

Sabrina Evangelista Medeiros

Políticas Imigratórias: por uma avaliação dos seus
fundamentos e limites na contemporaneidade.

Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como
requisito para a obtenção do grau de Doutor(a) em Ciências Humanas: Ciência
Política.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Renato Lessa - Ciência Política / IUPERJ (Orientador)

Prof. Dra. Maria Alice Rezende de Carvalho - IUPERJ - (Presidente).

Prof. Dr. Manfred Nitsch - LAI - Economia / Freie Universität - F.U. Berlin.

Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva - História Comparada / UFRJ.

Prof. Dr. Helion Povoá Neto - Geografia / UERJ

Rio de Janeiro, 29 de Julho de 2005

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Índice

APRESENTAÇÃO	- 1 -
INTRODUÇÃO.....	- 8 -
CAPÍTULO 1 - POLÍTICA IMIGRATÓRIA NA TEORIA DEMOCRÁTICA.....	- 21 -
<i>(Tabela de aquisição de cidadania, em milhares, por ano).</i>	- 23 -
(1.1) Parâmetros democráticos e a órbita dos direitos individuais.....	- 26 -
(1.2) Comunitarismo, Liberalismo e outras vias para o pertencimento político do cidadão.....	- 35 -
(1.3) A imigração como resultado da liberdade democrática (democratic payoff)....	- 47 -
(1.4) O imigrante como parte e aparte da democracia: homogeneidade e heterogeneidade social.....	- 52 -
(1.5) Democracia e a universalidade do público.	- 56 -
CAPÍTULO 2 - POLÍTICA IMIGRATÓRIA, POLÍTICAS PÚBLICAS DOMÉSTICAS E RELAÇÕES EXTERIORES.	- 69 -
(2.1)A invenção do novo regionalismo e a Europa como primeiro foco.	- 73 -
(2.2)As instituições regionais e a formulação de uma nova soberania nacional.	- 76 -
(2.3)Autoridade, representação e Democracia no espaço regional.	- 79 -
(2.4)A integração europeia sob a lógica de seus instrumentos e intenções.....	- 82 -
(2.5)As regras do jogo na integração e a definição do escopo social dos países-membros.	- 90 -
(2.6)Sociedade civil, cidadania, mercado, e supranacionalidade	- 97 -
(2.7)O papel dos Estados nas relações interregionais e intraregionais.....	- 101 -
CAPÍTULO 3 - DA CIRCULAÇÃO DE PESSOAS, BENS E SERVIÇOS.....	- 109 -
(3.1) Fluxos de capital e a economia da imigração.	- 118 -
(3.2) Migrações e desenvolvimento local.....	- 125 -
(3.3) Remessas de capital e crescimento econômico dos países de origem.	- 133 -
CAPÍTULO 4 - ABERTURA E RESTRIÇÃO: CARACTERÍSTICAS E VARIAÇÕES DAS POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS.	- 141 -
(4.1) RELAÇÕES EXTERIORES.....	- 150 -
(4.2) SEGURANÇA.....	- 154 -
(4.3) BUROCRATIZAÇÃO.....	- 160 -
(4.4) VARIAÇÃO IDEOLÓGICA DOS PARTIDOS.	- 163 -
(4.5) NACIONALISMO.....	- 167 -
(4.6) NÍVEL DE CRESCIMENTO ECONÔMICO.	- 171 -
CAPÍTULO 5 -A POLÍTICA IMIGRATÓRIA BRASILEIRA, NA AMÉRICA LATINA E REVISITADA.	- 177 -
(5.1) A permeabilidade das fronteiras na América Latina.....	- 188 -
(5.2) Sobre as reformas de democratização e seus reflexos.	- 197 -
(5.3) Do nível doméstico ao supranacional: a experiência da América do Sul na América Latina.	- 205 -
(5.4) O fluxo de pessoas como fluxo de capital e políticas imigratórias na América Latina.	- 212 -
ANEXOS DO CAPÍTULO 5	- 227 -

1) <i>Síntese de atividades e realizações / Parte de documento oficial – Relatórios do Executivo – governo Eurico Gaspar Dutra, 1949.</i>	- 228 -
2) <i>Síntese de atividades e realizações / Parte de documento oficial – Relatórios do Executivo – governo Juscelino Kubitschek, 1956.</i>	- 229 -
3) <i>Síntese de atividades e realizações / Parte de documento oficial – Relatórios do Executivo (Justiça, política interna) – governo Médice, 1974).</i>	- 230 -
4) <i>Síntese de atividades e realizações / Parte de documento oficial – Relatórios do Executivo (Ministério da Justiça) – governo José Sarney, 1986.</i>	- 230 -
5) <i>Panorama da Imigração /Parte de documento oficial – Relatórios do Executivo– governo Café Filho, 1955.</i>	- 231 -
MAPA 1 - Mapa das redes de conexão entre países da América do Sul.....	- 241 -
MAPA 2 - Mapa dos municípios da faixa de fronteira brasileira.....	- 242 -
MAPA 3 - Mapa da faixa de fronteira brasileira.	- 243 -
MAPA 4 - Mapa da imigração internacional no Brasil em 1996.	- 244 -
MAPA 5 - Mapa dos municípios atingidos pela Imigração, Arco Norte, Brasil, 1996.	- 246 -
(contin.)	- 247 -
Tabela - população estrangeira na América Latina por país de nascimento.	- 247 -
CONCLUSÕES FINAIS - <i>POR UMA TIPOLOGIA DA REGULARIZAÇÃO DO FLUXO DE PESSOAS.</i>	- 248 -
BIBLIOGRAFIA.....	- 254 -

Resumo

Esta tese tem como foco a política imigratória como um tipo específico de política pública. Através dela são analisadas tanto as condições de sua variação quanto os resultados de suas características mais restritivas ou de abertura. Assim, a proposta da tese fora desenhada segundo um tripé formado pela análise das condições domésticas, internacionais e econômicas das políticas imigratórias, ambientadas em sociedades democráticas.

Por outro lado, para que pudesse atribuir valores que variam da liberdade à restrição, é proposta uma avaliação teórica e conceitual de 6 fatores fundamentais que foram definidos como centrais para a existência de políticas imigratórias, utilizando-me do instrumento da comparação entre algumas dessas políticas públicas em Democracias centrais.

Assim, a comparação inter-Estados, finalmente, permitiu inferência de valores também sobre as políticas imigratórias do Brasil e da América Latina em geral, completando-se a proposta da tese através de um estudo final e histórico, baseado na documentação recolhida para o Brasil e a América Latina.

Meus agradecimentos sinceros

às Instituições que proporcionaram a execução desta tese, especialmente ao IUPERJ, TEMPO/UFRJ, CNPq, DAAD, Freie Universität e WissenschaftsZentrum Berlin für Sozialforschung (Alemanha).

Aos professores Manfred Nitsch (FU) e Karen Schoenwaelder (WZB) e suas equipes pela recepção generosa.

Ao Chico e à Fátima, por nunca deixarem de acompanhar minha trajetória,

Ao meu orientador, Renato Lessa, que possibilitou a autonomia necessária.

Aos meus pais e Gabriel, por garantirem esta liberdade.

Ao Elmo e ao Miguel, por serem minha vida.

E a todas as contribuições amigas que aqui estão espelhadas, em especial, a

Cristina e Joana, por tudo e sempre.

Apresentação

Entendendo a democracia como o regime político fundado num sistema de representação de escolhas e baseado, também, no direito de voto, procura-se aqui questionar quais os parâmetros que se equilibram entre esta classificação e os demais direitos envolvidos, no que tange a formação das políticas imigratórias da maioria das Democracias do ocidente.¹

Neste caso, o objeto desta tese é a política imigratória. É neste objeto que concentram-se as avaliações, observações e atribuições que se fizeram necessárias para compreender a formação das políticas imigratórias na atualidade, motivação inicial deste trabalho. O lugar desta tese, portanto, foi também o Brasil mas, sobretudo, algumas das principais Democracias, onde a política imigratória é parte importante das políticas públicas. Para caracterizar um objeto menos explícito no Brasil e em alguns países da América Latina, foi fundamental definir parâmetros de análise que resultaram de uma observação atenta da constância desta política para imigrantes em outros ambientes também democráticos. E este tornou-se, assim, o objetivo central deste trabalho.

Pretendo, assim, criar bases para a construção de uma tipologia que possa ser utilizada na avaliação de políticas imigratórias ocidentais variadas. Com isso,

¹ Cabe ressaltar que *democracia* aparece nesta tese como o conceito baseado no sistema de governança atribuído pelas ciências aos modelos de administração das sociedades de maior representatividade, ainda que consideradas suas variações de tipos. E que, ainda, como *Democracia*, determina-se os Estados, cujos

tornou-se um desafio ainda maior a execução de uma tese que tinha seus fundamentos nos estudos teóricos que envolvem políticas imigratórias em democracias ocidentais. Desde então, a meta foi focada na criação de uma tipologia política, revendo postulados sobre políticas imigratórias que fossem, também, úteis para responder algumas das perguntas que apareciam e que não podiam, até então, ser respondidas.

Procurando não abrir mão do trabalho recolhido através de uma considerável pesquisa sobre o caso brasileiro e, em substância, o latino-americano, estes casos estão incluídos tanto na elaboração do discurso desta tese, quanto no final dela, na forma de um capítulo sobre este fenômeno na América Latina.

Deste modo, a tese é elaborada segundo um tripé de considerações. Este tripé forma-se através, primeiro, da consideração de que as políticas imigratórias abordadas aqui são particularmente aquelas que pertencem às democracias mais ou menos liberais, cujo modelo predominante é o Ocidental. Em segundo lugar, esta política pública está necessariamente engendrada em condições específicas, históricas e políticas, onde a interdependência entre países conheceu seu grau mais elevado e onde as manifestações políticas mais importantes superam o espaço nacional, dando lugar ao internacionalismo e regionalismo decisórios. Em terceiro lugar, uma característica não menos relevante: o fluxo migratório que toca a vida institucional destas democracias é especialmente importante porque trata-se do preenchimento de postos de trabalho – e não necessariamente emprego – que são estimulados pelo aumento da circulação de bens e serviços entre Estados.

modelos políticos são reconhecidamente democráticos, tal como é apresentado em algumas das obras a

Consideradas estas três premissas, o debate inicia-se organizado entre os capítulos 1 e 3. Estudados os determinantes de cada um dos pontos do tripé - democracia, supranacionalidade e fluxo de serviços - partimos, então, à análise das pré-condições listadas como determinantes da variação de políticas imigratórias, que serão avaliadas integralmente através de debates teóricos e condições históricas predominantes. Chegamos, assim, até a análise das possibilidades da própria variação das políticas imigratórias, procurando definir melhor as relações causais e finais para que sejam consideradas mais restritivas ou libertárias - o que aparece no capítulo 4.

Mas o interesse em avaliar o caso brasileiro, apesar de forçadamente reduzido, não desaparece. Apesar da política imigratória brasileira não estar incluída nas discussões sobre política doméstica, sua presença se dá de forma velada, não revelada explicitamente à opinião pública, ainda que rigorosamente situada no universo das leis. Cabia avaliar o comportamento político brasileiro a respeito da sua política imigratória porque esta tese trata do universo democrático no qual se insere tanto o Brasil quanto os seus vizinhos latino-americanos. Ao mesmo tempo, os poucos modelos teóricos existentes - fundamentalmente quando aplicados na análise de casos - não se aplicavam à política imigratória de países em grau de desenvolvimento baixo ou médio e, além disso, com maior potencial de emigração do que de imigração, aparentemente.

Isto posto, a finalidade é avaliar a extensão das políticas imigratórias em ambientes democráticos e, conseqüentemente, pontuar os motivos que as fazem

respeito de teoria democrática.

restritivas ou não, através de algumas das principais políticas imigratórias democráticas mais presentes, os seus trâmites, seus pressupostos, suas diferenças em relação ao Brasil e à América Latina. Para tal, era preciso, sobretudo, concluir sobre o que era a política imigratória, seu significado numa democracia, seu papel diante da supranacionalidade e relações internacionais, suas tendências liberalizantes ou restritivas, além de sua variação de acordo com a agenda e ideologia partidárias, como parte de uma política paralela nacionalista, protecionista ou desenvolvimentista, como no Brasil.

Nestas circunstâncias, a amplitude da concepção de cidadania vem a ser questionada a respeito dos imigrantes porque é ainda a cidadania o modo mais seguro de garantir o status social nas esferas das quais não pertencem os imigrantes e, por isso, continua sendo a cidadania o alvo fundamental da população imigrante. Cabe questionar, assim, quais as outras formas políticas presentes e as possibilidades legais que almejam usufruir ou usufruem imigrantes em seus destinos.

Desta forma, foram selecionados aspectos que, na bibliografia especializada, aparecem como relevantes para o processo de formação de políticas imigratórias de todos os tipos e que acabam por fazê-las variarem. Nesse caso, os principais conceitos que tangem esta formação política são avaliados um a um, de forma a se criar uma tipologia especialmente teórica sobre o tema, que pudesse ser aplicada e utilizada em uma avaliação secundariamente empírica.

A partir destas considerações iniciais, a tese está assim apresentada, através de seus dois distintos objetivos:

Objetivo primário:

Estabelecer uma tipologia de política imigratória que enumere os fatores mais relevantes para a sua definição em uma democracia.

Com isso, pretendo concluir quais são os fatores relevantes para uma política imigratória e, sobretudo, comprovar a hipótese central da tese, qual seja:

- Há características políticas e econômicas determinantes no processo de formação de uma política imigratória, mas a relevância de umas em relação às outras se dá de forma diferenciada de acordo com o país em questão, fundamentalmente pelo grau de desenvolvimento dele.

Para tal, foi preciso que se fizesse, nesta ordem:

- A relação dos fatores determinantes das políticas imigratórias em suas democracias, com as devidas discussões teóricas que levam em conta o porquê dessas escolhas.
- Análises de casos sob a perspectiva da defesa teórica, legislação e dados coletados, somados às conclusões esboçadas na tese.

Feito isso, chegamos ao segundo objetivo da tese, que diz respeito à avaliação, segundo premissas baseadas nestes resultados da primeira parte, da política imigratória brasileira e na América Latina. Esta parte não corresponde à extensão da primeira, uma vez que exprime o intuito de colocar a política

imigratória brasileira sob os auspícios da defesa teórica da tese, caracterizando o desejo de aprofundamento do tema. No intuito de não descartar o tema no Brasil e experimentar a teoria desenvolvida a respeito, faz-se uma retrospectiva histórica baseada em fontes inéditas recolhidas na primeira fase do trabalho de pesquisa, porém, sem a pretensão de fazer do tema o fundamento desta defesa.

Para que o objetivo de traçar o cenário latino-americano em relação às condições causais e às próprias políticas imigratórias fosse concluído, foi necessário iniciar este trabalho com uma ampla pesquisa documental sobre a política imigratória brasileira no século XX, uma vez que havia pouco material disponível a respeito. Tratando de colocar em relevância o cenário político em vigor, especialmente em relação à internacionalização em curso na região, busco salientar os instrumentos domésticos e regionais pertinentes à política imigratória, tendo feito, ainda, como recurso desta defesa, uma pequena análise retrospectiva da política imigratória brasileira. Este trabalho foi, em realidade, iniciado através da avaliação dos recursos legais de imigração para o Brasil, desde fins do governo Getúlio Vargas, a partir do Decreto-Lei 7.967 de 18 de setembro de 1945 quando, através da lei, é dito:

“O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição e considerando que se faz necessário, cessada a guerra mundial, imprimir à política imigratória do Brasil uma orientação racional e definitiva, que

atenda à dupla finalidade de proteger os interesses do trabalhador nacional e de desenvolver a imigração que fôr fator de progresso para o país.”

