que são acionados em conjunto com o tema e que recebem ênfase no processo de vinculação com ideias culturais mais amplas. Tais estruturas podem ser bastante claras, mas algumas vezes são complexas e implícitas. No jornalismo, as estruturas de sentido podem ser identificadas pelo jogo de inclusão/omissão de informações sobre um determinado tema (Reese, 2001, p.17). No caso do enquadramento securitário sobre imigração, é comum a exclusão da importância da mão de obra imigrante para a economia dos países receptores, por exemplo. Em termos práticos, os elementos dos enquadramentos que Vimieiro e Dantas (2009) propõem identificar nas matérias jornalísticas são: os atores que são utilizados como referências, as imagens que ilustram as matérias e os termos que definem o problema, que identificam suas causas, que propõem soluções, que apresentem metáforas para a situação e que expressem julgamentos morais. Porto sugere um modelo similar de análise para discussões de questões políticas nos meios de comunicação, de forma a tornar evidentes para o pesquisador os “enquadramentos interpretativos” (*interpretive frames*) e as disputas por significados nas quais eles estão inseridos (2007, p.31). Ele identifica cinco dimensões que esses enquadramentos interpretativos podem apresentar sobre as interpretações de uma questão:

- definição do problema (a);
- atribuições de responsabilidades e de causa (b);
- avaliações da importância do evento ou questão (c);
- argumentos sobre as consequências (d);
- recomendações de soluções (e). (Porto, 2007, p.31)

Três dessas dimensões também estão presentes no trabalho de Vimieiro e Dantas (2009), mas acreditamos que é importante complementar a análise com as dimensões de avaliação da importância da questão e os argumentos sobre as consequências do problema.

Para caracterizar o debate nos artigos do jornal, buscamos também algumas informações adicionais que possam nos oferecer dados sobre a importância que o tema recebeu pelos jornalistas, que, por sua vez, remete à repercussão do tema no debate público. A editoria atribuída ao artigo oferece insumos para compreender qual enquadramento é utilizado (imigração é um “caso de polícia” ou está na seção econômica?), os artigos de opinião auxiliam a organizar o debate até o momento e orientar os próximos passos e a maior relevância pública do assunto traz o assunto para as capas do jornal. Portanto, nossa análise busca as seguintes informações para reconstruir o debate público sobre imigração:

Tabela 2 – Categorias de análise no debate público sobre imigração

Enquadramentos	Atores	
	Imagens	
	Definições do problema	Categorias textuais
	Causas do problema	
	Propostas de soluções	
	Metáforas e exemplos utilizados	
	Julgamentos morais sobre a questão	
	Argumentos sobre as consequências	
	Avaliações sobre a importância da questão	
Debate jornalístico	Editoria	
	Formato	
	Tema	
	O artigo está na capa?	

A unidade de análise escolhida para guiar esta pesquisa sobre o debate midiático sobre migração é a categoria atores. As informações dadas por cada ator presente nas matérias será codificada como referente a uma categoria de análise de enquadramento. Por exemplo, a matéria “*Künftig zwei Pässe für Ausländerkinder*” (Dois passaportes para filhos de estrangeiros em breve), de 08/05/1999 do *Süddeutsche Zeitung*, – matéria sobre o “modelo de opção” (*Optionsmodell*) aprovada pelo parlamento, que permite que os filhos de residentes nascidos na Alemanha mantenham a cidadania de seus pais e a cidadania alemã até os 23 anos, quando teria que fazer a opção por uma das duas cidadanias – é codificada a partir das contribuições de três atores diferentes. O jornalista apresentou o “Argumento sobre consequências” que “o modelo favorece a integração de filhos de estrangeiros, mas evita a dupla cidadania”. Já o Secretário Geral do partido político FDP, Guido Westerwelle, apresenta a “Metáfora” de que é necessário “superar a formação de guetos dentro das cabeças das pessoas, para superar a formação de guetos nas cidades”. E o vice-diretor da fração do partido CSU, Günther Beckstein apresenta o “Argumento sobre consequências” de que “milhares de estrangeiros conseguirão a dupla cidadania pela porta de trás”. A escolha dos atores como unidade de análise permite uma descrição mais detalhada do debate, dando a possibilidade de verificar quem são os atores responsáveis por apresentar um ponto de vista específico e avaliar as contribuições de cada grupo de ator para o debate. Uma pesquisa piloto foi realizada sobre o debate midiático sobre imigração no Brasil (Velooso Leão, 2011a). Foram analisadas as matérias do jornal “Folha de S. Paulo” entre os anos de 2009 e 2010 que

tratassem do tema da imigração no Brasil²⁹, ou da situação de brasileiros imigrantes em outros países.

Com as informações sobre o debate público ocorrido no momento de discussão de novas políticas públicas em cada evento, podemos analisar o tipo de demanda que foi contemplada com as políticas produzidas, assim como observar se a correspondência de demandas apresentadas e aquelas presentes nas políticas é grande ou pequena – indicando um “grau de responsividade” dos atores políticos às demandas apresentadas nos debates jornalísticos, que lhes oferece recortes do debate público. A comparação entre os dois países, Alemanha e Áustria, nos oferece um panorama para analisar as diferenças entre os sistemas políticos, o sistema de mídia e a influência do organismo de integração regional. A expectativa é que, mesmo participando ativamente do sistema regional e delegando poder de decisão sobre alguns tópicos referentes à imigração para a União Europeia, os países não abram mão de criar legislação e políticas públicas que ampliem o controle nacional sobre o fluxo e a integração de imigrantes (Veloso Leão, 2011b).

A combinação de análises qualitativas de conteúdo com a análise quantitativa do debate midiático oferece uma grande contribuição para a melhor percepção das variações do debate e para identificar como a imigração é mostrada no jornal. A análise quantitativa nos permite entender quem são os atores que participam do debate midiático sobre imigração, que tipo de proferimentos eles fazem sobre o tema e quais são os enquadramentos utilizados para falar sobre imigração e sobre os migrantes. Com essa informação, um panorama do debate pode ser construído, com as posições que foram mais destacadas pelos jornais e as que foram mais debatidas nos meio de comunicação. Assim, recebemos recortes dos debates que ocorrem em outros âmbitos e podemos entrever o que o debate público discute sobre imigração. Enquanto os dados quantitativos nos ajudam a reconhecer padrões discursivos e auxiliam a compreender o debate e guiam o olhar sobre os dados qualitativos, a análise qualitativa nos permite obter mais informações sobre os proferimentos e conhecer mais sobre os pontos de vista defendidos pelos diversos grupos. A análise qualitativa também viabiliza o estabelecimento de relações entre as demandas apresentadas no debate e as posições que as políticas públicas defendem, possibilitando analisar quais demandas são respondidas pelas políticas públicas e de que maneira elas são adaptadas e interpretadas pelos atores políticos.

²⁹ O jornal foi escolhido por ser o diário com maior circulação média do Brasil no período e as matérias foram selecionadas a partir da busca de palavras-chave no Arquivo Online do jornal. Foram encontradas referências em 270 matérias nos dois anos ao todo, das quais 36 se referiam a outros temas, escapando do objeto de análise desta pesquisa, por exemplo, as migrações internas entre regiões do Brasil. Ao todo, 232 matérias foram selecionadas para análise.

Na pesquisa piloto realizada, a importância do contexto econômico e político para a definição dos temas tratados na Folha de S. Paulo nos mostra que o debate midiático se encontra correlacionado com o debate público, assim como está ligado aos debates da esfera política (Veloso Leão, 2011a). Dessa maneira, defendemos que esse tipo de análise pode auxiliar a compreender um pouco mais sobre a inter-relação entre debate público e a esfera política e a dinâmica da construção de políticas públicas em democracias industriais modernas.

É claro que não temos a pretensão de defender que o debate midiático é correspondente ao debate público e nem devemos relevar que as matérias jornalísticas são uma construção que sofre influências diversas. Diversas teorias (*cf.* Traquina, 2001, Tuchman, 1978) investigam quais são os fatores importantes para o agente dos meios de comunicação durante a construção dos discursos e algumas delas sopesam se fatores conscientes têm influência mais significativa do que os fatores inconscientes. Traquina (2001) relaciona algumas teorias que apresentam noções construtivistas para a produção das notícias e entendem a notícia como “produtos sociais” de uma série de fatores, tais como: (a) a organização dos meios de comunicação; (b) a estruturação do valor-notícia – o valor que é construído a partir da prática e da ideologia profissional dos jornalistas – ; e (c) ao próprio momento de construção da notícia, quando mapas culturais são utilizados para a organização da narrativa da notícia (Traquina, 2001, p.89). Tais fatores surgem em “processos complexos de interação social entre agentes sociais: os jornalistas e as fontes de informação, os jornalistas e a sociedade, e os jornalistas e os membros de sua comunidade profissional” (Traquina, 2001, p. 85). O enquadramento dado à questão da imigração não é uma eventualidade, mas é um produto dos condicionantes pessoais, institucionais e sociais que influenciam o jornalista, ou seja, são frutos de escolhas. Mesmo com essa característica, as matérias jornalísticas têm um papel importante para mostrar quais são os enquadramentos que mereceram maior atenção no debate público sobre um assunto.

4.1.1. Metodologias análogas

Metodologias de pesquisas análogas foram realizadas por Maia *et alli* (2008), Feree *et alli* (2002), e Nisbet e Huge (2006), para a apreensão de debates que se localizam nos meios de comunicação ao longo do tempo. Feree *et alli* (2002) analisaram o discurso sobre aborto nos Estados Unidos e na Alemanha e destacam que o aumento de atenção para alguns enquadramentos em uma controvérsia ajuda a guiar as interpretações dos cidadãos e dos atores políticos e as respostas que devem ser tomadas quanto à questão. Eles analisaram

quatro jornais (dois de cada país: *The New York Times*, *The Los Angeles Times*, *Die Süddeutsche Zeitung*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*) mapeando as opiniões publicadas sobre os assuntos nos dois países e evidenciando as oportunidades que os atores sociais e políticos utilizaram nos meios de comunicação de massa para guiar as interpretações públicas sobre o assunto. Nisbet e Hume (2006) realizam um estudo sobre o “desenvolvimento de temas” nos meios de comunicação de massa. Os autores analisam o debate sobre biotecnologia vegetal (vegetais transgênicos) em dois jornais impressos (o *New York Times* e o *Washington Post*) no período de 1978-2004 e avaliam como os enquadramentos sobre o tema se modificam através dos anos. Os autores encontram relação entre a cobertura de eventos sociais e políticos e a proposição de políticas públicas. Um exemplo é a descoberta, em 2000, que um tipo de milho transgênico (*StarLink*), aprovado para uso veterinário tinha se misturado às plantas para consumo humano. O fato provocou uma mudança drástica na forma como os atores políticos encaravam a questão dos transgênicos: até então, encarado como um tema econômico, ele se transformou em um tema de saúde pública.

Já Maia *et alli* (2008) mapearam dois debates políticos que tiveram ampla cobertura midiática no Brasil, a proibição da propaganda de cigarro em 2000 e o referendo sobre a proibição de comércio de armas de fogo em 2005, e analisaram o padrão discursivo do debate em vistas às opiniões expressadas nos meios de comunicação. Os autores também focaram sua pesquisa em torno de eventos específicos e observaram como a mudança de enquadramentos nos meio de comunicação provocou mudanças nas respostas dos atores políticos aos problemas. Eles perceberam que novos enquadramentos surgiram no desenrolar da discussão e podem explicar a mudança de entendimento sobre a questão, ao passo que alguns enquadramentos foram rejeitados e desapareceram do debate. No caso da lei contra a publicidade do tabaco, as empresas produtoras inicialmente argumentavam que as perdas econômicas para o país com a restrição da publicidade de cigarros prejudicariam a economia nacional. Os favoráveis à proibição não tinham respostas claras para esse argumento até que se provou que os gastos de saúde pública com doenças derivadas do cigarro eram muito maiores do que a arrecadação de impostos do mercado tabagista (Maia *et alli*, 2008, p.19-21). Assim, percebe-se que o foco em eventos para observar as mudanças no debate público pode ser interessante para observar as alterações que ocorrem nos discursos sobre imigração e as políticas públicas construídas.

Como exposto, a proposta de pesquisa pretende, portanto, analisar o ambiente midiático no momento de produção de políticas públicas sobre imigração. A próxima sessão

desse capítulo apresentará a análise dos meios de comunicação que fundamentará a discussão sobre o relacionamento dos debates midiáticos e as políticas públicas, e a forma como a União Europeia influencia o debate e as políticas.

4.2. Análise do debate midiático sobre imigração na Alemanha e na Áustria³⁰

A análise foi realizada com os artigos publicados em dois períodos de grande discussão pública sobre questões relacionadas à imigração. Em 12 de Maio de 1999, os Acordos Schengen foram incorporados às leis da União Europeia e passaram a valer para todos os países que não apresentaram reservas com relação aos Acordos (Reino Unido e Irlanda) e para os futuros membros da UE, criando um espaço “sem fronteiras” entre os países continentais ocidentais da Europa. Ao mesmo tempo, as tensões causadas pela Guerra do Kosovo aumentaram o número de pessoas deslocadas naquele país e a Alemanha e a Áustria, junto com outros países da UE, estabeleceram campos de refugiados em seus territórios, buscando aliviar os campos de refugiados nas fronteiras do Kosovo com a Albânia e a Macedônia. A Alemanha recebeu cerca de 10 mil refugiados e a Áustria, cerca de 5 mil. A França, a Itália e a Inglaterra se opuseram à proposta da UE para o estabelecimento de cotas de refugiados para serem realocados entre os países membros. Já em Dezembro de 2009, a Suíça aceitou os Acordos Schengen, reavivando uma discussão sobre a entrada programada de Romênia e Bulgária à área comum dos Acordos. No mesmo período, um relatório do ACNUR chamou a atenção para o aumento dos refugiados que chegavam às fronteiras da União Europeia, por causa das más condições de vida no Norte da África e da escalada de conflitos com o governo na Líbia. Em 23 de Janeiro de 2009, o ACNUR publicou um relatório denunciando a situação crítica de mais de duas mil pessoas que estavam alojadas no centro de recepção de refugiados de Lampedusa, no sul da Itália, que tem capacidade para 850 pessoas. Em ambos os casos, em 1999 e 2009, a discussão sobre imigração foi bastante intensa, especialmente porque havia suspeitas que uma parte dos refugiados nos campos fosse, na verdade, migrantes econômicos que queriam se estabelecer permanentemente.

Apesar das semelhanças, como a expansão do espaço Schengen nos dois momentos e a questão das crises internacionais humanitárias nas fronteiras da UE, os dois períodos são marcados por conjunturas bastante diferentes. Em 1999, havia euforia com relação à expansão programada da União Europeia para os países da Europa Oriental e a região vivia um

³⁰ Originalmente fazia também parte da pesquisa sobre debate midiático a análise do *Neue Zürcher Zeitung*, da Suíça, mas o acesso ao arquivo online do jornal foi suspenso para manutenção e atualização do servidor antes que pudessemos fazer uma cópia das matérias que seriam analisadas.

momento de crescimento econômico (com sinais de desaquecimento). Em 2009, o cenário é de pessimismo com relação à economia da região, seriamente atingida pela crise financeira de 2008 (especialmente Espanha, Grécia, Itália e Portugal) e de ceticismo com relação às vantagens do organismo regional e da cooperação internacional.

O período de análise acompanha o mês anterior aos eventos e o mês posterior a eles e foi realizada nos jornais analíticos, diários, nacionais e de maior média de vendagem nos dois países: na Áustria, analisou-se o jornal *Kurier*, e na Alemanha, o *Süddeutsche Zeitung*³¹. Os artigos analisados foram escolhidos a partir de uma busca por palavras-chave³² no arquivo digital dos jornais. No total encontramos 336 artigos que foram, então, codificados de acordo com as categorias de análise.

Alemanha

Além dos eventos principais que formam o contexto das análises nos dois países, o debate na Alemanha contou ainda com uma discussão adicional sobre a questão dos imigrantes na Alemanha: a aprovação, em 07/05/1999, do modelo de opção (*Optionsmodell*) pelo Parlamento alemão. Ao todo, em 1999 e 2009, foram analisadas 207 matérias no *Süddeutsche Zeitung*,

Em 1999, foram analisadas 112 matérias sobre imigração entre Abril e Maio no *Süddeutsche Zeitung*. O formato mais comum foram as reportagens (matérias que apresentam com detalhes um evento ou debate), que somaram 56 matérias, seguido de 23 notas (matérias bastante curtas, que somente apresentam a parte principal de um evento ou debate) e 20 artigos (matérias que analisam um evento ou debate). Entre essas matérias, o tema mais recorrente foi Política, presente em 33 matérias, seguido por Sociedade, em 26 matérias e Educação, em 14 matérias no período. O *Süddeutsche Zeitung* realizou no período analisado

³¹ Na Áustria e na Alemanha, os jornais diários nacionais mais vendidos são classificados como *Boulevardzeitung*, são jornais sensacionalistas, com notícias curtas e principalmente descritivas. A escolha pelo *Kurier* e pelo *Süddeutsche Zeitung* se justifica pelo fato que os jornais sensacionalistas usualmente não contêm informações suficientes para coletar dados sobre o debate midiático e o debate público, uma vez que eles vão focar na descrição dos fatos, sem espaço para uma discussão sobre eles. Na Áustria o jornal nacional mais vendido é o *Kronen Zeitung* (dados da *Österreichischer Media-Analyse* de 2011) e na Alemanha é o *Bild* (dados da *Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern*, sobre o terceiro trimestre de 2011).

³² As palavras-chave buscadas foram: Migrant; Migrantin; Migranten; Migrantinnen; Immigrant; Immigrantin; Immigrantin; Immigrantinnen; Einwanderer; Einwandererin; Einwandererinnen; Emigrant; Emigranten; Emigrantin; Emigrantinnen; Aussiedler; Aussiedlerin; Aussiedlerinnen; Auswanderer; Auswandererin; Auswandererinnen; Immigration; Immigrationen; Einwanderung; Einwanderungen; Zuwanderung; Zuwanderungen; Emigration; Emigrationen; Auswanderung; Auswanderungen; Abwanderung; Abwanderungen; Aussiedlung; Aussiedlungen; Fremde; Fremden; Fremder; Ausländer; Ausländerin; Ausländerinnen; Flüchtling; Flüchtlinge.

uma série de reportagens sobre educação e integração de imigrantes, a matéria “*Für eine Politik kultureller Anerkennung*” (*Süddeutsche Zeitung*, 30/04/1999 – “Para uma política de reconhecimento cultural”) é um dos exemplos, defendendo a educação como motor da integração e descrevendo a Alemanha como uma sociedade de imigração. No período, os próprios jornalistas foram os atores que mais apresentaram argumentos nas matérias analisadas (114). Após os jornalistas, os atores cujos argumentos foram convocados mais frequentemente nas matérias foram membros do Executivo (41), membros de Organizações da Sociedade Civil (16), Especialistas diversos (15) e membros do Legislativo (13). Do total de argumentos, 64 apresentaram falas que puderam ser identificados com os enquadramentos sobre Segurança Nacional (12) e Direitos Humanos (52). Um ponto a ser destacado é que os imigrantes quase não tiveram seus pontos de vista convocados nas matérias do *Süddeutsche Zeitung*, eles não apresentaram nenhum argumento em 1999 e apenas um argumento em 2009.