No capítulo 5, assim, parto da construção desta modesta retrospectiva política e imigratória na América Latina, baseada na análise da legislação desde esses anos até os anos 80, quando data a última legislação completa sobre o tema (1981). Em contrapartida, dado o caminho que tomou o desenvolvimento deste trabalho, este passa a ser um tema secundário e experimental do corpo teórico da tese, constando também da observação deste cenário de políticas imigratórias para os latino-americanos hoje.

Por fim, o material estudado para a experimentação desta tese divide-se entre relatórios do executivo brasileiro (no que tange a política imigratória) desde a primeira redemocratização republicana até o governo Itamar Franco e a legislação imigratória desde o Estado Novo (fins do período) até o governo Fernando Henrique Cardoso (apesar de que a lei fundamental, hoje em vigor, data de 1980, e sua principal ementa de 1981), material disponível hoje para outros pesquisadores e incluído, em pequena amostra, aqui neste trabalho (anexos do capítulo 5).

Introdução

A política imigratória é uma política pública particular pelo grau de conflito que suscita no campo internacional e por seus efeitos na garantia de direitos nacionais no campo doméstico. O estudo deste tipo de política pública está associado ao fenômeno de fluxos migratórios, particularmente significativo em meio ao processo de globalização e mundialização do capital. É por isso que há especificidades que estão acima do planejamento econômico necessário às políticas públicas comuns, aqui abordadas no nível ideológico de suas decisões. Nesse sentido, a primeira premissa é a de que a política imigratória, sendo um tipo de política pública, está necessariamente inserida na formação legal e institucional de seus respectivos Estados ou blocos, contribuindo para a consideração destas instâncias como mais ou menos democráticas, apesar de, por si só, não constituírem um determinante desta variável democrática.

Claramente, Estados não-democráticos também têm políticas imigratórias variáveis. Entretanto, o interesse dessa tese se refere a políticas imigratórias de conjunturas democráticas, tendo em vista que essas políticas constituem um dilema incontornável para a consideração do grau de democratização do Estado. (Lesser, 1999).

O maior problema reside nesta suposição: para que um Estado seja considerado democrático, deve garantir direitos sociais, civis e políticos que compõem a idéia de cidadania. Considerando tal definição, a política imigratória

passa a ser uma política pública isolada das discussões que envolvem o grau de democratização dos Estados, dado que ela existe não para garantir cidadania, mas outra esfera de direitos – o que parece uma falha na observação das instâncias que tangem a democracia.

Não cabe aqui, entretanto, concluir apressadamente que Estados podem ser considerados mais ou menos democráticos a partir da observação de suas políticas imigratórias, mas reconhecer quais as variações desta política pública, sob quais critérios se dão estas modulações e como elas se aplicam em alguns casos de Democracias – mesmo em casos onde há um consenso quanto aos outros valores que compõem essas democracias. Com esta tese desejo comprovar, enfim, a possibilidade de atribuir elementos para qualificar políticas imigratórias democráticas como mais ou menos restritivas, mais ou menos libertárias.

Primeiramente, foi preciso iniciar este trabalho com uma discussão teórica sobre políticas imigratórias mais ou menos restritivas, dado que estes critérios não são, de forma alguma, consensuais – e, menos ainda, conclusões objetivamente tipificadas como restrita ou libertária para uma política imigratória.

Com efeito, em meio ao processo de mundialização, a política imigratória tem sido um dos pontos mais relevantes na discussão da institucionalização de conceitos que fazem deste ou daquele Estado democráticos. Mas não só de Estados. Também referimo-nos, obrigatoriamente, às conjunturas regionais que, tendo seus próprios recursos e procedimentos, refletem e são refletidas pelos Estados signatários, gerando uma nova configuração para essas soberanias políticas -

porque dizem respeito tanto às suas relações exteriores quanto às suas políticas domésticas.

Desde então, dois aspectos necessitavam de aprofundamento e distinção. O primeiro tem a ver com o reconhecimento de que a política imigratória no Brasil era bastante presente e atuante, tanto sob o ponto de vista do fluxo contínuo de imigrantes e das dificuldades do reconhecimento legal e estatístico da presença destes, quanto no que concerne sua ausência nas manifestações políticas - o que, em contrapartida, não impedia que a política imigratória fosse atuante, particularista ou até mesmo protecionista.

Apesar de não ser a política imigratória foco prioritário das políticas públicas presentes no Brasil - em tempos de campanha eleitoral, por exemplo, esse tema não pauta a agenda de discussão dos partidos - ela jamais deixou de ser regulamentada e de ser parte importante da política doméstica, assim como das relações bilaterais e supranacionais envolvidas. O número de imigrantes ilegais no Brasil nos últimos anos aumentava, ao mesmo tempo em que a imigração espontânea (responsável pelos dois grandes fluxos imigratórios na história do Brasil) está absolutamente impedida há tempos e o número de processos deferidos de legalização é ainda extremamente baixo em relação à entrada estimada de estrangeiros no país.

Por outro lado, recentemente, o CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa) apresentou um novo programa de fixação de doutores brasileiros para deter a emigração de mão-de-obra qualificada para os países mais desenvolvidos. Em contrapartida, o mesmo órgão avaliou o número de estrangeiros entre pós-

graduandos e pesquisadores doutores nas instituições brasileiras, constatando um crescente interesse dos cidadãos latino-americanos como peruanos, bolivianos e argentinos neste mercado de trabalho no Brasil.

A partir destes casos, parece latente o interesse em regular, mesmo através de políticas institucionais não-primárias, o fluxo de mão-de-obra qualificada. Tanto no Brasil quanto nos países mais e menos desenvolvidos, se torna óbvia a relação entre a emissão de vistos de permanência e a necessidade de preenchimento de vagas em áreas estratégicas de tecnologia e conhecimento, baseadas em qualificação profissional. Também demonstra a preocupação em garantir a permanência dos acadêmicos brasileiros, de forma que a evasão deste tipo de mão-de-obra seja evitada - fuga esta conhecida como *brain drain*, ou drenagem de cérebros.

Em compensação, áreas que representam demanda por trabalhadores de pouca escolaridade não são menos significativas, apesar de acabarem somando um número alto de imigrantes ilegais - no caso dos países desenvolvidos - e de serem tendenciosamente restritivas no caso de países como o Brasil, possuidor de uma extensa mão-de-obra de menor grau de instrução. Neste caso, a entrada de imigrantes é ainda mais difícil, o que não significa que não ocorra com regularidade entre países da América Latina (especialmente entre os de mesma língua - o espanhol) e para países da União Européia e Estados Unidos. Mesmo em países como Austrália e Canadá, declaradamente a favor da imigração espontânea, há uma série de quesitos a serem preenchidos, o que, apesar de caracterizar a liberalidade de suas respectivas políticas imigratórias, não as livra de um grau

quase excessivo de regras, dentro das quais o imigrante deve se enquadrar para que possa ser considerado potencialmente apto ao visto de permanência e trabalho.

Quer dizer, diante de uma formação social cada vez mais diversificada e constituída de guetos socio-culturais, a maioria dos Estados do ocidente tende a redefinir suas respectivas democracias, o que inclui a regularização dos fluxos migratórios. A construção das nações destes Estados não mais obedece aos critérios anteriores que caracterizavam suas fronteiras somente através de comunidades de mesma língua e cultura (Baumann, 2001). E, assim sendo, a questão primordial deste trabalho inicia-se com o reconhecimento da forma pela qual algumas das Democracias Ocidentais têm se organizado a partir de importantes e recentes fluxos de indivíduos e segundo uma ordem política cada vez mais determinada por instâncias supranacionais. O objetivo é estudar esta política pública e as instituições envolvidas na adequação dessas Democracias ao vertiginoso contingente humano que flutua entre as fronteiras nacionais e supranacionais na última década. Embora este fenômeno ocorra especialmente na Europa, estarei também interessada no processo brasileiro na América Latina, considerados eventualmente outros casos de expressão necessários às defesas de meus argumentos.

Importante atentar para o fato de que a identidade nacional tem assumido outra dimensão nesta discussão. Ser nacional ou estrangeiro pode garantir sobrevivência, oportunidade, cidadanias e direitos tão desejáveis quanto diferentes. Assim, encaminhamo-nos, segundo este raciocínio, em direção à

permanência no nacionalismo como instrumento de barganha ou manutenção de direitos, perpetuando a guerra das alteridades.

Porém, pensar o caráter do nacionalismo contemporaneamente implica em redefini-lo entre dois fenômenos aparentemente distintos que, entretanto, demonstram a permanência do conceito no debate atual sobre como se define hoje a democracia. O primeiro fenômeno é o crescimento do nacionalismo como ideologia, fortalecendo princípios que estabelecem as identificações entre os Estados e seus respectivos cidadãos - cada vez mais o princípio de aceitação do indivíduo depende da sua condição de pertencimento a uma determinada comunidade.

No ocidente, este elo estaria fundamentalmente definido pelas fronteiras do Estado-Nação, o que configura um dos princípios da nacionalidade. O segundo fenômeno, do contrário, estabelece uma fragilização das fronteiras dos Estados, crescentemente incorporados à ordem econômica internacional. A esfera econômica do Estado-Nação, se não depende somente de suas instâncias - mas de todas as instituições financeiras privadas e supranacionais envolvidas - corrobora o acirramento das diferenças inter-Estados (que são cruciais para o entendimento de uma formação social muito diversificada). Assim, de alguma forma, podemos dizer que a fragilização do papel econômico do Estado e as diferenças econômicas expressivas entre cidadãos definem também esferas novas de atuação individual.

As tensões sociais características da redefinição do papel dos diversos grupos de imigrantes em suas novas sociedades e, por outro lado, da crescente demanda por mão-de-obra por parte das economias mais desenvolvidas, compõem

o interesse por este tema de pesquisa. Sua aplicação no caso brasileiro pode contribuir para a avaliação, com maior distanciamento e clareza, de um tema comumente obscuro para nós, cidadãos brasileiros - já que o "outro não brasileiro" é ainda menor objeto de preocupação do que migrantes comumente excluídos como os nordestinos, por exemplo.

Para certos autores, como Ernest Gellner, a ubiqüidade dos nacionalismos se dá em função do processo de modernização desigual sofrido, principalmente, pelas sociedades industriais. Portanto, o nacionalismo está ligado primordialmente à formação desses Estados por suas Nações, nesta ordem (Gellner, 1983). Neste caso, a existência de outros nacionalismos, que não os da formação moderna original daqueles Estados, demandaria mudanças no projeto político em vigor para a execução ideal dos princípios democráticos - uma vez que há diferenças importantes entre cidadãos nacionais e cidadãos incorporados pela Nação, e o cenário nacional dá lugar a uma realidade supranacional maior do que nunca.

Por outro lado, se a unidade política, por si só, não garante a constituição de uma nação, sua caracterização reside no conjunto de condições sociais de suas comunidades. Hoje, os debates acadêmicos mais recentes da ciência política e da sociologia já nos mostram como são variáveis os critérios para definir as distâncias precisas entre as diversas nações no mundo. Isso significaria o encontro de um número muito maior de nações do que os Estados legítimos. Essa conclusão ratifica a necessidade de estudar as dificuldades - inerentes à formação de diversos nacionalismos (algumas vezes na forma de nacionalidades) dentro de uma só Nação-Estado - de adaptação a esta condição, pelas Democracias Ocidentais.

Nesse sentido, o Estado congrega e representa um corpo diferenciado e autônomo de instituições que têm jurisdição sobre a nação, exercendo funções para além da arena política, onde as diversas forças sociais travam lutas contínuas. E, por isso, o Estado tem responsabilidades expressivas na execução da democracia, na medida em que deve pressupor novas formas de organização destes grupos, que já exercem um papel importante no corpo econômico e cultural daquela nação.

Isso quer dizer que o objeto deste doutoramento, a imigração, faz parte do recrudescimento de fenômenos característicos da formação recente que a democracia e, conseqüentemente, o Estado, têm obtido no ocidente. Por suas características econômicas, a emigração de indivíduos de países periféricos, em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, definitivamente, tem fornecido componentes novos de reflexão sobre o papel das democracias hoje. Novas formas de incorporação são pensadas por um lado - por exemplo, pela existência de vazios em postos de trabalho extremamente desqualificados ou, pelo contrário, particularmente qualificados - ao mesmo tempo em que, socialmente, se criam condições significativas para a justificativa da intolerância.

A disputa entre projetos conservadores e liberais nas instâncias políticas nacionais e as divergências entre projetos nacionais e supranacionais - como do Conselho de Segurança da União Européia - demonstram que a questão da imigração é tão importante para a política e democracias atuais, quanto para a formação da cidadania e da sociedade contemporâneas. A partir do exemplo da União Européia, também podemos observar que, dados os convênios extra-comunidade acertados, há expectativas democráticas (de representação cada vez

mais plena e de transparência) comuns entre países cujas relações comerciais e políticas estão ainda mais estreitadas.

Com isso, não há dúvidas de que a política imigratória da União Européia modifica a ordem de políticas públicas nacionais de seus maiores parceiros, fundamentalmente, a partir dos acordos de Schengen (Luxemburgo, 1985), do Convênio de Dublin (1990), do Tratado de Maastricht (1993), do Plano de Ação de Viena (1998), do Tratado de Amsterdã (1997/1999) e da agenda de Tampere (1999) - este último que tange os acordos de circulação de cidadãos europeus e não-europeus.

Para os cidadãos não-europeus (euroimigrantes), está aberto um grande espaço para a defesa de uma política européia particular de cidadania extracomunidade desde a proclamação da Carta de Direitos Fundamentais, em 2000. E, desde então, países como o Reino Unido, Espanha, França e Alemanha têm se colocado adiante do processo, recriando suas respectivas políticas imigratórias, restringindo-as aos trabalhadores qualificados, em contraposição às determinações últimas da União Européia, que não prevê esta distinção.

Apesar disto, estas políticas se encontram em larga combinação na qualificação de que a imigração é, além de um problema econômico significativo (onde há, ao mesmo tempo, demanda e rejeição), um problema de segurança interna. Assim se pode observar desde o início da guerra no Afeganistão e no Iraque, que acarretaram um importante regresso na abertura aos cidadãos extracomunitários.

Por isso, a imigração é também parte de um longo processo de criação de critérios de diferenciação social, atrelados à política doméstica de cada um dos países-membros, individualmente e em conjunto. O imigrante é sempre "outro" e nunca parte do mesmo – seus direitos, comumente partilhados, se restringem a se estabelecerem (quando a permanência é permitida pelas necessidades existentes, apesar de negadas), mas jamais nas mesmas condições dos nativos.