Gráfico 1 – Temas no *Süddeutsche Zeitung*

Em 2009, o *Süddeutsche Zeitung* apresentou 95 matérias sobre imigração entre o meio de Dezembro e o meio de Fevereiro. Os formatos mais comuns foram reportagens (58), artigos (16) e notas (12). Novamente, os temas mais recorrentes foram Política (30), Sociedade (22) e Educação (21). Jornalistas apresentaram 72 argumentos nas matérias

analisadas e foram convocados 24 argumentos de membros do Executivo, 18 argumentos de Especialistas e 8 argumentos de membros da Sociedade Civil. Foram apresentados os enquadramentos Segurança Nacional (8) e Direitos Humanos (22) em 30 argumentos. Um dos argumentos do enquadramento Direitos Humanos é apresentado pela presidente da Anistia Internacional na Alemanha, Barbara Lochbihler (ator: Sociedade Civil), na matéria “ ‘Wir dürfen nicht schweigen’ ” (*Süddeutsche Zeitung*, 11/12/2008 – “ ‘Não podemos nos calar’ ”) que critica as violações contra direitos humanos de imigrantes irregulares e o tratamento discriminatório das comunidades imigrantes na Alemanha.

A dinâmica do debate jornalístico no *Süddeutsche Zeitung* nos dois anos foi bem distribuída entre as diversas categorias, sugerindo um debate midiático bem desenvolvido e com grandes possibilidades de oferecer novos argumentos para os debates públicos e políticos. Nos dois anos, a categoria “Metáforas e exemplos” compôs 21% dos argumentos totais, “Julgamentos morais”, 17%, “Argumentos sobre consequências”, 15%, “Propostas de soluções”, 15%, “Causas do Problema” somou 10% de todos os argumentos, e não houve grandes diferenças nessas proporções entre os debates de 1999 e 2009.

Gráfico 2 – Categorias textuais no *Süddeutsche Zeitung*

É interessante comentar como os argumentos de cada ator são convocados para as matérias. Nas matérias do *Süddeutsche Zeitung* dos dois períodos, as falas de Jornalistas expressaram, em sua maioria, as categorias textuais “Metáforas e exemplos utilizados” (27%), “Julgamentos morais sobre a questão” (14%) e “Argumentos sobre Consequências” (14%), o que significa que suas contribuições eram utilizadas para demonstrar exemplos para a discussão que era apresentada na matéria, assim como expor uma análise crítica sobre o tema e suas consequências para a sociedade. Membros do Executivo apresentaram mais contribuições para a categoria “Propostas de Soluções” (24%), refletindo sua própria função na repartição das responsabilidades políticas. Os Especialistas apresentaram contribuições para as categorias “Propostas de Soluções” (27%) e “Causas do problema” (21%), o que demonstra que suas falas eram utilizadas para analisar as origens do problema em debate, assim como apresentar alternativas para solucioná-lo. O Legislativo também recebeu uma função que corresponde à sua função política de discutir um problema à luz de diversas opiniões advindas da sociedade e apresentou mais contribuições para a categoria “Argumentos sobre consequências” (35%). Já à Sociedade Civil coube um papel analítico, com muitas contribuições para a categoria “Julgamentos morais” (29%) e “Causas do Problema” (20%). Por exemplo, o chefe da Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia, Morten Kjaerum, (ator: Executivo-UE) utiliza o “argumentos sobre consequências” que os imigrantes são os primeiros a serem despedidos em situações de crise, em entrevista na matéria “ ‘Die Krise gefährdet die Menschenrechte’ ” (*Süddeutsche Zeitung*, 09/12/2008 – “ ‘A crise coloca os direitos humanos em risco’ ”).

Com relação à utilização dos enquadramentos, é interessante perceber uma prevalência do enquadramento dos Direitos Humanos nos dois períodos, mas uma maior utilização do enquadramento Segurança Nacional em 2009. Em 1999, o enquadramento “Direitos Humanos” foi apresentado 52 vezes, 81% de um total de 64, enquanto o enquadramento “Segurança Nacional” foi apresentado 12 vezes (18%). Em 2009, a situação se equilibrou um pouco mais: o enquadramento “Direitos Humanos” foi apresentado 22 vezes (73% de um total de 30) e o enquadramento “Segurança Nacional”, 8 vezes (26%). A mudança ocorreu principalmente por um leve balanceamento dos enquadramentos de jornalistas, que passaram a apresentar os dois tipos de enquadramentos em número equilibrado. Em 1999, os Jornalistas apresentaram 30 falas com um dos dois enquadramentos, 22 sobre “Direitos Humanos” e 8 sobre “Segurança Nacional”. Já em 2009, foram 14 falas, 10 sobre “Direitos Humanos” e 4 sobre “Segurança Nacional”. Outros atores importantes, como membros do Executivo,

mantiveram sua preferência por apresentar enquadramentos “Direitos Humanos”, que compreenderam 92% dos enquadramentos, em 1999, e 85% dos enquadramentos em 2009. Organizações da Sociedade Civil, por outro lado, apresentaram unicamente o enquadramento “Direitos Humanos”, 4 vezes em 2009 e 3 vezes em 2009.

Uma análise qualitativa das matérias publicadas deixa entrever a importância dos turcos entre as populações imigrantes na Alemanha. Muitas vezes, os turcos eram utilizados como a personificação dos imigrantes no país e foram dados vários exemplos de sucessos e insucessos da integração de imigrantes. A imagem da integração positiva, no ano de 1999, foi o político alemão-turco Cem Özdemir, do partido político Bündnis 90/Die Grünen, naquele ano porta-voz para assuntos internos do partido. Um exemplo de falha de integração foi o jovem “Mehmet”, que, considerado suspeito de mais de 60 crimes aos 14 anos, foi extraditado para a Turquia em Novembro de 1998. A extradição de Mehmet causou diversos protestos, de críticos que consideravam o ato ilegal, mas é também considerada uma “punição exemplar”, responsável pela diminuição da participação de jovens imigrantes nas taxas de criminalidade nos anos seguintes. São comuns as representações negativas dos imigrantes, como a associação com criminalidade, por exemplo, “o jovem estrangeiro, um criminoso em série”, ou se referindo a um “turismo de criminalidade” de estrangeiros vindos da Europa oriental e sobre a máfia iugoslava. Também são recorrentes expressões que denotam preocupação com o fluxo de imigrantes, como “imigração massiva de búlgaros e romenos”, inclusive nos esportes, exemplificado na preocupação com uma “inundação de estrangeiros na *Bundesliga*” (nome usual para a associação de futebol profissional alemã), ou propostas para “manter os desqualificados profissionalmente de fora”. As representações positivas, para imigrantes, apesar de menos frequentes, também são comuns, a exemplo de “cidadão exemplar”, “profissionais de alto nível” e, outro exemplo dos esportes, “campeã olímpica”.

Em Abril e Maio de 1999, o sistema educacional alemão foi um dos temas mais recorrentes relacionados à migração e os comentários recaíam principalmente sobre as dificuldades acadêmicas dos imigrantes. As propostas de reforma do sistema educacional visavam modificar os métodos didáticos para privilegiar o ensino de algumas matérias na língua materna dos imigrantes (especialmente em turco) e incluir as famílias dos jovens em sua educação, com a criação de classes para as mães migrantes.

Muito debatida também foi a questão dos refugiados do Kosovo, mas as matérias focaram principalmente nas marcas que a Guerra Civil imprimiu nessas pessoas e no dia-a-dia dos refugiados nos refúgios estabelecidos na Alemanha. As matérias reafirmaram o caráter

provisório dos refugiados e seus desejos de breve retorno, não favorecendo discussões sobre a integração de possível asilantes. Foi nas matérias sobre o Kosovo que uma política regional de migração e asilo da União Europeia recebeu maior atenção. Foram debatidos, especialmente, os esforços para coordenar a recepção de refugiados nos países-membros e o fracasso em estabelecer um sistema de cotas de refugiados a serem recebidos por cada membro, como uma forma de divisão de responsabilidades entre os países. A decisão da União Europeia foi pela recepção voluntária de refugiados do Kosovo, sem verbas da esfera regional para o estabelecimento de campos de refugiados.

Alguns temas de interesse internacional conseguiram também realizar um debate entre atores em diversos países. Um exemplo dessa discussão internacional é a relativa à expulsão dos alemães étnicos da região de Sudeto, na República Tcheca. Em Abril de 1999, o Parlamento da UE determinou remoção de uma série de leis de 1945 que ocasionaram a desapropriação de terras de alemães e húngaros étnicos residentes na República Tcheca e sua consequente expulsão do país. A República Tcheca, naquele momento, um candidato a país membro da UE, indicou a impossibilidade da remoção da lei. Além dos argumentos da União Europeia, da República Tcheca e da visão alemã sobre o assunto, o jornal também apresentou as repercussões em outros países, por exemplo, a resposta do Parlamento da Áustria, que recomendava a abolição da lei para o acesso do país na União Europeia.

No início de 2009, o tema mais abordado pelo *Süddeutsche Zeitung* foi o crescimento de grupos de extrema direita e a maior utilização de violência contra imigrantes desses grupos. Um atentado a um chefe de polícia que combatia grupos de extrema direita causou uma sequência de passeatas que defendiam a discriminação de imigrantes e a criação de “zonas livres de estrangeiros” e de passeatas que condenavam essas opiniões. A questão do sistema escolar também foi recorrente em 2009, mas sob um ponto de vista de críticas aos empecilhos e dificuldades para os estudantes imigrantes. A discussão sobre a política regional da União Europeia aparece novamente relacionada com a questão de refugiados e a divisão de responsabilidades entre os países-membros. A situação do centro de recepção de refugiados vindos do Norte da África em Lampedusa, Itália foi o evento que chamou a atenção para a falta de coordenação dentro do organismo regional para o controle de fronteiras e a recepção de refugiados. A questão da integração das comunidades migrantes também foi um dos temas-chave para as eleições municipais e regionais daquele ano, sendo uma parte importante dos debates e dos programas políticos dos candidatos de diferentes partidos ao governo de Munique e Bayern.