Nesta linha de argumentação, há claramente a valorização conservadora – antes promovida pelos movimentos progressistas e de esquerda – das diferenças sociais. O conceito de diferenciação social diz respeito ao estabelecimento da categorização dos indivíduos por grupos específicos e, reconhecidamente, tais categorias podem exacerbar características particulares, de forma que, em grupos, os indivíduos ganham um status diferenciado (estereotipado, bom ou ruim). Isso cria um problema inicial se considerarmos que a categorização dos indivíduos é atenuante na formação de uma democracia de desiguais, portanto, passível de estranhamentos e conflitos intra-nacionais. Assim ocorre na absorção de imigrantes, principalmente nas Democracias Ocidentais mais desenvolvidas.

O papel desempenhado por estes imigrantes, contudo, nada mais é do que a expressão da ordem normativa assumida pelo Estado. Não há condições reais de criação de uma função social determinada pelos próprios imigrantes. Eles preenchem, no corpo social que ocuparam por último, uma função cuja determinação já aparece estabelecida anteriormente e, por isso, a política imigratória pode ser, também, um elemento importante para se avaliar a posição ideológica de um Estado, de um governo.

Os fluxos recentes não parecem corresponder a uma situação de crise especial, quando comunidades inteiras imigram. O fluxo é, na verdade, contínuo; mas permanecem, ainda assim, as barreiras que impedem a mobilidade e o intercâmbio, se não entre as classes sociais e seu desempenho econômico, entre os guetos culturais diversos. O fortalecimento de instituições para além dos Estados-Nacionais demonstra uma inclinação para o planejamento desta nova ordem.

De que maneira a imigração se insere nesses novos princípios da ordem democrática? Como a ordem democrática se habilita para receber os imigrantes, inclusive no Brasil, onde a internacionalização demanda maiores modificações? Como os princípios democráticos se articulam e se institucionalizam em ordens nacionais e supranacionais? Essas são algumas das questões em pauta, para que possa partir à análise do caso latino posteriormente.

Todas estas questões remetem à importância em se fazer um estudo deste tipo, através de um foco essencialmente político das relações do Estado, seus cidadãos e suas instituições. Particularmente no Brasil - de onde há um fluxo já importante de emigrantes e onde se tem uma história construída também por imigrantes - fazer este estudo implica a necessidade de um trabalho teórico aprofundado sobre estas relações que atingem diretamente nossa característica predominantemente periférica.

Tanto para as comunidades de imigrantes quanto para o Estado, a reformulação de políticas imigratórias acontece com base no princípio do que é ser cidadão nacional. Ainda, Ernest Gellner discorre sobre o tema:

"De forma mais específica e concreta, o nacionalismo sustenta que o Estado-Nacional, identificado com uma cultura nacional e comprometido com a sua proteção, é a unidade política natural; e que é um escândalo que grandes números de membros da comunidade nacional sejam obrigados a viver fora das fronteiras do Estado-Nacional. O nacionalismo também não se mostra muito bem-disposto para com a presença, dentro das fronteiras do Estado-Nação, de grandes números de não nacionais". (Gellner, 1983, p.45)

A avaliação do termo pelo autor já propõe, por si só, a existência de condições de exaltação das nacionalidades para além das suas fronteiras, ou, por outro lado, dentro de uma mesma fronteira, gerando as condições para a intolerância. Portanto, o termo é importante tanto no foco das instituições e do reconhecimento da nacionalidade como condição de direitos individuais, quanto pela ótica da formação de comunidades fechadas, identificadas culturalmente pelos seus laços consangüíneos.

Sem dúvida, também a avaliação do projeto de *democracia* estabelecido e pensado nos últimos anos compõe, definitivamente, o lugar das adaptações que incluem novas formas de participação efetiva dos imigrantes no contexto do seu lugar de destino. Se para a realização democrática é necessária uma conjunção de direitos civis, políticos e sociais, a política imigratória acaba por reunir condições ímpares de organização da esfera social, uma vez que ela determina o quanto a ordem política será interferida e como será organizada em países, em larga escala, mutuamente dependentes das suas relações internacionais.

Keneth Minogue, da *London School of Economics and Political Science*², acredita que a aplicação dos limites da democracia varia de acordo com a conveniência do bloco político que controla o poder. E sendo assim, prioriza-se qualquer critério por ela definido, como: proteção das minorias, liberdades constitucionais, igualitarismo, participação nas decisões políticas em todos os níveis, etc. Isso torna indispensável, finalmente, uma caracterização particular - e outra mais geral, em Democracias centrais, da aplicação da política imigratória.

Não posso deixar de lembrar que a utilização das instituições públicas demanda atenção ao significado de *políticas públicas e política imigratória* para, enfim, estimar a sua repercussão no campo político e na esfera social. O conceito define as características predominantes das ações políticas que indicam a atuação do governo no que concerne o tema em questão. Assim, está feita a proposta.

² Bobbio, N. et al. *Dicionário de Política*.

Capítulo 1 - Política imigratória na teoria democrática.

Migration management é uma definição comumente utilizada para classificar o quadro de pesquisadores – dentre sociólogos, cientistas políticos, historiadores, geógrafos e demógrafos – envolvidos em avaliar as proporções, causas e conseqüências das migrações, muitas vezes, espelhando algumas possíveis soluções para a gestão do fluxo de pessoas entre fronteiras nacionais e internacionais. Profundamente absorvidos pelas demandas e circunstâncias que envolvem condições diversas, os estudos – que, algumas vezes, são também chamados de *migration theory* - buscam caracterizar o fenômeno de migrações que, apesar de fazer parte da história da humanidade, gera controvérsias consideráveis quando da internacionalização da informação e das economias combinada à fragilização do papel onipresente dos Estados e, em contrapartida, o fortalecimento da presença da cidadania como pertencimento à condições legais de existência diferenciadas.

Neste caso, é útil notar o número de cidadanias concedidas nos principais destinos de imigrantes, demonstrando o quando este *status* social ainda é o único modo para a obtenção de garantias plenas:

País	1995	1996	1997	1998	1999
Australia	114,8	111,6	108,3	112,3	76,5
Canada	227,7	155,6	154,6	134,5	158,8
France	92,4	109,8	116,2	122,3	145,4
Germany	313,6	302,8	278,7	291,3	248,2
Italy	7,4	7,0	9,2	9,8	11,3
Netherlands	71,4	82,7	59,8	59,2	62,1
Norway	11,8	12,2	12,0	9,2	8,0
Sweden	32,0	25,6	28,9	46,5	37,8
United Kingdom	40,5	43,1	37,0	53,9	54,9
United States	488,1	1044,7	598,2	463,1	839,9

(Tabela de aquisição de cidadania, em milhares, por ano).³

A tabela acima revela que houve uma considerável diminuição da concessão de cidadanias nos países que foram pólos de recepção nos últimos anos, como na Austrália, Canadá, Noruega e Alemanha; enquanto que o número de cidadanias concedidas vêm aumentando pouco e progressivamente em pólos de alto grau de recepção e pouca abertura política e histórica de concessão de cidadania - como no caso dos Estados Unidos (cuja lei de anistia fora implementada durante o governo Clinton), no Reino Unido, França, Itália e nos Países Baixos.

Para além das pesquisas que envolvem a adaptação de determinados grupos de imigrantes às comunidades de destino, ou ainda, além dos estudos de

³ Informações para Austrália, Canadá, França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Noruega, Suécia, e Reino Unido são provenientes da tabela A.1.6 [in SOPEMI (Systeme d'Observation Permanente des Migrations)], 2001, Trends in International Migration (Rome: OECD). As informações para os Estados Unidos são provenientes da tabela 46 [in U.S. Immigration and Naturalization Service, Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 2000, U.S. Government Printing Office, Washington, DC]. Ver www.ins.doj.gov/graphics/aboutins/statistics/ybpage.htm.

caso encontrados no universo deste campo, está desenhado um grande desafio em observar as circunstâncias através das quais o modelo ocidental de democracia tem se adaptado à realidade dos fluxos, dado que a normatização das instituições e contratos sociais da democracia fazem da órbita de direitos uma esfera mais universal que, no entanto, ainda não atente os ensejos individuais e comunitários da população imigrante.

Paratanto, a política imigratória deve ser avaliada com distinção em relação aos outros tipos de política pública. Sua especificidade está exatamente na consideração de que é ela definida majoritariamente através de instrumentos e expectativas domésticas, que vão acabar por atender ou restringir demandas de comunidades inteiras que, naquele espaço político, não circunscrevem-se na qualidade de cidadãos. Ou seja, é o único tipo de política doméstica que vislumbra o destino de comunidades, estas, exteriores aos seus contratos e direitos.

O debate que proponho aqui consta da apresentação de uma série de argumentos que discursam sobre políticas imigratórias e a relação delas com o desenvolvimento das relações exteriores de algumas democracias ocidentais - o que será feito no próximo capítulo especialmente - começando pela apresentação dos dilemas vários do modelo liberal de democracia (ainda que com perspectivas ideológicas social-democratas) na adaptação dos recursos para o desenvolvimento interno - como da reserva de mercado aos trabalhadores nacionais - às condições criadas com os fluxos em busca de novas oportunidades.

A necessidade do manejo das políticas imigratórias nas democracias com capitalismo industrial avançado é particularmente reconhecida, não pelo número

de pessoas que flutuam ou entram pelas fronteiras do Estado democrático, mas pela reconciliação que se coloca indispensável entre estas comunidades e os receptores, e que é tarefa do Estado democrático.⁴ Mas não só as democracias de capitalismo industrial avançado têm dificuldades em lidar com este dilema.

Vale dizer que, a partir de uma das premissas deste trabalho, depende da perspectiva comparativa a avaliação de o quão problemática é a administração dos recursos internos frente à inserção de grupos imigrantes. Ou seja, não só nas democracias industriais avançadas o dilema de inserção de não-nacionais é existente, mas, comparativamente, espaços políticos diferentes e com algum grau de proximidade (fluxos e ligações históricas, fronteiras próximas ou mesma língua), podem gerar fluxos que, em relação à comunidade local, também desestabilizam a distribuição dos recursos internos.

Nesse sentido, há ainda um outro pressuposto que está contido nos fluxos recentes de imigrantes. Primeiramente, em se considerando os imigrantes (externos) a fonte maior das distorções que tangem o sistema institucional de uma democracia, estes imigrantes representam hoje um número muito mais significativo de pessoas em busca de oportunidades do que em fuga - dado um processo de crise política no país de origem (o que caracteriza os imigrantes em busca de asilo político). Isso significa dizer que, as oportunidades vislumbradas

⁴ Ver Spencer, Sarah. Paper apresentado em: Vancouver, Canadá - Fifth International Metropolis Conference / 13 - 17 November 2000. *Managing Gateways: The Moral Challenges Of A Liberal Democracy*. Director, Citizenship And Governance Program / Institute For Public Policy Research.

pelos grupos (superestimadas segundo Todaro, 1987), devem ser somente melhores do que as de origem, comparativamente, e não necessariamente as ideais.

Dadas as condições existentes para que se realize a migração, elementos - como a proximidade - são avaliados como mais importantes na decisão da migração. Isso corrobora com a segunda premissa: de que não somente países plenamente desenvolvidos ou com grau de poder internacional mais relevante são espaços possíveis dos fluxos e que, outros espaços democráticos em desenvolvimento e com um grau de interdependência grande nas relações exteriores, vivem as mesmas dificuldades de adaptação dos primeiros.

As diferenças entre as políticas imigratórias de uns e outros são avaliadas neste trabalho, considerando-se, no entanto, que há, de fato, diferenças de projetos, prioridades e abordagens entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na administração de recursos e na determinação de suas políticas imigratórias em resposta às suas particularidades e necessidades. Entretanto, ambos os grupos concordam em atuar através de políticas imigratórias mais ou menos restritas de acordo com a administração dos seus recursos internos (emprego, *social welfare*, investimentos), consideradas as diversas relações de dependência estimuladas pelo crescimento dos tratados internacionais de cooperação e compromissos.

(1.1) Parâmetros democráticos e a órbita dos direitos individuais.

Os debates mais presentes sobre a definição de *democracia* apontam para uma mesma direção, que acaba por concordar que o elo entre a existência de

direitos sociais, políticos, civis e o respeito aos direitos humanos dá conta de apresentar, ainda que de forma simplificada, um sistema que seja considerado como democrático. O sistema representativo – a forma mais reconhecida e utilizada de democracia no ocidente – aprofunda ainda um pouco mais a definição dos parâmetros que devem coexistir para que um sistema político seja entendido como democrático; e, sendo assim, a participação do povo está presumida, como qualifica Robert Dahl na avaliação dos parâmetros necessários ao que chamou de *poliarquia* (Dahl, 1971, p.8).

Se ainda esses debates apresentam maiores diferenças na análise das características mais ou menos democráticas das instituições supranacionais⁵, há uma série de estudos que, variando os parâmetros da análise, convergem majoritariamente no sentido de caracterizarem a democracia como o espaço onde a esfera de direitos dos cidadãos é garantida. Se ainda aproveitarmos a definição de Dahl pela qual a democracia é definida segundo dois atributos, a contestação ou competição e a participação ou inclusão, veremos que o cerne da questão sobre a garantia de direitos somente diverge quando da consideração do papel jurídico e do *status* social dos não-cidadãos.

Mas se a democracia deve ser assim considerada quando ela atende às aspirações dos indivíduos que sob os seus auspícios nasceram, ela impossibilita domesticamente ainda aspirações democráticas que partam de pessoas deslocadas de sua origem, independente de por quais condições. Embora não haja, nas

⁵ Isso acontece porque há discordâncias profundas entre os que acreditam nesta democratização progressiva das instâncias supra e internacionais, e outros, como Dahl,

democracias atuais, impedimentos claros na obtenção de direitos para a população imigrante, ela ainda atende a esta contingência de forma bastante pequena e, amplamente, *à posteriori*. Cria-se assim, um círculo vicioso – aceito pela população imigrante através de um contrato em branco – onde as regras, direitos e deveres estão encobertos pelo desejo de estabelecerem-se no destino e da aceitação cega das condições do anonimato e de ilegalidade.

Ou seja, o debate mais contundente sobre democracia no ocidente hoje caracteriza-se, fundamentalmente, pela existência de alguns fatores que corroboram e outros que atacam a formação internacionalista dos parâmetros democráticos, antes, particulares do desígnio doméstico. Por sua vez, a proximidade deste debate em relação à política imigratória se dá pelo fortalecimento das tentativas de solução de controvérsias exatamente na esfera internacional, quando as variantes das políticas imigratórias domésticas dependem majoritariamente dos compromissos externos dos países democráticos.

Neste caso, independente do processo de internacionalização determinar a democratização ideal de suas instâncias, acaba por auferir importância às políticas imigratórias, uma vez que correspondem às relações exteriores mais universais entre países. Em compensação, não se pode negar que, quanto maiores os atributos democráticos de um país de peso internacional (em volume de trocas, população e recursos), melhores suas condições de barganha. Cabe avaliar, assim, se as políticas imigratórias podem variar na mesma medida em que variam os parâmetros do

que acreditam que, na ausência de participação direta do povo nas instâncias decisórias ou na escolha de seus representantes esta democracia não é possível.

grau democrático em que se encontram países e instituições internacionais, em cada uma destas condições, dissecado o debate em torno das democracias de hoje.