Áustria

A análise do *Kurier*, na Áustria, compreende 129 matérias ao todo, das quais 58 matérias são de 1999 e 71 matérias de 2009. Os formatos mais comuns em 1999 foram as reportagens, com 37 matérias, seguido dos artigos, com 8 matérias e as notas, com 6 matérias. Já os temas mais comuns foram Crime, que esteve presente em 23 matérias, Política, em 12 matérias, Asilo, em 8, e Sociedade, em 7 matérias. Novamente os Jornalistas foram o tipo de ator que mais apresentaram argumentos, totalizando 25, membros do Executivo apresentaram 10 argumentos, Partidos Políticos, 6, Legislativo, 4, e organizações da Sociedade Civil apresentaram 2 argumentos. Os imigrantes não apresentaram nenhum argumento em 1999. Ao todo, foram apresentados 7 argumentos que podem ser identificados entre os enquadramentos Securitário (4) ou de Direitos Humanos (3). Um exemplo de argumento (proposta de soluções) do enquadramento Securitário é o apresentado pelo partido político FPÖ (*Freiheitliche Partei Österreichs*), partido nacional-liberal austríaco, ao propor uma estratégia governamental para diminuir a relação entre empregados nacionais e empregados estrangeiros em 50% e extraditar imigrantes desempregados há mais de três meses, na matéria “*FP legt Fördermodell für Arbeitnehmer vor*” (*Kurier*, 12/04/1999 – “FP apresenta modelo de financiamento para trabalhadores”).

Gráfico 3 – Temas no *Kurier*

Em 2009, entre as 71 matérias, 41 foram reportagens, 17, notas, 5 foram artigos e as entrevistas também somaram 5 matérias. Houve uma grande mudança nos temas de maior atenção, em comparação com 1999: Asilo foi o tema de 18 matérias, Sociedade, de 17 matérias, Política, 11, e em 8 matérias o tema principal foi Crime. Jornalistas apresentaram 35 argumentos, membros do Executivo apresentaram 19, Cidadãos apresentaram 9 argumentos, Partidos Políticos e Especialistas apresentaram cada um 6 argumentos, membros do Legislativo, 4, e organizações da Sociedade Civil 3. Imigrantes apresentaram um único argumento nas matérias de 2009. No total, três argumentos apresentados puderam ser identificados com algum enquadramento: 2 se relacionaram com o enquadramento Securitário e um com o enquadramento Direitos Humanos.

A dinâmica do debate midiático no *Kurier* foi mais concentrada em poucas categorias textuais de argumentos: “Propostas de Soluções” e “Metáforas e Exemplos” compreenderam mais da metade dos argumentos do jornal, correspondendo a 32% e 26% do total de argumentos nos dois anos, respectivamente. A concentração nessas categorias é ainda maior em cada um dos dois anos analisados. Em 1999, a maioria dos argumentos apresentados se encaixava como “Metáforas e Exemplos” (38% dos argumentos daquele ano), enquanto “Propostas de Soluções” compreendeu 16% dos argumentos. Em 2009, a situação se inverteu entre essas duas categorias: 42% dos argumentos puderam ser classificados como “Propostas de Soluções” e 19% como “Metáforas e exemplos”. As categorias que possibilitam uma maior discussão e reflexão sobre as questões em pauta, como “Argumentos sobre consequências” e “Causas do Problema” corresponderam, cada uma, a 10% dos argumentos apresentados nos dois anos.

Gráfico 4 – Categorias textuais no *Kurier*

Os papéis que cada ator é chamado a cumprir no debate midiático do *Kurier* são diferentes daqueles que o *Süddeutsche Zeitung* utiliza. Adicionalmente, podemos também observar a mesma concentração em “Propostas de soluções” e “Metáforas e exemplos” quando segmentamos as categorias textuais por atores. Jornalistas, no *Kurier*, apresentaram mais argumentos nas categorias “Metáforas e exemplos” (31%) e “Propostas de Soluções” (25%), acarretando uma discussão mais propositiva. Membros do Executivo apresentaram mais argumentos nas categorias “Propostas de Soluções” (44%) e “Metáforas e exemplos” (27%), refletindo mais uma vez seu papel político. Membros de Partidos Políticos e do Legislativo também assumiram o papel de proposição de soluções para a questão da imigração: Partidos Políticos utilizaram a categoria “Propostas de Soluções” em 41% de seus argumentos e “Metáforas e exemplos” em 25%; enquanto membros do Legislativo utilizaram cada uma dessas categorias em 25% de seus argumentos. Em sua participação, Especialistas focaram na “Propostas de soluções” (33% dos argumentos) e em oferecer análises sobre a situação através de “Julgamentos Morais” (33%). Uma vez que os argumentos foram bem mais concentrados entre os Jornalistas no *Kurier* (64% dos argumentos são apresentados por

jornalistas) do que no *Süddeutsche Zeitung* (53%), a maioria das funções ficou a cargo deles próprios, incluindo as análises das consequências e as apresentações das causas do problema.

Uma questão adicional que pode ser percebida no debate midiático do *Kurier* é o grande número de matérias que se referem aos imigrantes com o adjetivo “ilegal” ao se referir ao status irregular com relação às leis de imigração do país. São 13 matérias que utilizam a expressão em 1999 e uma que a utiliza em 2009. Em contraposição, o *Süddeutsche Zeitung* utiliza a expressão “ilegal” para se referir ao status do imigrante irregular apenas uma vez, em 1999. A partir da análise qualitativa, pode-se perceber uma grande utilização de adjetivos negativos para se referir aos imigrantes nas matérias do *Kurier*. Além do efeito causado pelo grande número de matérias que tratam do tema crimes, utilizando expressões como “ladrões, possivelmente estrangeiros”, “assaltante, com sotaque estrangeiro”, “ofensores, possivelmente estrangeiros” há também diversas matérias em que é relatado que cidadãos descreveram imigrantes como “lixo”, “criminosos” e “quadrilhas” ou que políticos austríacos utilizaram expressões como “relutantes em se integrar” (*Integrationsunwilligen*), reclamando sobre um “tsunami de imigração” e afirmando que não se pode aceitar mais imigrantes, uma vez que “o barco está cheio” e “a Áustria não é um país de imigração”. As representações positivas são escassas, se restringindo a negar representações negativas, por exemplo, “asilantes não são criminosos, mas criminosos abusam do direito de asilo”. Outras expressões reconhecem o tratamento desigual oferecido aos imigrantes, como “a Áustria não é amigável com todos, basta ver o modo como os imigrantes são tratados” ou “políticas de asilo devem ser guiadas para atender às pessoas e seus direitos fundamentais, e não, para atender somente a preocupações securitárias”.

Durante os meses analisados em 1999, a maior parte das matérias falava sobre criminalidade relacionada com imigração, ou criminalizavam imigrantes com status irregular na Áustria. Uma grande parte das matérias do período relatava sobre operações policiais para controle de imigrantes irregulares nas fronteiras (a Áustria era, na época, uma “fronteira externa” da UE), ou sobre o número alarmante de imigrantes irregulares nos centros de detenções austríacos e a necessidade de aumentar o número de policiais para realizar o controle. Um caso de grande atenção foi o da morte de Marcus Omofuma, imigrante irregular que morreu por sufocamento dentro do avião que realizava a sua extradição. O caso causou bastante controvérsia sobre abusos de força policial e também sobre a necessidade de maior patrulhamento para evitar a entrada de imigrantes ilegais na Áustria.

Outro tema recorrente era a expansão em negociação da União Europeia para países do Leste Europeu – que se realizaria em 2004 para 10 novos países-membros, e em 2007, para Bulgária e Romênia – alimentava discussões sobre o aumento exagerado e repentino da imigração para a Áustria e a preocupação com a sustentabilidade do mercado de trabalho e dos benefícios sociais, além dos riscos que a imigração poderia trazer para a segurança e ordem públicas. A matéria “*Der Trick mit den Zahlen*” (Kurier, 28/04/1999 – “O truque com os números”), apresentava estudo encomendado pelo FPÖ indicando um aumento de 300 mil novos imigrantes com a entrada dos novos membros do leste na União Europeia e uma consequente pressão sobre os empregos, infraestrutura e benefícios sociais. Poucas matérias discutem a imigração fora dessa ótica policial, e não há discussões sobre uma política de integração de imigrantes e asilantes.

A situação muda um pouco em 2009, quando já há uma discussão maior sobre a inclusão de imigrantes no sistema educacional austríaco, por exemplo, na discussão em “*Das Kinder-Programm*” (Kurier, 07/01/2009 – “O programa infantil”) sobre a necessidade de garantir ensino infantil e creches gratuitas para que todas as crianças, inclusive os filhos de imigrantes, possam entrar no ensino fundamental com algum conhecimento de alemão e preparadas para a alfabetização. Outros argumentos sobre a Educação estão presentes nas matérias “*Von Kindern mit nicht deutscher Muttersprache und Mondreisen*” (Kurier, 12/02/2009 – “Sobre crianças com línguas maternas não alemãs e viagens à Lua”), que apresenta as reclamações do FPÖ sobre o alto índice de imigrantes nas escolas públicas, que em alguns casos chega a 40-50% dos estudantes, e “*Nur wenige machen vom Angebot Gebrauch*” (Kurier, 19/01/2009 – “Poucos utilizam oportunidades”) que relata que cursos gratuitos de formação profissional e aperfeiçoamento do alemão chama a atenção de poucos interessados.

É interessante notar que, apesar de focar pouco nos direitos dos imigrantes, uma matéria no *Kurier* tratou da questão do direito político de trabalhadores sindicalizados para votarem e serem eleitos em eleições sindicais. A controvérsia relatada na matéria “*Voralsbergs Grüne wollen die AK-Wahl anfechten*” (Kurier, 03/04/1999 – “Partido Verde de Voralsberg quer contestar eleições em sindicato”) girava em torno da exclusão do nome de candidatos imigrantes da lista eleitoral. Segundo a reportagem, apesar da demanda do Partido Verde para que fossem garantidos direitos iguais para imigrantes de longo prazo, não havia certeza jurídica, em 1999, que imigrantes poderiam votar e se candidatar em eleições sindicais, direito que está descrito na atual lei de imigração da Áustria.

As notícias sobre as condições dos centros de recepção de refugiados da UE, especialmente em Lampedusa, na Itália, e o caso de uma família de refugiados do Kosovo a ser deportada também chamaram bastante a atenção do *Kurier* e promoveram a discussão das políticas da União Europeia e da Áustria. Um exemplo é a matéria “*Im Lauf der ‘Ausländerpolitik’*” (Kurier, 18/01/2009 – “No impulso da política para estrangeiros”), que faz uma discussão aprofundada sobre direitos humanos e a política de integração da Áustria. A matéria “*Die Revolte von Flüchtlinge von Lampedusa*” (Kurier, 25/01/2009 – “A revolta dos refugiados de Lampedusa”) propõe que a política imigração seja por um lado, focada em regras que restrinjam a imigração, que deve ser focada na captação de mão de obra qualificada que não exista no país, e também em grandes esforços em integrar os imigrantes que já se encontram no país.

4.2.1 Resultados e discussões

A análise das discussões no jornal alemão nos dois períodos aponta para uma discussão abrangente, com a participação de diversos atores diferentes e com a existência de vários argumentos de tipos e com soluções diferentes. Esse grande debate contribui para uma dinâmica interessante do debate midiático no país: há uma repetição dos papéis políticos e sociais dos diversos atores na discussão do tema sobre a imigração. Os membros do Executivo são chamados para responder às demandas dos cidadãos e apresentar soluções; as falas dos membros do Legislativo transpõem as discussões do Parlamento para os jornais; e Especialistas diversos fazem uma análise crítica do tema, apontando possíveis causas do problema e caminhos para sua solução.

A participação diminuída dos imigrantes neste debate que lhes concerne diretamente é também uma espécie de reprodução de seus poucos direitos de participação política e de sua situação à margem da sociedade receptora. Também o fato de a comunidade turca ser a grande protagonista entre as comunidades imigrantes reflete sua importância para a questão da imigração na Alemanha. Por um lado, os turcos são a maior população imigrante no país e, por outro lado, a integração de uma comunidade percebida como fundamentalmente diferente parece requerer os maiores esforços e atenção.

Analogamente à posição diminuída dos imigrantes no debate, as matérias jornalísticas discutem somente direitos já consolidados dos imigrantes nas leis de imigração: educação, saúde, direitos econômicos, etc. Somente uma matéria (em 1999, no *Kurier*) trata de uma demanda por ampliação de direitos para imigrantes: o direito político de eleição em sindicatos

por trabalhadores migrantes com residência de longo prazo. Todas as outras menções aos direitos de imigrantes são restritas a reclamações por melhorias relativas a direitos que já são reconhecidos aos imigrantes, mas não são assegurados.

Apesar disso, o debate na Alemanha parece se pautar mais sobre os desafios para uma integração bem sucedida do que na impossibilidade de integração de populações culturalmente distintas. A grande importância que o tema da Educação recebeu nos dois períodos demonstra o interesse em integrar os filhos de imigrantes, reafirmando a opção do governo pelo modelo assimilacionista, assim como demonstrado pelas leis de imigração nacionais. A adoção do sistema opcional para a cidadania alemã em 1999 aumenta ainda mais a importância do sistema educacional para a socialização e o ensino da cultura alemã para os filhos de imigrantes. Por outro lado, as propostas de ampliação de utilização da língua materna dos imigrantes para melhorar o desempenho dos estudantes imigrantes e também da integração de suas famílias no sistema educacional – e consequentemente na sociedade – estão também relacionadas com um modelo multiculturalista para a integração de imigrantes.

A questão da criminalidade e de sua associação com imigrantes é relativizada pelo fato de estar associada à discussão dos condicionantes sociais, e não culturais, para o aumento dos crimes. Além disso, a prevalência dos enquadramentos “Direitos Humanos” nos dois períodos indica que o debate apresenta uma grande preocupação sobre a garantia dos direitos humanos dos imigrantes e confirma a preocupação com os desafios da integração dos imigrantes, sem perder de vista a necessidade de uma integração bem sucedida à sociedade alemã.

A análise do debate midiático na Áustria, por sua vez, indica para um grande predomínio do papel dos jornalistas na discussão sobre imigração. Essa característica acaba diminuindo a possibilidade de participação de outros atores na discussão e restringe também a diversidade de pontos de vistas e a abrangência das propostas de soluções. Adicionalmente, essa concentração dos argumentos no papel do jornalista não dá abertura para que estruturas políticas e sociais possam expressar seus argumentos no debate midiático, criando um distanciamento entre os debates público e político e o debate midiático. Dessa forma, a discussão midiática sobre imigração na Áustria acaba se concentrando em acontecimentos, como crimes e casos chamativos sobre o tema, e na apresentação de propostas de soluções sem uma discussão das causas e consequências da questão para a sociedade austríaca. Um debate abrangente e constante sobre imigração ainda não tinha seu lugar garantido em 2009 no *Kurier* e o jornal apresentava discussões esporádicas sobre o tema.

Se, por um lado, o debate midiático na Alemanha indica para uma correspondência maior entre as funções sociais e políticas de uma organização e suas funções na discussão nos jornais e consequentemente para a existência de comunicação entre debate midiático e debates político e público, por outro lado, a falta dessa correspondência no debate midiático na Áustria indica um peso grande da esfera política em indicar a forma como o debate midiático vai tratar do tema da imigração em um país. Se não há discussão política abrangente sobre integração de imigrantes, a discussão midiática é pouco aprofundada. O peso do debate público em direcionar o debate midiático também não pode ser subestimado, uma vez que a sociedade austríaca se encontra bastante preocupada com as consequências negativas da imigração, especialmente as consequências culturais, como indicado, pela resposta de cidadãos em matérias e em algumas cartas de leitores, por exemplo, na matéria “*Die Menschen leben nebeneinander, nicht miteinander*” (Kurier, 05/02/2009 – “As pessoas vivem ao lado uma das outras, mas não umas com as outras”), que argumentam que “uma proibição generalizada do véu” pode facilitar a integração e que “como austríacos, devemos requerer que os imigrantes façam adaptações culturais, se quiserem permanecer aqui”.

A prevalência de representações negativas sobre os imigrantes não favorece que eles sejam convocados a oferecer argumentos sobre a política de imigração da Áustria, e eles apresentam somente um argumento nos dois períodos analisados. O mesmo acontece na Alemanha, ainda que no *Süddeutsche Zeitung* existam algumas representações positivas sobre os imigrantes. O debate midiático na Áustria está claramente marcado pelos desafios que a integração de imigrantes tem colocado no país, mas, ao contrário da Alemanha, ainda não aponta para uma busca em viabilizar convivência entre populações culturalmente distintas e para a construção de uma política pública abrangente para a integração de imigrantes. A preferência de suas políticas públicas por migrantes temporários que não se naturalizam no país, podem ser a causa da pouca profundidade do debate midiático sobre as políticas públicas de imigração e integração de imigrantes. A forte separação entre a comunidade nacional e a comunidade migrante no debate midiático corrobora para que a visão da Áustria sobre a imigração seja marcada pelo modelo rejeicionista, com algumas iniciativas assimilacionistas.

5. Conclusão

Nesta pesquisa, buscamos esclarecer as conexões entre o debate público e as discussões políticas e como eles se relacionam na definição de políticas de imigração. Optamos por analisar esse relacionamento observando o debate midiático, que nos fornece informações importantes sobre os atores, instituições e temas mais relevantes para a definição das políticas de imigração. Defendemos adicionalmente que os meios de comunicação apresentam as partes principais dos debates realizados na esfera pública e na esfera política e, dessa maneira, são utilizados por atores políticos, para se informar sobre as demandas dos cidadãos, e pelos cidadãos, que se informam sobre as atividades dos atores políticos.

As políticas de imigração, por ser um tema de relevância para os governos nacionais e também para a cooperação entre os membros da União Europeia, recebem contribuições de ambos os níveis e possibilitam uma análise de como o relacionamento dos países-membros e o organismo regional condiciona a construção de políticas públicas. As políticas de imigração se apresentam, portanto, como um terreno fértil para analisar as diferentes óticas pelas quais a questão é debatida.

A dinâmica entre governos nacionais e a União Europeia pode ser bem observada nos últimos vinte anos através da construção paralela de uma política comum de imigração e asilo, que não compromete a soberania dos governos nacionais, e de uma política nacional de integração de imigrantes, que é aberta para os imigrantes, mas que está focada na assimilação da cultura nacional por estes estrangeiros, nos dois países analisados. Consequentemente, a política regional comum é marcada pelo voluntarismo e pelo grande número de dispositivos de ressalva e reserva à disposição dos governos nacionais, ao mesmo tempo em que a política nacional estabelece requisitos extras à política comum e desfavorece a harmonização entre os países-membros do organismo regional. São exemplos, o fracasso em dividir as responsabilidades sobre os refugiados da Guerra do Kosovo, em 1999, entre os países-membros da UE e a situação de insegurança dos refugiados do Norte da África que chegam ao centro de recepção em Lampedusa de 2008 em diante.

As duas visões principais sobre a imigração aqui pesquisadas, o enquadramento da Segurança Nacional, que visa à criação de formas de controle nacional sobre os imigrantes e privilegia um entendimento de que a presença dos imigrantes é o fator de conflitos sociais com a população nativa, e o enquadramento dos Direitos Humanos universais, que foca na extensão de direitos a todas as pessoas, independente de sua nacionalidade e dá suporte ao entendimento que a falta de integração e a discriminação das comunidades migrantes é o ponto focal para os

conflitos sociais, convivem lado a lado na legislação e nas políticas públicas de imigração, assim como no debate midiático sobre o tema. Na Alemanha e na Áustria, a garantia praticamente universal dos direitos econômicos dos imigrantes não é considerada incompatível com a extensão seletiva de direitos sociais e com restrição de diversos direitos políticos dessa população. Por outro lado, mesmo dentro do enquadramento Direitos Humanos são escassas as discussões para que se ampliem os direitos (por exemplo, políticos) dos imigrantes, ficando os argumentos restritos à garantia dos direitos já reconhecidos.