Nas últimas décadas, Arend Lijphart apareceu como uma das principais referências no estudo dos sistemas das democracias ocidentais mais presentes, atentando especialmente para as diferenças entre democracias recentes de baixo nível de desenvolvimento (na altura da década de 70, consideradas de terceiro mundo) e outras de elevado grau de estabilidade e desenvolvimento, caracterizados os modelos de cada uma delas.⁶ Partindo da divisão entre modelos consensuais e modelos majoritários, Lijphart avalia as condições sistêmicas para o bom funcionamento democrático que fazem de um modelo mais eficiente do que o outro, respectivamente. Nessas condições, está clara, desde a sua primeira obra, a premissa da participação popular como decisória em uma democracia, o que – assim como em Robert Dahl – pode definir os sistemas como mais ou menos eficientes dada a representatividade plural da sociedade por eles detectada.

O conceito de pluralidade em Lijphart muito nos serve ao analisar a diversidade de *habitus* social e cultural que caracteriza a maioria absoluta das democracias atuais, para ele usado em consideração à participação mais proporcional nas instâncias de decisão. Em contrapartida, os usos de pluralidade que se fazem presentes durante a obra *Democracy and Plural Societies* dizem respeito também, particularmente, a países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, onde os sistemas são, inegavelmente, mais recentes e instáveis.

⁶ As obras de Arend Lijphart de referência para esta tese foram: *Democracy in Plural Societies* de 1977, e a recém-traduzida *Modelos de Democracia*, de 2003. Ver bibliografia.

Caracterizados comumente como menos homogêneos, os sistemas democráticos mais recentes eram, para Lijphart (que, na altura da primeira obra conhecia um número muito menor de países em desenvolvimento democráticos), necessariamente mais plurais do que a sua configuração aparente e recorrente; portanto, mais complexos em sua zona de distribuição de poder e disputas intrínsecas às instâncias decisórias. Em contrapartida, o controle de determinadas grupos de elite que formatava a maior parte destes países seria corroborado por sistemas majoritários, onde as disputas são mais definitivas e os duelos entre situação e oposição têm uma forma mais variada do que a esfinge entre situação e oposição definitivas em sistemas majoritários. A chance de revezamento e participação ininterrupta assim, ainda que característica de formas mais indiretas de decisão, construiria elementos de participação mais justos, que poderiam ser adaptados nestas recém-democracias como forma de redistribuir o escopo das decisões de forma mais consensual e comunitária - quando atende simultaneamente uma diversidade de grupos ali representados através de um parlamento, por exemplo.

A pluralidade se caracteriza, neste âmbito, como a razão do desfoque da análise recorrente entre sistemas dicotômicos baseados na multiplicidade ou na unicidade de poder. Simultaneamente, parte-se do enfoque no estudo de democracias de tipo consorciativo, de um lado, e majoritário, do outro, considerado o fato de que a homogeneidade é substancialmente renegada como pré-condição absoluta nas sociedades ocidentais desenvolvidas.

O sentido puro de pluralidade, neste momento, não contrasta com a defesa aqui em questão. A pluralidade se apresenta como reflexo da liberdade cultural vigente em países de circulação populacional e informacional de relevância. Ao mesmo tempo, este tipo de pluralidade não é - e talvez nunca tenha sido - característica predominante somente nos sistemas políticos do ocidente menos desenvolvido. Este é um emblema trazido pela universalização de direitos e pela internacionalização progressiva dos valores que, em sociedades não teocráticas ou religiosas tais como as orientais, têm predominância.

Desse modo, a qualificação de sistemas mais estáveis e antigos como sistemas mais homogêneos e, conseqüentemente, menos plurais, não cabe quando a pluralidade determina a diversidade de interesses que permeia a maior parte dos países do ocidente. Neste caso, não nos serve esta consideração comumente e acima espelhada, quando parte da consideração de que os sistemas se tornam mais plurais e, progressivamente, com maior dificuldade em atender às expectativas alheias ou totais. Assim, reconhecemos que há dificuldades aparentes no controle dos interesses diversos dentro de fronteiras e, portanto, de representatividade total destes interesses, mesmo em sistemas consorciativos onde há distribuição mais uniforme do poder.

Com isso, damos relevância à representatividade enquanto a conquista de espaços mais universais se der em sociedades contemporâneas reconhecidamente e progressivamente mais plurais. Pois, ainda a participação cidadã através da representação é um valor essencial da democracia. O desvio desta análise acontece quando da conclusão, tão possível quanto imprópria, de que há uma relação

estreita entre homogeneidade e estabilidade que cria padrões de representatividade mais eficientes. Do contrário, poderíamos dizer que o reconhecimento da pluralidade social em determinadas democracias, em sua evolução, fez delas mais democráticas – como é o caso da democracia Suíça em abrir o voto às mulheres e da Austrália aos aborígenes na década de 70.

Isso também não nos obriga a concluir que a gestão em sistemas plurais, por ser mais complexa porque mais diversa, não possa ou deva ser atendida de acordo com as expectativas de eficiência. Ainda que a eficiência em sistemas mais homogêneos possa ser relevante dada a participação representativa das pessoas na forma de cidadãos – o que pode ser provado invariavelmente –, um sistema plural com menor eficiência dada a complexidade das decisões e representações pode ser considerado mais democrático exatamente porque lida com grau de diversidade maior que o primeiro.

Portanto, a relação entre pluralidade e menor eficiência sistêmica não é óbvia, especialmente quando está em consideração a participação da maior parte de indivíduos de uma esfera social em suas instâncias decisórias. Mesmo Lijphart discorda do *mainstream* quando dessa relação direta entre sistemas desenvolvidos e homogeneidade, colocando em questão a idéia de que a modernização de um sistema faz dele mais representativo e homogêneo em sua representação social. Sobre ainda os desvios de análise do pluralismo destes sistema, ele diz:

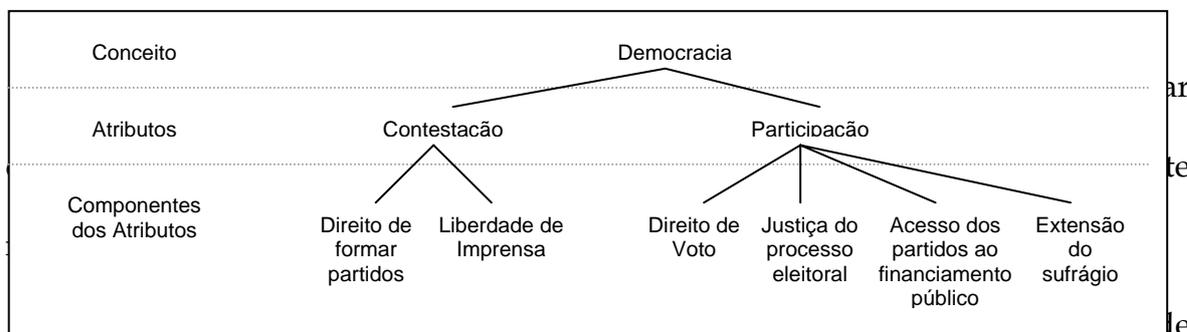
“The fundamental error committed by much of the theoretical literature on political developmenmt is to exaggerate the degree of homogeneity of the Western

democratic states. Development is generally viewed as the movement from the present condition at the time of independence to a desired or likely objective. This objective is the ideal type of a highly homogeneous Western society". (Lijphart, 1977, p.22).

Nesse sentido, se o papel mais importante da democracia é a sua capacidade de representar a maioria absoluta de sua população, os direitos políticos – que garantem a representatividade – qualificam, de fato, o mecanismo de inserção necessário. Mas, quando do estabelecimento de outros graus de participação e reconhecimento que não os garantidos pelos direitos políticos – ou pelos partidos, como no estudo de Lijphart -, o grau de representatividade pode ser desviado, ainda que a eficiência democrática segundo estes parâmetros seja altamente tangível.

Quer dizer, procurando não ignorar outros procedimentos que legitimem a participação das pessoas através do seu reconhecimento por direitos transversais como os humanos ou sociais, poderíamos observar um sistema onde haja eficiência democrática na representação política dos que têm este direito e, no entanto, pouca atuação no reconhecimento plural da sociedade em outras esferas de direitos. Ou ainda, do contrário, democracias com um universo plural de decisões e demandas podem ser menos eficientes, porém, mais próximas da congruência de valores na opção de representação plural através de direitos políticos, mas, em igual proporção, na garantia de direitos humanos, civis e sociais. Este é o ponto de tensão focado nesta tese, ao possibilitar correlações questionáveis entre políticas imigratórias, participação imigrante e democracia.

O modelo participativo de uma democracia, de forma resumida, pode ser assim representado⁷:



Lijphart trouxeram na consideração de que espaços políticos podem ser mais ou menos eficientes de acordo com sua organização consorciativa mais distributiva ou majoritária e concentrada, desviamos agora a ação da representação política como garantia de participação e reconhecimento de demandas. Isso ocorre, especialmente porque o imigrante, em sua característica não cidadã, obriga-nos a repensar esta trajetória de pensamento, *à priori*, a partir da relevância de outros atores que definam a representatividade que não só os valores políticos (partidos e voto como pré-condições desta participação).

Esta linha é extremamente útil em sua consideração quando da possibilidade de escolhas sistêmicas, institucionais e processuais das quais compartilham os cidadãos, mas pouco útil quando dos imigrantes e de sua reconhecida exclusão das escolhas locais. Ou seja, a questão se transporta para

⁷ Ver

kuilen, Jay; Munck, Gerardo L. *Conceptualizing And Measuring Democracy - Evaluating Alternative Indices*. Comparative Political Studies, Vol. 35 No. 1, February 2002 5-34.

sobre quais procedimentos pode se basear uma democracia para que atenda a expectativas outras que não as dos direitos políticos que, na defesa de não cidadãos, possam reconhecer e garantir direitos aos imigrantes, reconhecida a pluralidade social inerente às formações recentes de democracia.

Neste âmbito, o que se coloca em evidência é que as diferenças sistêmicas entre majoritárias e consorciativas, redistribuindo o poder, continuam a atender por contingência as requisições contingentes dos imigrantes, resvalados apenas alguns direitos inalienáveis em função de alguns compromissos internacionais.

(1.2) Comunitarismo, Liberalismo e outras vias para o pertencimento político do cidadão.

Grande parte do debate sobre as formas de democracia possíveis giram em torno da possibilidade maior ou menor da presença dos cidadãos nas instâncias decisórias. Sobre este aspecto fundamental da formação democrática, o debate acaba sendo dividido entre os que acreditam em formas consensuais de acordo, ligados à visão contemporânea de liberalismo político, e aqueles que crêem na formação comunitária para a representação de cidadãos, o que trata-se de uma visão comunitária ou associativista.

Courtney Jung⁸ ainda chama atenção para a formação mais recente de uma terceira visão do processo de participação popular, que integra tanto parte da visão otimista originalmente fundamentada no *overlapping consensus* de Rawls

(Rawls, 1971) e parte da presença comunitária nas instâncias decisórias como mecanismo de democratização das experiências políticas. De uma forma ou de outra, a proposta dos acadêmicos envolvidos tem sido a concretizar mecanismos de análise das instituições mais presentes nas democracias mais consolidadas ainda combinando sugestões de instrumentos de atuação, individual ou coletivamente representados os cidadãos.

Em contrapartida, o texto de Jung acima referenciado orienta-se a partir da crítica que fazem alguns dos expoentes do que chamou de “terceira via” das interpretações sobre a democracia contemporânea, especialmente focados na oposição às interpretações de Macedo⁹ sobre o liberalismo político (Macedo,1990). Macedo, expoente dos mais polêmicos do liberalismo político desvia sua atenção à participação das pessoas nas instâncias públicas para a defesa do direito de exercerem elas suas preferências também no âmbito político, conferindo conteúdo moral ao âmbito destas decisões. Desvia-se, portanto, do esclarecimento dos mecanismos de exercício da liberdade política através de representação universal, transferindo este modelo para o livre exercício das particularidades no espaço político.

⁸ Courtney Jung tem artigo sobre este debate no volume *Democracy's Edges*, organizado por Yan Shapiro e Cassiano Hacker-Córdon. Cambridge: Cambridge Uni. Press, 1999.

⁹ A obra de Macedo é comumente associada a de John Rawls porque pretende avaliar tais condições da participação política sob os auspícios do liberalismo político. Apesar disso, a visão de Macedo busca na defesa de um caso na Philadelphia de embate público (Mozart vs. Hawkins) os subsídios para a defesa da moralidade cristã e do direito americano. Nisso, destoa particularmente de Rawls que, através da crença na eficiência da jurisprudência e no bom senso individual condicionado ao que chamou de véu de ignorância (*veil of Ignorance*), a participação do indivíduo pela defesa de direitos primordiais pode gerar direitos mais universalistas..

Claramente, a proposta de John Rawls detém-se na estratégia de se chegar à igualdade de direitos e condições preliminares a partir da justiça (ou a justiça como equidade) desde sua primeira obra de relevância, *Uma Teoria da Justiça*. Mais tarde, na reformulação da obra em *A Justiça como Equidade*, depois de classificada como uma obra cujos preceitos prevalectes eram morais, sistematizou o chamado *consenso sobreposto* como condição da tomada de decisões da esfera da justiça e como garantidor da equidade entre indivíduos (Rawls, 2003, p.46). Através deste consenso, conseguido pelo uso de um *véu de ignorância* do qual fariam uso os indivíduos em benefício do bem comum, chegaria-se às determinações e prerrogativas políticas necessárias, baseadas na liberdade de moralidades que, nesse aspecto, não entrariam em conflito.

Reconhecido o papel coercitivo do poder, uma vez que considera a sociedade inerente ao ambiente político e legítimo para fazer cumprir-se a lei, Rawls argumenta que, através do consenso razoável é possível garantir-se a manutenção das instituições e da estabilidade democrática. Como trata-se de uma democracia constitucional a proposta, o modelo político liberal de Rawls é estabelecido segundo a cooperação e a avaliação dos mecanismos mais razoáveis para a manutenção dos direitos individuais, conquistados através do reconhecimento da existência da posição original dos sujeitos.

Os sujeitos, assim, seriam capazes de conferir um grau mínimo de racionalidade, necessária à constituição da democracia, sem que suas diferenças morais, religiosas ou de outro aspecto pudessem se fazer valer. A equidade é assim a capacidade das instituições de perpetuarem o direito de exercício político por

igual dos homens, e não a característica política do sistema que os tornam idênticos.

Nesse sentido, pode-se dizer que a concepção Rawlsiana de democracia condicionada à justiça, confere a sua teoria democrática prerrogativas racionais que tem como base sua influência de Kant. A utilidade da defesa do uso da racionalidade é continuamente visitada na crença de que é possível que se crie parâmetros racionais mais universais baseados na razoabilidade individual no manejo da política. Em compensação, a moralidade das ações políticas expostas em Kant não tangem os outros princípios da teoria de Rawls, onde a racionalidade não é universal e utilizada nas outras esferas da vida dos sujeitos sociais.

Determinados a manter o que qualifica Rawls como uma sociedade bem-ordenada, são os indivíduos capazes de cooperar em nome da priorização da justiça como a forma em que prevalece na capacidade representativa dos indivíduos. Contra qualquer tipo de dogmatismo, a teoria justifica-se pela necessidade de manutenção do regime democrático ainda que reconhecidas as diferenças individuais que, nas bases associativas, confrontam os indivíduos através de suas escolhas morais.

Se as bases de Kant para a concepção do papel do direito na sociedade são embebidas da moralidade em parte rejeitada como procedimento em Rawls, Habermas, por sua vez, avalia como menos importante o dilema – para ele insolúvel – entre a moralidade e a racionalidade pura no direito. Mesmo Habermas reconhecendo o papel do Estado em acabar privatizando a sociedade pelo poder coercitivo deste - cuja finalidade é garantir a liberdade – ele também explora as

características racionais necessárias à tomada de decisões no âmbito da justiça, o que, finalmente, garantiria a autonomia necessária ao direito.¹⁰

Neste caso, ganha o direito papel de mediador entre o que Neves relembra como mundo da vida e a ordenação sistêmica deste mundo, ao mesmo tempo em que tem também como função o próprio papel institucional (Souza, 2001, p.112-113). Sua justificativa é, portanto, ainda balizada na existência racional da jurisdição política e social, como condição a manutenção da liberdade e da interação entre sujeitos.

Independentemente da retórica que se faz valer pelos traços estreitos com as considerações mais generalistas de liberalismo político, não há dúvida de que é o dilema imigrante dentro do escopo da democracia o papel que deve exercer nela, garantida a sua liberdade, especialmente a de ir e vir quando da procura por chances melhores de vida. Uma vez esclarecida a concepção de democracia como espaço de garantia de direitos, inclusive da liberdade e da igualdade de condições sociais, cabe julgar se as condições de liberdade (se as condições políticas só podem atender ao foro nacional) podem ainda ser garantidas pelas democracias quando da passagem inter-fronteiras mesmo entre espaços igualmente democráticos.

A dúvida paira exatamente quando do argumento de que a democracia, definida sob o escopo da fronteira nacional, não dá conta das condições de liberdade extraterritoriais que demandam estes indivíduos. Dessa forma, seu grau

¹⁰ Não se quer aqui estabelecer comparações gerais entre autores como Rawls e Habermas. Dada a complexidade do pensamento filosófico de ambos, nos detemos na especificidade da justiça e do uso racional, proposto através da análise aprofundada de Marcelo Neves sobre o tema. (Apud). Ver: Neves, Marcelo. (2001), "Do consenso ao dissenso", in: Jessé

de participação – como crê Dahl – ao se restringir através da exclusão destes indivíduos do espaço decisório, exclui imediatamente também a democracia sua capacidade de inserção, inclusive na garantia da liberdade e da igualdade de condições racionais.

Se voltarmos às concepções racionais da justiça e do ordenamento social através do consenso mínimo, veremos que, na proposta de atuações universalistas que extrapolam os limites fronteiriços, há meios de realização desta participação que, não sendo associativos ou comunitários porém prevendo a decisão majoritária, podem exercerem-se na qualidade de supra, extra ou internacionais. Do contrário, a ausência de reconhecimento do grau mais ou menos democratizante deste tipo de jurisdição no nível doméstico das ações políticas, acaba por gerar efeitos perversos (como no entendimento de Albert Hirschmann¹¹), restringindo outros direitos fundamentais ao grupo e aumentando o fosso entre este e os concidadãos nacionais.

Ainda a partir das correções de Rawls em relação à primeira obra, *Teoria da Justiça*, em *Liberalismo Político*, adapta-se o princípio da diferença às escolhas individuais baseadas no bem comum, estas, adquiridas com determinada razoabilidade. Desde que o princípio do consenso razoável privilegia a escolha majoritária, necessariamente, há um compromisso estreito da teoria com a comunidade, espelhado através do contrato social. Uma vez que este conjunto de

Souza (org.), *Democracia Hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Brasília, Ed. UnB.

¹¹ Ver especialmente: Hirschman, Albert. (1995). *A retórica da intransigência- perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo, Cia das Letras.

escolhas individuais acaba por representar escolhas coletivas, não há exclusão dos objetivos da coletividade.

Ainda que se privilegie a liberdade individual como prerrogativa da existência da cidadania, representação civil e política dos direitos, há a clareza em Rawls - por onde esta defesa se encaminha - de que o poder das leis, uma vez decididas no âmbito democrático das escolhas, exerce coerção sobre os indivíduos, quando estes têm suas escolhas destoantes da escolha majoritária.

Isso porque, toda a distribuição de recursos por uma nação (distrito, país, nação, etc.), deve acontecer ainda através da escolha majoritária ou consensual democrática, aqui, visando objetivamente a compensação daqueles em desvantagem de condições naturais. Ou seja, quaisquer decisões de investimentos e prioridades na alocação de recursos deve passar, segundo esta linha de interpretação das capacidades da democracia, pelas escolhas consensuais - ainda que ora prevaleçam sobre determinadas escolhas individuais. A razão pela qual se direciona o consenso deve respeitar o que entende-se por objetivo democrático da sociedade, cujo fim é a realocação de recursos para a compensação das condições iniciais dos indivíduos, proporcionando equidade de oportunidades.

Neste caso, não há garantias de que, através das escolhas consensuais, se atenda a todos os setores da vida social e cultural da sociedade. Quando isso ocorre, as vontades individuais não atendidas devem ser correspondidas de outras formas. Com isso, se reconhece a possibilidade de que escolhas comunitárias, setoriais ou de grupos possam existir e serem garantidas sob outras circunstâncias, tais como as associações e sociedades. O fundamento está na crença de que a razão

fundamental para a ordenação coletiva e institucional da sociedade somente deve acontecer no âmbito da realocação de oportunidades e recursos que garantam a equidade política e social entre indivíduos.

De qualquer modo, o conceito rawlsiano de *pluralismo razoável* aparece aqui como condição essencial para o estabelecimento da democracia vislumbrada. O que Rawls qualifica como “aspectos permanentes da cultura pública de uma democracia”, quando da caracterização da diversidade em determinada sociedade, pode ser relacionado à preservação das características culturais de uma comunidade se inserida em outra (Rawls, 2003, p.47). Ainda assim, o aspecto da imigração como fenômeno político cujo dilema é a garantia de direitos sociais e civis tais como os trabalhistas, foge do escopo do pluralismo democrático. Pois, uma sociedade plural deve ser aquela onde os direitos possam ser relevantes para quaisquer grupos independente de raça, religião ou cultura, porém, ainda sob o desígnio da cidadania nacional.

Demonstradas as condições em que devem acontecer as definições institucionais e procedimentais neste modelo democrático, há dois modos de se caracterizar dificuldades para a representação dos imigrantes, que extrapolam a política imigratória (levando-se, principalmente em conta que não atendem as políticas imigratórias às condições de permanência e participação dos imigrantes como premissa). O primeiro deles, já exposto, é que, somente os imigrantes compõem um grupo de indivíduos alijados das escolhas coletivas, consensuais e individuais em uma sociedade. O segundo, é correspondente à conclusão chegada

por Álvaro de Vita¹²: o reconhecimento de que nem sempre escolhas majoritárias consensuais resultam em determinações pluralistas e, reconhecidamente, democráticas. (De Vita, 2001).

Por outro lado, como é premissa deste trabalho, os dilemas democráticos que envolvem a população migrante tangem tanto a esfera de países industrializados – como de praxe estudado – assim como a esfera de países em desenvolvimento, aqui considerados sob a mesma concepção de espaço de garantia de direitos como condição de equidade, ora apresentada. Nesta caso, é fundamental a premissa ainda de que é possível que se estabeleça parâmetros de definição de espaços e processos mais ou menos democráticos independente do grau de industrialização dos países em questão.

É importante ressaltar, porém, que tais considerações valem especialmente para o estudo do objeto em questão – políticas migratórias –, cujos ditames não resvalam os direitos subjetivos e objetivos da população em foco. Se, de um modo, as democracias centrais mais industrializadas recebem fluxos maiores de populações migrantes e em trânsito, de outro, o peso substantivo destes grupos é proporcional à evolução institucional que, nas democracias mais recentes e em desenvolvimento, ocorre de maneira mais lenta.

¹² O artigo de De Vita, intitulado *Justiça e Diferença: a tolerância liberal*, foi de extrema importância para este trabalho, uma vez que os usos de Rawls que De Vita faz na caracterização das divergências de sexualidade e religiosas em uma sociedade, cabem na concepção que guia este trabalho de que há elos ainda não feitos para que os procedimentos democráticos sejam universais e atendam aspirações múltiplas na realização de direitos básicos. É importante notar que o artigo de De Vita é esclarecedor especialmente no que tange a teoria democrática Rawlsiana e liberal-democrática como uma teoria também baseada no coletivismo e no reconhecimento de que o poder

Dessa maneira, podemos notar que, ao mesmo tempo em que consideramos o problema da aceitação e reconhecimento do imigrante um problema universal, reconhecemos que ele é mais presente nos países de industrialização avançada exatamente porque são estes focos de recepção por tais condições. Em contrapartida, não estão estes países também adaptados a esta condição, ainda que esta seja permanente e um dilema democrático. Mas também não se pode negar que a recepção de imigrantes de forma mais velada e não reconhecida acontece nos países de menor grau de institucionalização democrática ou estabilidade econômica quando falhos os processos de controle, dado um crescimento tardio ou em curso.

Baseando-se nas obras de Rawls, especialmente em *O Direito dos Povos*, Luiz Pulo Rouanet, traz as considerações para o caso da democracia brasileira operando os parâmetros da justiça como capacitária da equidade de Rawls ao Brasil, na perspectiva de considerá-lo como *sociedade imperfeitamente ordenada* (terminologia encontrada na obra citada de John Rawls).¹³ O modelo de *sociedade imperfeitamente ordenada* do qual lembra Rouanet para o caso do Brasil, é incorporado sob o enfoque da capacidade limitada que ainda tem o Brasil de, sob tais conclusões, garantir a liberdade de usufruto dos direitos universais. Como lembra Rouanet, citando Norberto Bobbio:

representa em quaisquer circunstâncias, de alguma forma, coerção, mas que, sobretudo a tolerância, rege as bases dos princípios da regulação deste tipo de democracia.

¹³ O texto *Justiça como equidade: uma proposta brasileira* de Luiz Paulo Rouanet (PUC-Campinas) foi apresentado no 3º Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política - Área: Teoria política - Painel 4 - Linguagem, Justiça e Democracia: aspectos da teoria política contemporânea - Niterói -Rio de Janeiro - 28 - 31 de julho de 2002.

“O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.¹⁴ (Bobbio, 1992, p. 24).

Para o caso brasileiro, no uso de Rouanet, a questão que se coloca mais evidente é a condição igualitária dos sujeitos sociais baseada na prerrogativa da participação comum decisória. Neste caso, fundamentando-se em Rawls, Rouanet propõe o uso do véu de ignorância (*veil of ignorance*) de Rawls, na escolha comum dos cidadãos brasileiros por procedimentos mais igualitários no que tange a redistribuição de recursos, fundamentada, para ele, na renda - seu principal argumento sob as bases da justiça como capacitadora da equidade.

Com isso, voltemo-nos para o uso do termo *equidade* como condição de garantia de formas igualitárias de inserção no mundo da vida entre indivíduos, onde o poder, através do Liberalismo Político, é construído “pelo poder de cidadãos livres e iguais, constituídos de um corpo coletivo”. (Rawls, 2003, p.57).

Nesse sentido, o uso de condição da igualdade baseada na renda, não se compatibiliza com o princípio de igualdade de condições que Rawls propunha, mais especificamente, em *A Justiça como Equidade*. Naquelas condições, a distribuição do poder em partes iguais de representação entre seus cidadãos os confere legitimidade para redistribuir recursos e

¹⁴ Idem. *Apud*. Ver também Bobbio, Norberto. (2000). *O futuro da democracia*. São Paulo, Paz

determinantes que se baseiem nessa distribuição mais eqüitativa dos bens públicos. O pressuposto fundamental para a existência de legitimidade está contido na existência de uma razoabilidade nas decisões que trarão o melhor resultado coletivo possível. (Rawls, 2003, pp.128-129). Dessa forma, a criação de condições mais eqüitativas de competição, *à priori*, cabe melhor do que a definição de redistribuição, *a posteriori*, de renda.

De qualquer modo, na condição de cidadãos livres e iguais, não há definição em Rawls que possa restringir o uso da razoabilidade aos cidadãos constituintes dos direitos políticos de uma democracia. Isto é, em Rawls (Rawls, 2003), a concepção de representação é tanto universal quanto é o desenvolvimento do seu entendimento de pluralidade social. Pois, assim, se torna altamente desejável a existência de pluralidade social para que não ocorra desvios de manifestação cultural que se distinguem originalmente de uma constituição social mais uniforme. Explico: se mais plural o reconhecimento de uma sociedade, menos desvios de representação terá, assim como, menos riscos terá em atendendo às demandas mais gerais. Por isso, este tipo de formação nas instâncias decisórias, cabe melhor circunscritos os quadros de decisão em níveis mais universais de representação - hoje, baseados em instituições e contratos regionais e internacionais.

(1.3) A imigração como resultado da liberdade democrática (democratic payoff).

Partindo de algumas das conclusões espelhadas por Douglas Rae¹⁵, o questionamento que segue coloca a imigração como o ato político que torna conflitante o ensejo democrático da representatividade e da cidadania. A imigração congrega o ato que, na democracia liberal representativa, pressupõe a liberdade de escolha do espaço geográfico mais adequado à sobrevivência, ao mesmo tempo em que congrega o abandono da garantia de direitos no nível da cidadania nacional, possibilitando a resistência de direitos apenas universais.

Partamos, de maneira objetiva, ao cerne da questão: aqui, apresenta-se a maior universalidade de direitos como a possibilidade de sobrevivência do indivíduo imigrante, ainda que não enquanto participante político da democracia de destino. E, se a condição democrática de um espaço político define-se pela sua capacidade de representar a escolha majoritária e de demandas indiretamente legitimadas pela representação, o imigrante só tem seus direitos e reconhecimento auferidos quando da universalização razoável dos direitos.

Cabe a clareza de uma escolha, desde o início, da concepção de que deve a democracia - como espaço político de garantia de direitos que exalam da existência humana - compor-se da afirmação de leis que garantam a equidade razoável, mínima, entre cidadãos e imigrantes, desde que mais universalista. Isso não dispensa, porém, a necessidade de existência das fronteiras nacionais; mas escapa, sem dúvida, seu escopo na garantia de direitos.

¹⁵ Ver Shapiro, Ian et al. (org.). *Democracy's Edges*.

Sem dúvida, políticas imigratórias mais restritas ou mais libertárias podem acabar acentuando tal contradição, e é por isso que é, sobretudo, o objetivo deste trabalho avaliar em quais condições se dá esta variação. Em contrapartida, o debate sobre os limites da democracia a respeito da garantia de direitos de indivíduo, e não só de cidadãos, deve-se apresentar anteriormente, para que se esclareça quais regras primárias devem ser repensadas para que as variações impliquem em menores efeitos.

Está explícita, assim, uma proposta aparentemente contraditória: de um lado a crença na universalização de direitos razoáveis sob postulados minimamente representativos e racionais para a garantia de direitos além-fronteiras democráticas; por outro, a crença na estabilidade das democracias nacionais como mecanismo mais eficiente para a participação política direta (a ampliação e internacionalização acabam reduzindo a participação representativa para níveis cada vez mais indiretos quanto mais internacionais), donde se inclui a política imigratória (ainda alijada das decisões populares). De qualquer modo, de acordo com esta interpretação, não é só a democracia o espaço de representação política dos cidadãos, mas o espaço de garantia de direitos universais (ou supostamente universais).