Nos três países, as leis de imigração também se mostram mais abertas a determinado tipo de imigrante do que a outros. Por exemplo, ao estabelecer critérios mínimos de conhecimento da língua e cultura alemãs, os países incentivam a entrada de imigrantes culturalmente mais semelhantes e com maiores chances de se assimilarem à cultura nacional. O foco na preservação da cultura nacional está presente nas discussões sobre as políticas públicas, assim como nos jornais. Todavia, uma vez que esses critérios são acompanhados de critérios econômicos, como a necessidade de uma renda mínima para a entrada ou naturalização de um imigrante, pode-se também relacioná-los com a preferência por imigrantes cuja contribuição para o desenvolvimento econômico nacional pode ser maior e com pouca possibilidade de dependência do sistema de seguridade.

É interessante notar que, apesar dessas semelhanças na prática, Alemanha, Áustria e Suíça se encontram em momentos diferentes no que se refere às suas políticas de imigração. A Alemanha viveu recentemente um processo de abertura para os trabalhadores imigrantes, com a extensão de direitos sociais e políticos e a extensão dos direitos de cidadania por meio de uma forma limitada de *jus soli*. A Áustria, desde o final dos anos 1980, vem limitando cada vez mais os direitos dos imigrantes e tornando o acesso à cidadania austríaca mais restrita, dando preferência para trabalhadores migrantes de curto e médio prazo. A Suíça se mostrava relutante a todos as comunidades de imigrantes, mas nos últimos anos decidiu integrar-se aos acordos de livre circulação de Schengen e a convivência com mais imigrantes pode estimular políticas mais abertas de integração. É igualmente possível que a integração com outros países da Europa apenas crie uma diferenciação entre imigrantes europeus, a serem integrados, e imigrantes de outros países, que permanecerão à margem.

A comparação do debate midiático entre Alemanha e Áustria em 1999 e 2009 nos leva a perceber que a abertura política da Alemanha ampliou as discussões sobre a integração de imigrantes e essa discussão alcançou os meios de comunicação. Na Áustria, como não houve grandes modificações políticas no período, o debate midiático sobre a integração de

imigrantes não se desenvolveu com a mesma intensidade do que na Alemanha e encontra-se (em 2009) restrito a discussões episódicas e pouco aprofundadas.

Com a preservação do *jus sanguinis* como a forma principal de aquisição de cidadania, mas admitindo o *jus soli* para filhos de imigrantes (que recusarem uma segunda cidadania), a Alemanha visa manter a cidadania alemã próxima às questões culturais, como língua e histórias comuns (cidadania comunitarista), e busca, ao mesmo tempo, promover a inclusão das comunidades que se estabeleceram em seu território através da assimilação aos elementos culturais nacionais (Demant, 2009). Esse tipo de relacionamento com as comunidades migrantes é consistente com a sua organização social diferencialista (Todd, 1994).

A Áustria, por sua vez, parte de uma sociedade também diferencialista e com experiências passadas de multiculturalismo, mas acaba promovendo um tipo diferente de relacionamento com as comunidades imigrantes. A limitação dos direitos aos imigrantes e a restrição de acesso à cidadania austríaca, com a colocação de barreiras para a naturalização, para que os imigrantes tenham incentivos a retornar a seus países de origem, se aproximam de uma posição intermediária entre o multiculturalismo e o rejeicionismo, onde as estruturas políticas e sociais promovem a diferenciação entre a sociedade nacional e os imigrantes e são organizadas de modo a reduzir a convivência com imigrantes a um mínimo.

A Suíça encontra-se em meio a um debate sobre a cooperação regional e a discussão sobre a forma de integração dos imigrantes que chegarão ao país ainda está aberta. Por um lado, a Suíça aumenta sua abertura com relação à Europa e, por outro lado, cria mecanismos de controle e extradição sobre os imigrantes bastante restritivos. Suas políticas públicas reconhecem direitos equivalentes aos dos nacionais para os imigrantes com permissão de residência e aos naturalizados, mas o acesso a essas categorias de imigrantes são restritos e aumentam as possibilidades de discriminação e de exclusão de comunidades inteiras de imigrantes.

O debate sobre as políticas comuns de imigração e asilo, por sua vez, podem ser relacionados com a discussão sobre governança global. Por exemplo, a União Europeia foi bem sucedida em fundar as estruturas para possibilitar cooperação entre seus países membros nas questões de mobilidade interna ao organismo regional, o controle de imigrantes e asilantes e no estabelecimento do princípio de distribuição de responsabilidades sobre os asilantes (Eurodac, Regulação de Dublin), na definição de recomendações de sanções para empregadores de imigrantes irregulares, assim como em reconhecer e procurar mitigar as condicionantes da imigração nos países de origem, como a cooperação com países emissores para minimizar o efeito de *brain drain*. Assim, o conceito de externalidades – a existência de maior cooperação

em temas cujos efeitos e consequências ultrapassam fronteiras nacionais – é útil para compreender que a UE favoreceu a cooperação nos pontos em que havia convergência entre seus membros e compreendeu a imigração como uma questão que não se limitam a um só país, consequentemente, as soluções para a questão também não devem se resumir a iniciativas nacionais. Adicionalmente, o processo de construção do *Policy Plan on Legal Migration*, que utilizou ambas as estruturas legislativas da União Europeia (o Conselho da UE, que representa os governos, e o Parlamento, que representa os cidadãos) e contou com um processo de consulta aos setores interessados, através de uma consulta pública, reflete uma preocupação em garantir legitimidade democrática para as decisões do organismo regional.

De maneira geral, o debate midiático apresentou discussões similares às apresentadas aqui no que se refere às tensões entre a divisão de responsabilidades e a cooperação entre os países e com a União Europeia, assim como sobre a defesa de iniciativas nacionais para lidar com a questão. Alguns temas, como a questão dos refugiados em 1999 e 2009, surgiram em espaços nacionais e alcançaram um debate “europeu”, enquanto outros surgiram no contexto da UE e mereceram atenção em fóruns nacionais, como, em 1999, a questão do ingresso de novos membros no organismo e suas consequências sociais e econômicas para o organismo regional. Isso indica para uma discussão abrangente sobre a integração europeia, que acarreta maior informação política sobre o organismo e aumentam as chances de participação e envolvimento dos cidadãos em debates regionais. Um passo seguinte no sentido da europeização dos debates é a troca de informações e argumentos entre jornais/cidadãos de países diferentes, como, por exemplo, ocorreu na discussão sobre as controvérsias relacionadas com a expulsão dos alemães e húngaros étnicos do Sudeto, na República Tcheca.

A correspondência das mesmas funções políticas e sociais de diversos atores na discussão nos jornais é interessante para demonstrar a proximidade do debate midiático tanto do debate público – como a utilização de especialistas para analisar as causas de uma situação –, quanto do debate político – como a apresentação de soluções para as questões por membros do Executivo. As informações coletadas sobre o relacionamento cidadãos - mídia - atores políticos contribuem para a compreensão do debate nos meios de comunicação como uma das pontes de conexão possíveis entre as opiniões dos cidadãos e os atores e processos políticos, como sugerido nesta pesquisa. Essa característica do debate midiático abre possibilidades de pesquisa que merecem ser analisadas em maior profundidade, por exemplo, com relação às contribuições do debate midiático para processos democráticos. A análise do debate midiático que realizamos aqui se refere a um estágio primário, em que os meios de comunicação são

vistos como um fórum para obter informações que circulam na sociedade e na esfera política, mas podemos pensar funções mais elaboradas para a mídia, por exemplo, a função de ser o local de realização de um debate político com a possibilidade de tomada de decisão. Para cumprir com essa função, Habermas (2006) e Maia (2009b) argumentam que o debate midiático deve seguir requisitos mínimos para garantir sua legitimidade democrática, tais como: (a) acessibilidade aos interessados, o debate deve ser acessível para as pessoas que desejam participar dele; (b) uso de argumentos críticos-rationais, para assegurar a realização de um debate que não seja baseado em opiniões emocionais ou em coerção entre os participantes; (c) reciprocidade e responsividade, os participantes devem se considerar reciprocamente como interlocutores válidos e deve haver a possibilidade de reposta; e (d) a reflexividade e a reversibilidade de opiniões, os participantes devem ser capazes de avaliar seus argumentos de acordo com os argumentos dos outros participantes e incorporar novos pontos de vista aos seus próprios argumentos.

Um dos caminhos abertos pela presente pesquisa pode ser, por exemplo, avaliar se o debate midiático sobre políticas públicas de imigração analisado cumpre com alguns desses requerimentos. Claramente, a questão da acessibilidade seria colocada em cheque, uma vez que os imigrantes não tiveram uma participação significativa no debate, mesmo sendo um dos maiores afetados com as políticas de imigração. Mesmo com a possibilidade de outros atores, como organizações da sociedade civil, representarem os pontos de vista dos imigrantes (representação discursiva), esse tipo de representação não é muito acurada no caso dos imigrantes, que podem ter opiniões muito divergentes, se há diferenças culturais grandes.

Por fim, ao longo dessa pesquisa, demonstrou-se que o debate midiático sobre políticas públicas pode ser uma boa ferramenta para discutir questões relevantes para as Relações Internacionais contemporâneas, mostrando a atuação de organismos de integração regional, a dinâmica entre os estados nacionais e novos atores e instituições internacionais e um debate sobre governança internacional e soberania nacional, através de matérias jornalísticas. A análise apresentou tendências de cooperação internacional, assim como, de reafirmação das soberanias nacionais, refletidas nas questões sobre as políticas públicas de imigração na Alemanha e na Áustria. A diversidade de modos de encarar a imigração apresentadas aqui entre os dois países indica que a defesa da primazia dos direitos de cidadãos nacionais e a defesa da universalização dos direitos humanos são processos que ocorrem concomitantemente e avançam e recuam de acordo com os movimentos políticos e discursivos realizados na esfera política, no debate público e no debate midiático.

6. Referências Bibliográficas

ALEMANHA, *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet* (Aufenthaltsgesetz), “Lei sobre residência, atividade econômica e integração de estrangeiros em território federal”. Decretada em 30 de Julho de 2004. Entrada em vigor em 1 de Janeiro de 2005. Emendada em 28 de Agosto de 2007.