O contraste mais relevante se apresenta, sobretudo, em democracias de industrialização avançada, quando a condição do imigrante em sua presença ilegal e desprovida de direitos se torna conveniente para o andamento da economia local, e quando, ainda, o reconhecimento institucional dos dados se tornam tão complexos quanto negados e dispensáveis. Mas, - muito embora seja este o espaço

mais aparente das motivações para fluxos significativos de imigrantes - não só nos países de industrialização avançada há disparidades entre as políticas imigratórias locais, a conveniência da permanência imigrante como mão-de-obra, em geral, barata, e a contradição de políticas de rejeição, recepção, permanência e aceitação. Também são países em grau de desenvolvimento baixo ou médio (segundo escala do BIRD) alvos dos fluxos inter-fronteiras onde são os imigrantes motivados por determinantes socio-geográficos que determinem a espera de condições, ainda que não ideais, melhores que as anteriores.

Desenvolveremos adiante as causas e conseqüências puramente econômicas envolvidas com a flexibilização ou restrição da abertura das fronteiras nacionais para a população imigrante, porém, cabe notar que o dilema intrínseco às disposições democráticas que tangem o imigrante diz respeito ao grau de liberdade democrática que têm as nações e os indivíduos de circularem entre limites políticos estabelecidos anteriormente sem base em sua escolha ou em escolhas majoritárias.

Neste caso, há uma questão que pode contribuir para esta discussão: não está claro, nos parâmetros constitucionais mais presentes e complexos, que tipo de liberdade têm os indivíduos no exercício de circulação inter-fronteiras. Até então, a liberdade democrática estava diretamente associada à pressupostos negativos de defesa, tal como a consideração de que não pode um indivíduo matar nem afetar a liberdade alheia. Ainda que haja casos como Cuba, onde os indivíduos têm tolhida a liberdade de deixar a pátria, nas democracias de fato, a liberdade do indivíduo de sair passa a ser controlada pelo exercício de atribuir abertura ou restrição - na

forma de aceitação ou proibição – do destino (ainda que a saída não seja impedida).

Assim, confere-se o exercício da decisão ao lugar de destino, excluindo-se o exercício do indivíduo de escolha, uma vez que o poder de reconhecimento é transferido à pátria que não lhe é garantidora de direitos. Assim, está estabelecido um acordo de informalidade pelo qual o indivíduo abre mão da garantia de direitos quando optante da liberdade democrática de ir e vir, se para além das fronteiras nacionais. Este é o único caso onde as decisões não são minimamente representativas, porque externas ao escopo de cidadania da população em questão, os imigrantes. Este é um dos aspectos que marcam diretamente o não exercício democrático por esta camada de indivíduos: de um lado a exclusão de sua capacidade representativa e decisória nas instâncias definidoras de sua aceitação; de outro, a transferência do seu escopo de direitos quando do exercício de ir e vir, garantido, em tese, pela liberdade democrática.

Não cabe, pois, avaliar em quais circunstâncias a democracia resvale os direitos individuais e coletivos, nem avaliar quais modelos democráticos podem ser mais funcionais. O que está em jogo é a consideração de que, sabidas as variações entre modelos democráticos, de países mais ou menos desenvolvidos, o trânsito de pessoas entre fronteiras diminui consideravelmente a circunferência de direitos que, entre democracias, ainda não estão garantidos. Fosse um modelo democrático baseado nas crenças de John Stuart Mill – com a finalidade de diminuir os desvios do poder nas minorias –, nas crenças de Dahl – quando credibiliza a transferência de recursos e solução de questões para o âmbito da

política -, ou ainda, baseados na divisão de Lijphart (Lijphart, 2003) – que divide entre o modelo consensual e o modelo majoritário – a democracia não apresenta parâmetros de participação e pertencimento quando dos valores mais universais ou paralelamente entre democracias ¹⁶.

Ainda inspirados no estudo de Arend Lijphart, quando este conclui que sistemas majoritários de democracia tal como o sistema de Westminster são menos eficientes do que modelos consensuais de democracia, especialmente para projetos recentes e menos estáveis, dada a representatividade de cada um deles, pode se observar que distancia-se do ideal democrático o imigrante como parte desta representatividade porque dele exclui-se o direito político baseado no voto. Portanto, as retóricas que vislumbram graus mais ou menos atuantes de representatividade nas democracias, ao incluírem o direito de voto (político) como condição de inserção primária dos indivíduos nas instâncias decisórias, consideram a margem de outros direitos como conseqüentes desta participação que, ora, para o imigrante não nacionalizado (a maioria absoluta deles) é excluída.

Isso ocorre porque a caracterização mais recorrente sobre o grau democrático de um regime se dá pela possibilidade deste regime representar a vontade da maioria. De fato, este apelo dá conta de observar a expansão da universalidade como princípio democrático de representação, como Lijphart demonstrou ao lembrar que a Suíça da década de 70 ainda não considerava as mulheres votantes, ou a Austrália, os aborígenes. (Lijphart, 2003, p.72). Ainda

¹⁶ Para as considerações sobre modelos democráticos contemporâneos ver Lijphart, Arend. (2003). *Modelos de Democracia – desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira.

assim, se os direitos sociais e civis são seqüenciais em relação aos primeiros – os direitos políticos – há uma dificuldade maior em estabelecerem-se parâmetros de avaliação de sistemas mais ou menos democráticos dada a amplitude destes e outros direitos secundários.

Reside aí a dificuldade maior: não há parâmetros mais universais de cumprimento de direitos sociais e civis; e, para a população imigrante, a liberdade democrática tangencia o direito ao público que os nacionais do país de destino usufruem.

(1.4) O imigrante como parte e aparte da democracia: homogeneidade e heterogeneidade social.

A questão da heterogeneidade social como qualificação de uma determinada sociedade dada sua pluralidade característica ou, do contrário, a homogeneidade social, aparecem como premissas na consideração e avaliação dos sistemas democráticos a partir da visão institucionalista clássica. Mais uma vez recorrendo a Arend Lijphart, orientação principal da escola convencionalmente por *novo institucionalismo* (junto a outros teóricos provenientes majoritariamente da UCSD – Universidade da Califórnia de San Diego), a avaliação dos parâmetros de eficiência baseiam-se na constatação de um grau considerável de autonomia institucional e da capacidade das instâncias democráticas de atenderem melhor às características e escolhas sociais diversas.

Desta forma, o modelo consensualista, que aparece consubstancialmente como modelo de representação mais fiel para Lijphart, acabou por ser otimizado na sua capacidade de reproduzir melhor a heterogeneidade que Lijphart foi capaz de reconhecer como também existente em países do ocidente desenvolvido. Mas, se o cerne do problema discutido anteriormente sobre a capacidade representativa das instituições, está na capacidade de sistemas mais federalistas ou unitários, diretos ou indiretos, de dar conta das demandas diversas originárias dos grupos sociais, devemos ainda questionar as diretrizes que antecedem esta formação.

Isso quer dizer que, no lugar de apresentar e criar posicionamentos sobre o grau de eficiência institucional unitário ou distributivo, considero que o papel da representação plural é o de dar conta do maior número de grupos e identidades sociais possíveis dentro da esfera de uma nação, reconhecida através de sua existência enquanto país. O papel desta tese é claro neste ponto: a democracia, dentro da concepção distributiva e proporcional do poder entre as identidades nacionais, exclui ainda as identidades e grupos que não atendem às características identitárias barganhadas sob a égide da nacionalidade e da cidadania, particularmente em relação aos imigrantes. Desta forma, a cidadania é condição essencial da inserção, no sentido Kantiano *apriorístico*, do encaixe em condições de usufruto de direitos em uma Democracia.

A cidadania, invenção que trata da liberdade de gozo de direitos em suas dimensões trípedes em Marshall (1965), obteve considerada evolução no seu uso, iniciado na Antigüidade Clássica como a liberdade na garantia ao usufruto da participação nas escolhas públicas, até a liberdade de participação através do voto,

garantida a liberdade privada de escolhas. Isso não quer dizer, no entanto, que estes princípios históricos de liberdade de exercício da cidadania sejam mutuamente excludentes. De uma forma ou outra, o reconhecimento de que, ao longo dos séculos, evidenciou-se a publicização de direitos cujos exercícios eram tão individuais quanto privados, não exclui a atuação – movida na esfera do Estado tanto individual como comunitariamente – baseada em fatores públicos e universais (dentro do mesmo âmbito).

Atraídos pela idéia de que as decisões individuais são baseadas em um mínimo de racionalidade tanto própria quanto intransferível, a escola proveniente da *Public Choice School* – com nomes como James Buchanan e Kenneth Arrow – visou caracterizar a maximização de resultados pelos indivíduos através de suas escolhas, fundamentadas na minimização recorrente de custos. A escola, que nasce da avaliação do comportamento dos indivíduos como atores no mercado, adapta tais condições para a esfera de interesses públicos, argumentando que a representação nesta esfera é pouco transparente porque sinaliza interesses individuais ou barganhados através de grupos de interesse específicos, pequenos e pouco expressivos diante da maioria. Assim, trata do indivíduo votante tal como do representante: para estes autores não há possibilidade da democracia institucionalista representar interesses que não os individuais.

Com isso, mesmo discordando deste argumento, notamos que a *tese da ameaça* (Hischman, 1995, pp.73-111) cabe especialmente neste ponto, onde teóricos discorrem sobre as impossibilidades da democracia de tanger interesses universais, considerando os interesses individuais como prevacentes e ameaçados. Desta

forma, a defesa deste símbolo do liberalismo efusivo, acaba por encontrar-se com outros parâmetros díspares que também orientam-se pelo grau de representatividade individual nas instâncias decisórias, com a finalidade de conferi-las legitimidade.

Este grau de legitimidade é retirado das instituições públicas pelos teóricos da *public choice* justamente porque, para eles, não representam escolhas coletivas, desviando-se da interpretação de racionalidade razoável de Rawls, por exemplo. De um modo ou de outro, ao exprimirem escolhas individuais como restritas quando da ocupação de cargos públicos – o que não é uma regra comprovável – os indivíduos podem atender a interesses que, dados os seus custos individuais, não são respaldados em direitos universais. Desta forma, para os que acreditam na justiça como definidora e controladora destes papéis, cabe ao sistema regular estas instâncias, minimizando estes desvios, na demonstração de que há custos coletivos maiores, descompensados por escolhas individuais otimizadoras simplistas.

Dentre os custos coletivos estimados, estão os que não atendem às outras demandas, obscurecidas pela falta de representatividade política mais contundente de determinados grupos. Exemplo disso, são os imigrantes que, determinando mudanças econômicas e sociais efetivas e encontrando-se dispensados da liberdade de escolha, geram custos não estimados – quase efeitos perversos de Hirschman¹⁷ - para a população local que os descarta. Sendo assim, não se pode estimar custos totais de escolhas, ainda que estes desvios possam ocorrer

¹⁷ Op. Cit. pp. 120-121.

circunstancialmente mas que, ainda assim, não geram resultados tão otimizados o quanto possa parecer.

(1.5) Democracia e a universalidade do público.

O pressuposto da ação política democrática está de acordo, diretamente, com a realização do público enquanto espaço de atuação coletiva. John Dewey, em *The public and its Problems*¹⁸, apresenta uma definição de público que está alçada na conquista de comportamentos coletivos por parte dos indivíduos, dando-lhes capacidade para decidir em nome do bem comum. Isso se dá, segundo o autor, quando os indivíduos, organizados através de grupos sociais diversos, inferem questões e desejos que devem ser avaliados na sua representação coletiva, a partir do pressuposto de que a falta de realização destes objetivos pode, além de desfocar a representação da comunidade como um todo, gerar efeitos adversos inesperados.

Para além da visão de comunidade do autor, realizada através da junção de diversos grupos sociais, está claro o reconhecimento de que podem os indivíduos basear-se em escolhas também consensuais em nome da defesa pública geral. Esse senso de comunidade em Dewey erige-se de valores morais menos do que de valores politicamente definidos. De certa forma, ao mesmo tempo em que notamos uma proximidade com o consenso sobreposto de Rawls quando da intenção em gerar resultados melhores para o todo social, notamos também que a

¹⁸ Dewey, John. (1946). *The public and its problems*. Chicago, Gateway Books. Ver, especialmente, artigo sobre em: Honneth, Axel. (2001), "Democracia como cooperação

moralidade do ato consensual em Dewey não está contida em Rawls desta forma, mas na crença de que os sujeitos sociais são morais mas podem abdicar de sua moralidade quando da escolha em consenso e pelo grupo.

Caracterizadas estas diferenças de abordagem entre Dewey, aqui citado, e Rawls, na proximidade de suas teorias com a orientação e escolhas de abordagem deste trabalho, recorreremos, por último, à apresentação do conceito que tange a relação entre sujeitos sociais, motivada pela reconhecida necessidade de interação entre estes sujeitos na elaboração de propostas tanto viáveis quanto mais universais. Assim, assumindo que a transparência de atos políticos que legitimem os imigrantes decorre do reconhecimento de que estes são sujeitos sociais de relevância para a interação doméstica, devemos recorrer a um último conceito ainda não tratado a partir das escolhas feitas para este trabalho, na avaliação dos parâmetros democráticos atingidos por esta discussão: o conceito de *capital social*.

A definição mais atuante de *capital social* nos trabalhos acadêmicos mais recentes está definida por Robert Putnam, em sua principal obra *Bowling Alone*¹⁹. (Putnam, 2000). Nesse sentido, o uso de capital social está atribuído a uma rede de ações conjuntas que conferem eficiência ao andamento da sociedade. Isso acontece exatamente porque considera que as ações individuais têm um grau de

reflexiva”, in Jesse Souza (org.), *Democracia Hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, Ed. UnB.

¹⁹ O estudo do conceito de capital social teve como referência os usos de Putnam de outro, ilhas de capital social, aplicado ao estudo de imigrações, em artigo publicado por mim e Cristina B. de Hollanda. Ver: Medeiros, Sabrina E.; Hollanda, Cristina B. de. (2002), “Alguns debates conceituais a respeito do capital social norte-americano”, in Ricardo Miguez (org.), *New perspectives on anglophones studies – an anthology*. New York / Rio de Janeiro, The group school of Criticism.

representação na esfera social limitado e que, as ações compartilhadas dizem respeito às ações individuais apenas reflexivamente ordenadas, remodelando naturalmente essas ações individuais para que suas escolhas não incorram em perdas maiores, tal como na sociedade hobbesiana. Explico: as ações individuais sempre ocorrerão inseridas em um contexto rodeado de outras relações; nesse contexto, relações não são definidas pelo escopo de cada atuação, e sim, como gerando uma rede complexa de relações, pela qual temos a formação de um capital social próprio do grupo.

Dessa forma, ambientes motivados por relações prósperas de interação social terão seus objetivos políticos mais eficazes. Isso quer dizer que as relações sociais características deste modelo só ocorrem de maneira eficiente porque há um alinhamento entre projetos políticos e as características sociais mais determinantes e ainda, sobretudo, que os parâmetros do relacionamento social comunitário são baseados em participação cívica eficiente, dado maiores níveis de reciprocidade e solidariedade comunitária.

Trazendo esta abordagem para o campo de estudo em questão, a racionalidade individual - reconhecida ainda diante do modelo de Putnam - recai naturalmente sobre a eficácia institucional de determinada sociedade, porque na comunidade tem sua referência. Diante disso, a população imigrante, se inserida em contextos de reconhecimento comunitário mais generalistas - dado que sua identidade como imigrantes está baseada unicamente quando referenciada internamente -, se pertencentes a quadros mais comunitários de decisão, tenderiam a minimizar as externalidades (custos) que atribui a sociedade cidadã a

esta população. Isso, sem dúvida, incorreria em níveis maiores de eficácia institucional e política.

Neste ponto, podemos fazer um paralelo entre o *véu de ignorância* de Rawls e as decisões baseadas na eficiência do capital social comunitário de Putnam. Isso acontece uma vez que há semelhanças entre a possibilidade rawlsiana de sair do escopo de visão unicamente individual em nome de decisões que atinjam o bem comum e a intenção de Putnam de demonstrar que modelos de alto nível de solidariedade também correspondem à maior eficácia política.

Assim, absorvida pela hipótese de que é possível que se crie redes de decisão maiores do que o pertencimento político baseado no voto, creio que a questão do imigrante tange especialmente este ponto. Pois, não se pode negar que o cerne da exclusão do imigrante das instâncias que lhe atingem está na negação de outras possibilidades de reconhecimento que possam reequilibrar a conjuntura que, reconhecidamente, também é permeada de externalidades atuantes negativamente na população local, que são trazidas pela população imigrante.²⁰

A atuação, assim, de políticas imigratórias mais restritas quando do aumento da consideração das externalidades causadas, no âmbito local, por esta população, requer atenção, justamente porque o foco da tensão das relações comunitárias não é atingido, bem como não reconhecido em sua visão mais comunitária de pertencimento. Neste momento, há um contraste claro entre a visão

²⁰ Mais adiante, procurarei demonstrar como o recurso de pertencimento baseado nos direitos políticos fundamentalmente – que, na maior parte dos casos não é um recursos de interesse dos grupos imigrantes – não exprime a diversidade característica de uma sociedade. Exemplo disso é o caso das eleições americanas que têm a participação menor

de bem público como espaço para a decisão de todos ou como usufruto restrito aos que direito - o que considera uma pluralidade de bens públicos circunscritos, majoritariamente, na esfera nacional.

Para a melhor elucidação das características circunscritas à noção de público que nos interessa, remetamo-nos às definições de liberdade negativa e liberdade positiva, dentro do escopo de interpretação de Isaiah Berlin²¹, expoente desta literatura. Uma vez que a definição de público atinge diretamente a consideração de usufruto adquirido através da representação, o exercício da liberdade passa a ser questionado em sua integridade e objetivos, dado que o usufruto da representação no espaço público demanda liberdade enquanto direito de representação.

Com efeito, a defesa de liberdade em Berlin está na existência de determinações que dependam de mim, e não de outros em relação a mim. (Berlin, 1981). Isso aproxima a defesa da população imigrante como baseada na regulação para a comunidade, porém, externa à ela. Em contrapartida, não há condições, notoriamente, para que se estabeleça um espaço público absolutamente consensual ou sem a consideração de que indivíduos não abrirão mão, em algum momento, de optar por escolhas melhores para si (mas razoáveis para o todo). Portanto, reconhecendo a margem de imprecisão em alguns momentos de sua obra, o próprio Berlin, se utilizando de alguns de seus críticos, caracterizou as diferenças

do que 50% da população residente - o que poderia ser considerado pouco representativo e democrático, nesta órbita. (Castles , Davidson, 2000, p.109).

²¹ Para as definições de liberalismo segundo Berlin, ver: Berlin, Isaiah. (1981). *Quatro Ensaios sobre a Liberdade*. Brasília, Ed. UnB. Esta obra, originalmente de 1965, consta da revisão da obra anterior, *Dois conceitos sobre a liberdade*. (Berlin, 1981, p.20).

essenciais entre a liberdade e a própria condição de liberdade – esta, sim, aqui desejável para a atenção aos objetivos universais.

Mas, também estão objetivos universais como a justiça e igualdade presentes em Berlin, a ponto de também o autor considerar estes valores como importantes para a permanência da Democracia, ainda que defensor claro do liberalismo. Porém, dentro deste escopo, suas definições ainda são um tanto ligadas à sua retórica efusiva contra os regimes comunistas – à sua época, relevantes – na usurpação dos direitos de opinião e escolha. Do mesmo modo, a idéia de determinação da liberdade em Berlin, como condição *apriorística* dos sujeitos, é defendida com base na elucidação de que a liberdade não pode ser pressuposto somente moral ou político, mas é ela inerente à condição de existência dos indivíduos, ainda que deva ser garantida pela sociedade e suas instituições. Assim, coloca Berlin:

“O que desnorteia as consciências dos liberais do ocidente, a meu ver, não é a crença de que a liberdade buscada pelos homens difira segundo as condições sociais e econômicas de cada um, mas de que a minoria que a possui chegou a ganhá-la através da exploração da vasta maioria que não a possui, ou pelo menos escapando à visão dessa maioria. Acreditam eles, e com bons motivos, que, se a liberdade individual é um fim conclusivo para os seres humanos, nenhum deles deveria dela ser despojado por ações de outros, e muito menos que alguns deveriam usufruir da liberdade individual a expensas de outros. Liberdade institucional para todos, não tratar os outros como eu não

gostaria de ser tratado, saldar minha dívida para com aqueles que, sozinhos, possibilitaram minha liberdade, minha prosperidade, minha formação, e justiça - no sentido mais simples e universal do termo - são essas as bases da moralidade liberal." (Berlin, 1981, p. 138).

Dentro deste foco, o sentido de público ainda nos interessa particularmente. Procurando encontrar na teoria democrática soluções para algumas das controvérsias tais como as demonstradas acima, David Held²² crê que o aumento do significado político das instituições internacionais pode obrigar as instituições políticas domésticas à atenderem determinadas demandas, para ele, que tangem o objetivo de tornar públicos os recursos da democracia, em função dos compromissos estabelecidos na órbita das relações exteriores do Estados. De outro modo, Russel Hardin²³ ocupa-se - na mesma obra de referência de David Held - de outro sentido de público, orientado a partir da comunhão de benefícios e malefícios, dedicando-se exclusivamente a estudar a proporção e as soluções para a redistribuição dos resultados desviados, efeitos perversos ou males do sistema, neste caso, para a sociedade internacional.

A proximidade entre uma e outra retóricas ocorre quando da concordância de que os procedimentos democráticos domésticos não puderam ainda lidar com o efeitos perversos, tais como a poluição - que apesar de não gerada pela democracia, é tratada como um problema democrático por Hardin.

²² Held, David. *The transformation of the Political Community*. In: Shapiro, Ian. *Po. Cit.* Pg. 95.

²³ Hardin, R. (1999). *Democracy and collective bads*. In I. Shapiro & C. Hacker-Cordón (eds.). *Democracy's Edges*.

Desse modo, poderíamos tratar, da mesma maneira, o fluxo de pessoas entre fronteiras, motivados sobretudo por um movimento progressivo de internacionalização, como um mal (efeito não desejado) com o qual os indivíduos devem e não querem lidar, em casos evidentes de recorrentes de rejeição tanto política quanto social destes indivíduos não-cidadãos.

Por outro lado, o distanciamento entre Hardin e Held neste mesmo momento, acontece com a conclusão do primeiro de que somente a democracia pode resolver os problemas intrínsecos à sua comunidade e que, sua fragilidade quando da solução de determinados problemas, tais como os ecológicos, ocorre porque essas atribuições universais que tangem a comunidade internacional não são atingidas de maneira eficiente pelas instituições locais. Em contrapartida, Hardin não chega a credibilizar, a respeito do ponto citado, as instituições e mecanismos internacionais de negociação como soluções viáveis para problemas que também se apresentam como mais universais. Diante disso, Hardin conclui que o problema reside no fato de que a democracia ainda é pouco distributiva em relação a estes efeitos perversos e que os custos mais relevantes não o são democraticamente distribuídos.

Nesse sentido, podemos colocar a imigração no eixo de discussão acima citado através de dois pontos fundamentais: de um lado, a imigração se apresentando como uma controvérsia que as democracias não foram capazes de absorver; ou ainda, de outro, a imigração como um efeito perverso sobre o qual pode-se inferir que há distribuição desigual de seus males (efeitos naturais em minha perspectiva) entre as comunidades (argumento de defesa possível aos tanto

aos conservadores dos países de industrialização avançada quanto dos imigrantes provenientes majoritariamente dos países de baixa ou média industrialização).

Diante ainda do debate sobre a amplitude democrática dos regimes pós II Guerra, Norberto Bobbio também ocupou-se, através de um conjunto de ensaios, dos dilemas que transitam no âmbito da democracia, dando significado às instituições que considerou como fundamentais para o exercício da cidadania plena. O conjunto de ensaios mais relevantes de Bobbio foram reunidos em *O futuro da democracia*, originalmente publicado em 1984, procurando criar uma perspectiva concisa do que Bobbio tratou como as dificuldades dos regimes em adaptarem-se às condições e demandas de representação do presente. (Bobbio, 2000).

Para além das discussões sobre o escopo ideológico atuantes em regimes democráticos - para ele, ainda fundamentado entre direitas e esquerdas - Bobbio trata de priorizar, neste momento, a avaliação de processos de descontrole do Estado que podem fazê-lo menos democrático, sem que isso represente um colapso do modelo. (Bobbio, 2000). Ainda, para Bobbio, há de se notar que, as características que teriam fragilizado o socialismo real tangiam a ineficiência de alguns setores, o que teria acabado por gerar preferência por modelos pluralistas e democráticos. Esta ineficiência seria característica de modelos anteriores, tais como a burocracia e a opacidade das instâncias decisórias, além das restrições às garantias individuais e coletivas de direitos.

Na avaliação de Bobbio, encontramos a defesa de que há dissonâncias entre as promessas que a democracia se propõe executora, e o grau de legitimidade

real da participação do povo no centro das decisões, gerando um governo fielmente comunitário.²⁴ O governo representativo do qual fala Bobbio, diz respeito à gestões que, consideradas como governo do povo – tal como a definição original de *demos/cracia* se dá – têm a capacidade de caracterizarem-se por processos auto-gestivos absolutamente diretos. Reside o problema, neste caso, na burocratização excessiva, que acaba por determinar um controle parcial das instituições, formando uma tecnocracia elitista que exprime interesses de classe, impróprios aos padrões democráticos desejados.

Somam-se a estes, outros fatores que conferem ilegitimidade ao governo democrático, tanto na Itália analisada por Bobbio, quanto em outras experiências próximas. Nestes casos, a privatização dos setores midiáticos de formação de opinião pública, a redução progressiva do civismo, a capacidade desviada de acesso às informações que garantem a órbita de direitos, a passividade e homogeneidade popular características de processos de alienação, todos, corroboram para a realização incompleta e não desejável de padrões gestores baseados na democracia, para Norberto Bobbio.

Ainda que prefira minimizar as caracterizações da ordem do controle conspirativo baseado na *mão invisível* (citada por Bobbio, remetente a Adam Smith), acredito ser pertinente a visão de que há uma sobrecarga de direitos recorrentes da criação da democracia tal como ela o é na contemporaneidade, o que decorre das demandas sociais excessivas para a caracterização de distribuição equitativa dos recursos.

²⁴ *Idem.* Pg. 46-49.

Desta forma, a capacidade de gerir um sistema baseado na sua compensação eqüitativa das demandas sociais, o que aparece como fundamento da democracia, demonstra-se imperfeita²⁵. Se isso, de fato, faz-se refletir sobre as demandas de grupos sociais mais diferentes, não ocorre assim, de maneira diferente em relação aos imigrantes. Mas, ainda, se a democracia encontra-se em dificuldade para fazer cumprir demandas tão diversas quanto complexas, Bobbio concorda com a maioria dos teóricos da democracia de que a representatividade corresponde ao cenário mais contundente do projeto democrático. Falamos aqui de projeto democrático porque consideramos que o sistema em vigência na maioria absoluta dos países não corresponde ao modelo aqui em questão em sua integridade. Desta forma, a representatividade, se não garante o atendimento de uma série das demandas em questão, pode definir as intenções democráticas de um sistema, baseadas nas condições de tornarem o escopo de decisões cada vez mais coletivo.

Este é um movimento que, segundo Bobbio e Cesáreo de Prat, deve ser tão constante quanto progressivo, desde que não se considere completo em nenhum dos sistemas avaliados. Assim, deve o Estado democrático baseado no modelo liberal (preponderante inegavelmente mesmo em Bobbio, apesar de sua tradição original socialista) reconhecer o maior número de intenções quanto o possível

²⁵ Para o entendimento da obra de Bobbio com melhor precisão, utilizei-me ainda de artigo (*working paper*) produzido na Universidade de Barcelona, de Cesáreo Rodríguez-Aguilera De Prat. Texto eletronicamente disponível. Referências: De Prat, Cesáreo Rodríguez-Aguilera. (1997). *Norberto Bobbio y el futuro de la democracia*. Working Paper n.125. Universitat de Barcelona.

garantindo os direitos individuais mais universais, que correspondem à formação estrutural deste Estado.

Está no cerne deste Estado, então, se consideradas suas limitações em gerir demandas nada uniformes, o foco na manutenção da tolerância, no equilíbrio entre privado e público, na concepção de liberdade negativizada pela existência de limites impostos pela lei, e na ampliação contínua na legitimidade majoritária da representação. Este último, ainda tange superficial e relativamente a população migrante, que encontra-se excluída do centro da formação democrática, revista circunstancialmente quando de algum momento latente ou de risco iminente.

Considera-se, nesta tese, assim, que há discrepâncias da formação democrática dos Estados que: não obedecem aos critérios de desenvolvimento e não desenvolvimento, sendo mais ou menos progressivas de acordo com o tempo histórico de cada sistema; que a idéia de uma justiça global é desafiada pelo contrassenso entre a visão universalista dos direitos e sua garantia no escopo nacional; que é uma questão de incoerência democrática a caracterização dos direitos pela formação identitária primordialmente; que a formação de uma opinião pública de certo grau de coerência pode caracterizar escolhas razoáveis em nome do bem coletivo, apesar da opinião pública estar somente centrada em interesses domésticos e ainda volátil e incoerente²⁶; e, por último, que a formação

²⁶ Afim de não estender este debate para a questão da formação da opinião pública como representante das demandas comunitárias de uma democracia, utilizo-me de artigo comparativista sobre os usos da opinião pública na determinação ideal de escolhas razoáveis e em benefício do bem público. Ver: Thérien UJean-Philippe; Noël, Alain. *Public Opinion and Global Justice*. In: *Comparative Political Studies*, Vol. 35 No. 6, August 2002. 631-656. Sage Publications.

supranacional dos Estados tem inferido uma nova ordem de direitos onde estas questões podem e devem ser revigoradas e repensadas.

No capítulo seguinte, o objetivo é, exatamente, apresentar o debate que ocorre de maneira, algumas vezes, complementar, outras, díspare, quando da orientação das democracias entre procedimentos mais universalistas - dada uma progressiva necessidade de inserção e participação internacional - e o desejo de manutenção da soberania nacional na tomada de decisões que atingem este escopo.