_____. Siebtes Buch Sozialgesetzbuch, Gesetzliche Unfallversicherung. *Sozialgesetzbuch*. “Código Social, Livro VII”. Decretado em 7 de Agosto de 1996. Entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1997. Emendada em 5 de Agosto de 2010.

ANISTIA Internacional Áustria. *Relatório Nacional Áustria*, 12 de Julho de 2010. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/region/austria>. Acesso em 20/06/2011.

_____. *Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden* “Parecer sobre as propostas de alteração das Leis...”. 27 de Janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/region/austria>. Acesso em 20/06/2011.

ASSEMBLEIA Geral da Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada em 10 de Dezembro de 1948.

_____. *Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e os Membros de sua Família*. Assinado em 18 de Dezembro de 1990. Entrou em força internacionalmente em 1 de Julho de 2003.

ARAI, Mahmood; KARLSSON, Jonas; LUNDHOLM, Michael. On Fragile Grounds: A Replication of ‘Are Muslim immigrants different in terms of cultural integration?’, *Journal of the European Economic Association*, 9 (5), 2011.

AÚSTRIA, *Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz)* “Lei federal sobre a permanência e estadia na Áustria” e *Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreiseteil (Fremdenpolizeigesetz)* “Lei federal sobre o exercício do policiamento de estrangeiros, a emissão de documentos para estrangeiros e a emissão de autorizações de entrada”. Entrada em vigor em 1 de Janeiro de 2006. Emendada em 1 de Janeiro de 2010.

BALDWIN, David A. “Neoliberalism, neorealism and world politics”. In: _____ (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Columbia University Press, New York, NY. Pp. 3-25, 1993.

BANCO Mundial. *Annual Remittances Data: Inflows*. Obtido em: <http://econ.worldbank.org>. Acesso em: 16/04/2012.

BELLAMY, Richard; WARLEIGH-LACK, Andrew. From an Ethics of Integration to an Ethics of Participation: Citizenship and the Future of the European Union. *Millennium: A Journal of International Studies*, Vol. 27, pp. 447-70, 1998

BISIN, Alberto; PATACCHINI, Eleonora; VERDIER, Thierry; ZENOU, Yves. Are Muslim Immigrants different in terms of Cultural Integration?, *Journal of the European Economic Association*, 6 (2-3), 2008.

BOTCHEVA, Liliana; MARTIN, Lisa. Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence. *International Studies Quarterly*, 45 (1), 2001.

BRUBAKER, Rogers; COOPER, Frederick. Beyond Identity *Theory and Society* 29, 2000.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society*. New York: Columbia University Press. 3ª Edição, 2002[1977].

BUNDESANSTALT Statistik Österreich. *Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland*. Dados coletados em 20/07/2011.

BUNDESMINISTERIUM des Innern. *Polizeilichen Kriminalstatistik 2011, Bundesrepublik Deutschland*. Silberdruck: Niestetal, 2012.

BUZAN, B. *From international to World society? English school theory and the social structure of globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CASTLES, Stephen. The Guest-worker in Western Europe – An Obituary. *International Migration Review*, 20 (4), 1986.

_____. Guestworkers in Europe: A Resurrection?. *International Migration Review*, 40 (4), 2006.

COLEMAN, David. The demographic effects of international migration in Europe, *Oxford Review of Economic Policy*, 24 (3), 2008.

COMISSÃO Europeia. *Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration*. Bruxelas, 11 de Janeiro de 2005.

_____. *Policy Plan on Legal Migration*. Bruxelas, 21 de Dezembro de 2005.

_____. *The Global Approach to Migration and Mobility*. Bruxelas, 18/11/2011.

_____. *The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016*, Bruxelas, 19/06/2012.

CONFERÊNCIA das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Adotada em 28 de Julho de 1951.

CONSELHO da União Europeia. *Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean*. Bruxelas, 13/12/2005

CONSELHO Europeu. *Tratado sobre a União Europeia*. Maastricht. Assinado em 07/02/1992. Entrada em vigor em 01/11/1993. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu>. Acesso em 07/10/2010.

_____. *Tratado de Amsterdam – Emendando o Tratado sobre a União Europeia, os Tratados estabelecendo as Comunidades Europeias e Atos Correlatos*. Amsterdam. Assinado em 02/10/1997. Entrada em vigor em 01/05/1999. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu>. Acesso em 07/10/2010.

_____. *Versões consolidadas do Tratado sobre a União Europeia e do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. Lisboa. Assinado em 13/12/2007. Entrada em vigor em 01/12/2009. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu>. Acesso em 07/10/2010.

_____. *The Stockholm Programme — an Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens*, 04/05/2010.

_____.; PARLAMENTO Europeu. Diretivas 2003/86/EC (22/09/2003); 2003/109/EC, (25/11/2003); 2008/115/EC (16/12/2008); 2009/52/EC (18/06/2009). Disponíveis em <http://eur-lex.europa.eu>. Acesso em 07/10/2012.

CONVEY, Andrew; KUPISZEWSKI, Marek. Keeping up with Schengen: migration and policy in the European Union. *International Migration Review*, 29 (4), 1995.

CONVENÇÃO de Aplicação do Acordo de Schengen relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns. Assinado em 19/06/1990.

CORNELIUS, Waiane. Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer. In: _____; MARTIN, Philip; HOLLIFIELD, James. *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1994.

COX, Robert. “Social forces, states and world orders: beyond international relations Theory”. In: KEOHANE, Robert. *The neorealism and its critics*. New York: Columbia, 1986.

DAHL, Robert. Can International Organizations be Democratic? A Skeptic’s View. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDON, Casiano (eds.). *Democracy’s Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

DE BRUYCKER, Phillipe. Le niveau d’harmonisation législative de la politique européenne d’immigration et d’asile. IN: JULIEN-LAFERRIERE, François; LABAYLE, Henri; EDSTRÖM, Örjan. *The European immigration and Asylum Policy: Critical Assessment five years after the Amsterdam Treaty*. Bruxelas: Bruylant, 2005.

DEMANT, Peter R. *O mundo muçulmano*. São Paulo: Contexto, 2004.

_____. Het Islamdebat in Nederland: van exceptionalisme tot convergentie? *Res Publica*; 51 (2). p. 239-256, 2009.

DRYZEK, John; NIEMEYER, Simon. Discursive Representation. *American Political Science Review*, 102 (4), 2008.

EARNEST, David. Voting Rights for Resident Aliens: A Comparison of 25 Democracies. *Prepared for the 2003 Annual Meeting of the Northeast Political Science Association/International Studies Association-Northeast*. Philadelphia, Estados Unidos, 7 de Novembro de 2003.

ERIKSON, Erik. Prologue. In: _____. *Identity: Youth and Crisis*, New York: W. W. Norton & Company, 1968.

EUROSTAT. *Real GDP Growth Rate*. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Acesso em: 16/04/2012.

FEARON, James. What is identity (as we now use the word)?, *Mimeo*, Department of Political Science, Stanford University, 1999.

FEREE, Myra; GAMSON, William; GERHARDS, Jurgen; RUCHT, Dieter. *Shaping Abortion Discourse: Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States*. New York: Cambridge University Press. 2002.

FREEMAN, Gary. Modes of immigration politics in liberal democratic states. *International Migration Review*, 29 (4), 1995.

_____. Immigrant incorporation in Western Democracies. *International Migration Review*, 38 (3), 2004.

GAMSON, William. *Talking Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1992

_____; MODIGLIANI, André. Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach. *American Journal of Sociology*, v. 95, p. 1-37, 1989.

_____; MODIGLIANI, Andre. The Changing Culture of Affirmative Action. In: BURSTEIN, Paul (Ed). *Equal Employment Opportunity*. New York: Aldine de Gruyter, 1994. Reimpressão do original de 1987 em BRAUNGART, Richard D. *Research in Political Sociology*, Greenwich: JAI Press, pp. 137-77, 1987.

GOLDSTONE, Jack A. The New Population Bomb: the four megatrends that will change the World. *Foreign Affairs*, 89 (1), 2010.

HABERMAS, Jürgen. *The Theory of Communicative Action*. Volume I e II. Cambridge: Polity Press, 1981.

_____. *The Philosophical Discourse of Modernity*. Massachussets: MIT Press, 1990.

_____. *The Structural Transformation of the Public Sphere. An inquiry into a category of Bourgeois Society*. Massachussets: MIT Press, 1991.

_____. The European Nation-state - Its Achievements and Its Limits. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship, In: BALAKRISHNAN, Gopal (ed.) *Mapping the Nation*. London: Verso, pp. 281-294, 1996.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Volume I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *A inclusão do Outro*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, 16 (4), 2006.

HAILBRONNER, Kay; HIGGINS, Imelda. General Rapport. In: HIGGINS, Imelda (ed.) *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union: FIDE 2004 National Reports*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HALLIN, Daniel; MANCINI, Paolo. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004

HATTON, Timothy. Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration (Discussion Paper n.660). *Centre for Economic Policy Research*. 2012.

HOFHANSEL, Claus. Citizenship in Austria, Germany, and Switzerland: Courts, Legislatures, and Administrators. *International Migration Review*, 42 (1), 2008.

HOLTHUSEN, Bernd; HOOPS, Sabrina; GADOW, Tina; PEUCKER, Christian; PLUTO, Liane; SECKINGER, Mike. *Das Jugendgerichtshilfeb@rometer: Empirische Befunde zur Jugendhilfe im Strafverfahren in Deutschland*. Pröll Druck: Munique, 2011.

HOOPS, Sabrina; HOLTHUSEN, Bernd. Jugendhilfe vor neuen Herausforderungen. *DJI Impulse*, Abril de 2011.

HURRELL, Andrew. *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*. New York: Oxford University Press, 2007.

JANOSKI, Thomas. The difference that empire makes: institutions and politics of citizenship in Germany and Austria. *Citizenship Studies*, 13 (4), 2009.

JULIEN-LAFERRIERE, François; LABAYLE, Henri; EDSTRÖM, Örjan. *The European immigration and Asylum Policy: Critical Assessment five years after the Amsterdam Treaty*. Bruxelas: Bruylant, 2005.

KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STEIN, Marc. Defining Public Goods. In: _____. *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press, 1999.

_____. Global Public Goods: concepts, policies and strategies. In: _____. *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press, 1999.

KEOHANE, Robert; MACEDO, Stephen; MORAVCSIK, Andrew. Democracy-enhancing Multilateralism, *International Organization* 63 (1), 2009.

KLEPP, Silja. A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea. *European Journal of Migration and Law* 12 (1), 2010.

KOOPMANS, Ruud; STATHAM, Paul. Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims-Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany. *American Journal of Sociology* 105 (3), p. 652-96, 1999

KREBS, Ronald; JACKSON Patrick. Twisting Tongues and Twisting Arms: The Power of Political Rhetoric. *European Journal of International Relations*; 13 (1); p.35-66, 2007.

KURIER. *Kurier Archiv*. Viena: Kurier Zeitungsverlag und Druckerei GmbH. 1999 e 2009. Disponível em: <http://kurier.at/archiv>. Acesso em Abril de 2012.

LAVENEX, Sandra. Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism. *Journal of European Public Policy* 8 (1), 2001.

LIJPHART, Arend; *The politics of accommodation: Pluralism and democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press, 1968.

LINKLATER, Andrew. Cosmopolitan Citizenship, *Citizenship Studies*, v.2 (1), p. 23-41, 1998.

_____. Political community and human security. In: BOOTH, Ken. (ed.). *Critical security studies and world politics*. London: Lynne Rienner, pp. 113-130, 2004.

LINKLATER, Andrew; SUGANAMI, Hidemi. *The English school of international relations. A contemporary reassessment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

MAIA, Rousiley C. M. Atores da sociedade civil e ação coletiva: relações com a comunicação de massa. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, v. 76, p. 87-118, 2009a.

_____. Mediated Deliberation : The 2005 Referendum for Banning Firearm Sales in Brazil. *The International Journal of Press/Politics* 14 (3), 2009b.

_____.; DINIZ, Aline; VELOSO LEÃO, Augusto; SANTOS, Débora; OLIVEIRA, Vanessa; GUIMARAES, Victor. Mídia e enquadramentos em ambientes competitivos: a troca pública de razões. In: *XXXII Encontro Anual da Anpocs - Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, 2008, Caxambu - MG. Grupo de Trabalho em Democracia, Comunicação Política e Eleições, 2008.

MAIR, Peter. The limited impact of Europe on National Party Systems. *West European Politics*, Volume 23 (4). 2000

MARSH, Michael. Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections. *British Journal of Political Science*, 28, pp 591-607, 1998.

MARSHALL, Thomas H. Citizenship and Social Class. Reimpressão do original de 1950 em: MANZA, Jeff; SAUDER, Michael (eds.), *Inequality and Society: Social Science perspectives on Social Stratification*. W. W. Norton and Co.: New York, 2009 [1950].

MEYERS, Eytan. Theories of International Migration Policy – A Comparative Analysis. *International Migration Review*, 34(4), 2000.

MILLER, Mark. The Political Impact of Foreign Labour: a re-evaluation of the Western European Experience. *International Migration Review*, 16 (1), 1982.

MILNER, Helen. *Interest, institutions and information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MIPEX; HUDDLESTON, Thomas; NIESSE, Jan; NI CHAOIMH, Eadaoin; WHITE, Emilie. *Migrant Integration Policy Index III (2011)*. Bruxelas: British Council and Migration Policy Group, 2012. Disponível em: www.mipex.eu

MONEY, Jeannette. No vacancy: The Political Geography of Immigration Control in Advanced Industrial Countries. *International Organization*, 51 (4), 1997.

MORAVCSIK, Andrew. Liberalism and International Relations Theory. *Center for International Affairs, Working Paper Series 92-6*. Cambridge: Harvard University, 1992.

_____. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization* 51 (4), pp. 513–553, 1997

MORAWSKA, Ewa. Disciplinary Agendas and Analytic Strategies of Research on Immigrant Transnationalism: Challenges of Interdisciplinary Knowledge. *International Migration Review*, 37 (3), pp. 611-640, 2003.

NAYYAR, Deepak. Towards Global Governance. *Governing Globalization: Issues and Institutions*. New York: Oxford University Press, 2002.

NISBET, Matthew; HUGE, Mike. Attention Cycles and Frames in the Plant Biotechnology Debate: Managing Power and Participation through the Press/Policy Connection. *International Journal of Press/Politics*. Volume 11 (2), 2006.

NOGUEIRA, João; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Editora Campus, v. 1. 250 p., 2005.

ONUF, Nicholas. Anarchy, Authority, Rule, *International Studies Quarterly*, 33 (2), 1989.

PARLAMENTO Europeu. Resolução 2010/C 184 E/06 (22/04/2009) *A Common Immigration Policy for Europe*.

PORTO, Mauro P. Framing controversies: television and the 2002 presidential election in Brazil, *Political Communication*, Vol. 24, n. 1, pp. 19-36, 2007

PUTNAM, Robert. “Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games”, *International Organization*, Vol. 42, n. 3, 1988.

REESE, Stephen D. Prologue - Framing Public Life: a bridging model for media research. In: _____; GANDY, Oscar H.; GRANT, August E. (eds.). *Framing Public Life: Perspectives on Media and our Understanding of the Social World*. Mahwah: Lawrence Erlbaum, p. 7-31, 2001.

REIS, Rossana. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 19 (55), 2004.

_____. *Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos*, São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

ROSE, Gideon. “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, 51(1), 1998.

ROSENAU, James. Governance, Order and Change in World Politics. In: _____; Czempel, Ernst-Otto (eds). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

ROSENZWEIG, Mark. Consequences of Migration for Developing Countries. *United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development*. New York, 6-8 July 2005. Disponível online (http://www.unclef.com/esa/population/meetings/ittmigdev2005/P08_Rosenzweig.pdf)

RUGGIE, John. Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors and Practices. *European Journal of International Relations*, 10 (4), 2004.

RUSSETT, Bruce; ONEAL, John. *Triangulating peace – Democracy, interdependence and international organizations*, New York: W.W. Norton & Company, 2001.

SAFRAN, William. Nationalism. In: FISHMAN, Joshua (ed.). *Language & Ethnic Identity*. New York: Oxford University Press, 1999.

SCHARPF, Fritz. *Governing in Europe: Effective and democratic?*. New York: Oxford University Press, 1999.

SÜDDEUTSCHE Zeitung. *Süddeutsche Zeitung Archiv*. Munique: Süddeutscher Verlag, 1999 e 2009. Disponível em: www.sz-archiv.de . Acesso em Maio de 2012.

SUIÇA. *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer* (Ausländergesetz) “Lei federal sobre Estrangeiras e Estrangeiros”. Entrada em vigor em 16 de Dezembro de 2005.

STATISTIK Austria. *Migration & Integration: Zahlen, Daten, Indikatoren 2011*. Bundesministerium für Inneres: Wien, 2011.

STATISTISCHES Bundesamt Deutschland, *Ausländische Bevölkerung - FS I R. 2*. Dados coletados em 20/07/2011.

_____. *Mikrozensus der deutsche Bevölkerung*. GENESIS-Online Datenbank (disponível em <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>). Dados coletados em 16 de Junho de 2011.

_____. *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2010. Fachserie 1, Reihe 1.1*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2012.

STRAUBHAAR, T. Allocational and Distributional Aspects of Future Immigration to Western Europe. *International Migration Review* 26(2):462-483. Summer. 1992

SYLVESTER, Christine. “The Contributions of Feminist theory to International Relations”. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

TICKNER, J. Ann. Introduction: Gendering world politics; Ch.1: Troubled Encounters: Feminism meets IR. In: _____. *Gendering world politics. Issues and approaches in the post-Cold War era*. New York: Columbia University Press, 2001.

TODD, Emmanuel. *Le destin des immigrants*. Paris: Éditions du Seuil, 1994.

TRAQUINA, Nelson. *O Estudo do Jornalismo no Século XX*, São Leopoldo: Editora Unisinos, 2001.

TUCHMAN, Gaye. *Making the news*. Nova York: Free Press, 1978.

VAN DER EIJK, Cees; FRANKLIN, Mark. Potential for Contestation on European matters at National Elections in Europe. In: MARKS, Gary; STEENBERGEN, Marco (eds.). *European Integration and Political Conflict*. New York: Cambridge University Press. pp. 32-50, 2004.

VAN GORP, Baldwin. Where is the frame? Victims and Intruders in the Belgian Press Coverage of the Asylum Issue. *European Journal of Communication*, v. 20 (4), pp. 484-507, 2005.

VELOSO LEÃO, Augusto. Enquadramentos midiáticos e Opinião Pública: A discussão sobre imigração no Brasil. IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, In: *Anais do IV Congresso...*, Belo Horizonte, Maio de 2011a.

_____. Governança Regional das Migrações: A lei de Imigração na União Europeia, Alemanha, Áustria e Suíça. III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, In: *Anais do III Encontro...*, São Paulo, Julho de 2011b.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, Ano 4, Edição nº 37, p.14-15, Agosto de 2010.

VIMIEIRO, Ana Carolina; DANTAS, Marcela. Entre o implícito e o explícito: proposta de análise de enquadramentos da mídia. *Lumina*, v.3 (2), p. 1-16, 2009.

WEINER, Myron. On International Migration and International Relations. *Population and Development Review*. 11(3):441-455, 1985.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States make of it: the social construction of Power Politics. *International Organization*, 46 (2), 1992.

_____. Collective identity formation and the international state, *American Political Science Review*, Vol. 88 (2): 384-394, 1994.

_____. Constructing international politics, *International Security*, 20 (1), 1995.

ZOLBERG, Aristide. International Migrations in Political Perspective. IN: KRITZ, Mary; KEELY, Charles; TOMASI, Silvano. *Global Trends in Migration Theory and Research on International Population Movements*. New York: Center for Migration Studies. Pp. 3-27, 1981.