Nesse sentido, o objetivo destes dois primeiros capítulos é demonstrar como comporta-se a democracia de acordo com os atributos mais relevantes do debate teórico recente sobre sua configuração atual, procurando salientar quais destes parâmetros possam tanger os interesses da população imigrante, na condição de indivíduos possuidores de direitos universais. Assim, partimos à observação da conjuntura diametralmente oposta, apesar de que relevante, da mesma forma, para a qualificação dos imigrantes como pessoas com direitos universais. Apresenta-se, depois de dissecadas as condições domésticas, as condições internacionais para a definição de parâmetros democráticos necessários à tipologização da política imigratória na esfera das políticas públicas democráticas - centro da discussão deste trabalho.

*Capítulo 2 - Política Imigratória, Políticas Públicas Domésticas e Relações
Exteriores.*

A proposta deste capítulo é, sobretudo, ensaiar e elucidar, para a análise do objeto da tese, alguns dos conceitos fundamentais que envolvem a política imigratória e sua presença no universo supranacional. Com isso, pretendo dar conta de determinados objetos que relacionam-se aos movimentos migratórios na nova ordem regionalista e que, sem dúvida, modificam a ordem doméstica através de acordos e instrumentos de cooperação de ordem internacional.

Em poucas palavras, o intuito é estabelecer a relação entre a nova soberania nacional, o novo nacionalismo e a identidade regional e nacional, pontos estes pertinentes na discussão sobre regionalismo, internacionalização e integração, tendo em vista que são os aspectos mais próximos da formação política recente que tange diretamente os movimentos migratórios - o que não deixa de valer para a criação e validação também das normas brasileiras. Para tal, focarei a análise no caso europeu (União Européia) uma vez que a internacionalização progressiva tem em sua forma mais atuante o processo regional e, a EU é, reconhecidamente, o processo mais evoluído desta experiência, da qual retiraremos as conclusões pertinentes ao enfoque da tese, a respeito da circulação de cidadãos.

Ainda, concentrarei-me em observações e usos de algumas das teorias desenvolvidas neste tema, abrangendo-se desde as teorias associadas à *migration management* e os pesquisadores envolvidos especialmente com o tema de migrações, até as abordagens das relações internacionais e suas implicações no âmbito da regionalização e cooperação progressiva entre democracias. Nesse sentido, desejo fazer uma reflexão que aborde o que há de mais expressivo nas novas instituições políticas européias para, em seguida, tratar das questões de

identidade e cidadania envolvidas. Minha escolha, assim, é por uma tentativa de organizar algumas das impressões sobre a nova ordem regionalista e o que determina esta ordem no meu objeto de interesse, o fluxo de pessoas. O uso do caso Europeu se dá na medida em que representa a EU o lugar mais contundente de formação regional, com implicações adversas para a política nacional e na existência de cidadanias múltiplas.

Estas observações, reconhecemos, contrasta com a visão clássica realista – representada em sua síntese por Kenneth Waltz -, que trata a política internacional como competitiva e centrada nos Estados como os grandes atores do cenário intrinsecamente conflitivo das relações internacionais²⁷. Em contrapartida, pode ser aproximada ainda da visão mais recente e modificada do realismo, já apresentada por Brooks²⁸, onde Estados, baseados em perspectivas de manutenção do grau máximo de segurança, nem sempre optarão pelo conflito, não sendo esta, assim, uma característica *à priori* de suas decisões. Isso porque, neste cenário, Estados podem optar por políticas cooperativas quando suas decisões focarem a permanência de traços de segurança em sua política doméstica.

Diante desta proposta, a *Imigração* é apenas um dos eixos importantes comumente associados às contradições de um sistema que se pretende global e que, ainda, é baseado no Estado-Nação. Mas, apesar da manutenção do sistema de Estado-Nação, as transformações significativas nas últimas três décadas no sistema

²⁷ Ver Waltz, 1959. *Apud.* Brooks, Stephen. (1997). *Dueling Realisms*, in International Organization. MIT Press, v.51, N.3.

²⁸ *Idem.*

chamado de *Westphalia* - que estabelece as relações internacionais como mediadas pelo reconhecimento dos Estados Nacionais - legitimam a existência de um processo novo onde há transferência recorrente de capital social, de um lado, e poder político, do outro. São muitas, portanto, as condições que fazem-nos crer que o mundo encaminha-se ou goza do processo de globalização e, dentre estas, destacarei algumas que usarei como fontes da discussão que se inicia.

O fator que, primordialmente, caracteriza o processo de globalização e determina a demanda que tornará efetiva a política de formação em blocos das Nações, é a emergência de uma economia mundializada, movida pelo capital flutuante, pelas transnacionais, pelos investimentos, serviços e mercados internacionais. Em segundo lugar, a inserção de tecnologia nos meios de comunicação o que, definitivamente, reconfigurou o comércio, as transações produtivas e de serviços e as transferências culturais entre cidadãos do mundo. Em terceiro, a formação progressiva de economias regionais baseadas no fluxo de serviços, bens e capitais entre as fronteiras dos Estados integrantes, onde a mais desenvolvida delas é, inegavelmente, a União Européia (*EU*).

Com isso, também está em questão o desenvolvimento de instituições supranacionais e leis que regulam as relações políticas e econômicas estabelecidas entre membros e não-membros. Aparece, ainda, como evidente a universalização acelerada do conceito de democracia na comunidade internacional, o que força processos de homogeneização política, ao mesmo tempo em que cria contradições iminentes entre escolhas domésticas e regionais. Por ultimo, colabora ainda uma concepção comum de que somente o pertencimento à comunidade internacional

faz dos países potencialmente desenvolvidos ou em direção ao desenvolvimento (Castles & Davidson, 2000).

Nesse sentido, dividirei a discussão a partir de critérios que acompanham a lógica da explicação acima, afim de, de maneira conclusiva, estabelecer quais os focos principais da regionalização e suas maiores dificuldades em relação à construção de uma identidade regional para seus cidadãos - atrelados ainda à condição nacional da soberania de seus Estados de origem. Quer dizer, interessam tanto as condições políticas e institucionais quanto as econômicas (que estão na origem) do processo de regionalização. Desta forma, aparecerão durante a discussão os seguintes temas: a formação das economias regionais e sua regulação institucional supranacional; o papel dos Estados nas relações interregionais e intraregionais; fluxos de capitais, serviços e novas relações de trabalho; tecnologia, informação e diversificação cultural; e a universalização da nova democracia e dos direitos humanos.

(2.1) A invenção do novo regionalismo e a Europa como primeiro foco.

Parece-me a Europa o lugar mais expressivo para que se faça a apresentação das questões ligadas ao regionalismo, não somente porque representa a mais evoluída forma de integração, mas porque representa também a concepção mais forte que se tem de Estado e Democracia, de soberania encarnada em nação. O regionalismo europeu abriga grande parte das contradições que podem fazê-lo difícil, confuso, incompleto, porém, fazê-lo, além de tudo, a mais

eficiente formação regional que conhecemos. Ao mesmo tempo, permite-nos a consideração de que foi a abertura gradual das economias europeias e a aceleração do processo de globalização que permitiu, depois da primeira onda regionalista pós-II Guerra Mundial, a formação de outro tipo de integração, motivada inclusive por aspirações que são, paradoxalmente, domésticas, nacionais.

Tal como durante os anos em que exportou o modelo imperialista, a União Europeia (e sua comunidade de países) ainda produz procedimentos que se projetam na cena da internacionalização econômica, e que podem espelhar o desejo iminente de outras formações regionais de aproximarem-se deste modelo. Particularmente, a União Europeia aparece como a institucionalização de uma autoridade política nova adaptada às funções de regulamento requeridas por um mercado ampliado e pouco assumida pelos Estados soberanos.

As instituições criadas a partir das formações regionais acabaram por tornarem-se o fermento mais ativo da decomposição da antiga soberania. Trata-se de uma antiga soberania porque, se não foi ela descartada pelo risco da perda do poder decisório pelas nações, a soberania da qual tratamos em conjunção com uma série de outros fatores, expõe-se minimamente na qualidade de renovada. Às instituições novas cabe a transferência de poder (ainda que relativo), delegado pelos Estados-Nações, o que, para alguns analistas, representa o enfraquecimento do poder público nacional. (Held, 2000; Giddens, 2000). Há, por suposto, uma impressão clara de que a Europa possa se tornar um Estado ampliado, e que a

configuração política futura gire em torno das instituições supranacionais - recém-criadas para substituir ou coexistir com as instituições domésticas.²⁹

Aos poucos, a soberania nacional, fundamentada em um princípio territorial, congrega-se à soberania popular, fundamentada em um princípios de legitimidade, originando o Estado democrático recente. Suas dimensões são as mais variadas, abrigando desde a condição político-jurídica e a condição histórica e econômica (pela qual decide sobre a sua participação na esfera de atividades econômicas internacionais), até a condição simbólica (que representa a identidade, a lealdade patriótica, o pertencimento à nação).

Esta configuração da soberania nacional européia é tipicamente ocidental. Mas ela também vai de encontro com a formação política americana, no sentido em que se mantém sob os mesmos limites gerados pela internacionalização, e renova-se pelos mesmos efeitos arraigados no processo crescente de integração. Hoje, a internacionalização da economia faz dos Estados soberanos entidades pequenas para agir diante do fluxo produtivo e comercial. A centralização política e concentração econômica não representam mais a configuração da balança de poderes internacional, ao mesmo tempo em que os empreendimentos multinacionais e os operadores financeiros internacionais se tornaram mais fortes que quaisquer representações no campo da soberania política *westphaliana*. Sobre estes aspectos, pairam tentativas de legitimidade política,

²⁹ Para melhor entendimento do debate em torno da amplitude democrática nas instituições internacionais, ver: Stein, Erik. *International Integration and Democracy: no love at the first sight*, in The American Journal of International Law. Vol.95., N.3 (Jul, 2001). Pp.489-534. O autor demonstra no artigo como as instituições internacionais e regionais

sustentadas em esferas mais abrangentes de atuação ainda tão novas quanto frágeis, fomentando reações de rejeição aos modelos homogeneizadores internacionais e regionais de democracia.

(2.2) As instituições regionais e a formulação de uma nova soberania nacional

O modelo de análise dos processos de integração equilibra-se entre algumas interpretações mais recentes, e outras, mais tradicionais, que o caracterizavam como tendencialmente intergovernamentalista (gerenciados por instâncias políticas em cooperação para a coordenação eficiente), ou essencialmente funcionalista (com instituições capazes de torná-lo eficiente).

Na formação intergovernamentalista, a composição política aparece como uma sociedade de cidadãos, gerenciados por dois níveis de governo: nacional, por um lado, e regional (federativo) por outro. Neste caso, a característica federativa da análise faz resistir a soberania, na medida em que corrobora com instâncias locais de representação com importante autonomia. Aqui não há, contudo, uma Constituição que possa ser suprema frente às intenções dos Estados, e tampouco, que possa regular todas essas autonomias. Dito isto, pode não parecer a União Européia, assim, uma federação intergovernamental, porque não goza de instâncias e legislação que a façam assim.

A função administrativa União Européia é compartilhada e fracionada em três instituições principais: o Conselho Europeu, o Parlamento e a

demandam maior legitimidade em suas formações e delegações políticas para que se

Comissão. Esta última é que detém grande parte do poder decisório junto ao Parlamento Europeu - o que vai além de uma confederação - e foi criada para responder a uma necessidade diplomática e militar. Mas como definir quais os espectros da aliança, a que ela deveria regular ou quais seriam as concepções comuns sobre trânsito de mercadorias, capitais e pessoas que prevaleceriam sobre os espectros nacionais de cada país-membro? Para os que acreditam na coexistência entre instâncias nacionais e supranacionais, a existência de conselhos de trabalhadores nacionais garantiria as exigências locais e a existência, conseqüentemente, da soberania. A Comissão seria só uma secretaria facilitadora da troca de informações e do prosseguimento de acordos diplomáticos. E, assim, o Tribunal de Justiça exerceria sua jurisprudência de acordo com os interesses dos Estados-membros mais poderosos da União.

Por outro lado, pode-se acreditar em uma cooperação entre os atores principais, onde se permitiria a abertura de um canal de comunicação supranacional, no lugar das instituições nacionais dos Estados acordantes. A adaptação das políticas de redistribuição, o financiamento destas políticas através de representações coletivas que não são controladas pelos Estados, acabariam por encorajar a adesão dos países-membros. Até mesmo em Estados como a França e a Alemanha, desenvolveram-se numerosos procedimentos de negociação e contrato que acarretaram na descentralização de suas decisões. Neste caso, a cooperação ocorreria em função da maximização dos resultados de cada um dos membros,

obtenha um grau mais elevado de democracia em suas instâncias.

regulados através de instâncias e poderes supranacionais para que não traíssem um ao outro durante o processo de cooperação.

Poderia nascer, assim, um federalismo de tipo cooperativo, onde a coordenação intergovernamental das políticas públicas prevaleceria sobre a distribuição de poderes do federalismo clássico. A Europa seria o lugar de aparecimento deste modelo, considerando que os Estados Unidos encarnariam uma face diferente de federalismo. Isso explica, em grande parte, o declínio do poder formal dos Estados para o aumento do poder de estruturas político-administrativas que dependem de interesses cada vez mais privados.

Mas, ainda, o direito criado pela comunidade de países-membros não estabelece critérios precisos de legislação e jurisdição. Apesar da dificuldade em se legislar regionalmente, há um princípio importante de aplicabilidade para cada um dos Estados-membros que é regulado pelo direito da comunidade, organizado entre o direito original (tratados compostos por artigos) e o direito derivado (regulamentos e instruções). De certo modo, o direito derivado constitucionalizou o Tratado de Roma, caracterizando um sistema de estruturas comunitárias mais sólidas.

A extensão do regime de comunidade é ainda extremamente limitada. Não se vê uma comunidade plenamente política em nenhuma das recentes configurações (NAFTA, Mercosul). Os mecanismos de regulamentação destas comunidades não estabelecem o espaço político, por definição, a ser substituído. Mas talvez não se pretenda isso - pelo menos por agora. As vantagens para se formar uma legitimidade política superior a dos Estados Nacionais permanecem

fracas até então. Para tal, o processo de federalização deveria inverter-se, de forma que se unificasse a política internacional do bloco por completo e se substituísse a política nacional executiva pelos limites do orçamento e jurisdição federativos – o que está distante do projeto europeu desde sua constituição inicial.

A Comissão tem o monopólio do poder de proposição e o Conselho exercita uma espécie de poder legislativo intergovernamental. Especialmente com o Tratado de Maastricht, o poder orçamentário do legislativo crescerá, e o Parlamento ganhará maior representatividade. Por outro lado, a soberania permanece centrada nos Estados na medida em que exercem-na através de suas respectivas diplomacias, justiças, instituições de defesa e orçamento. O poder de decisão para além das fronteiras territoriais dos seus Estados, este sim, agora é exercitado em comum na União.

(2.3) Autoridade, representação e Democracia no espaço regional.

As relações internacionais voltam-se, assim, para o estudo dos movimentos de integração, mas, especialmente, as formas de integração, as funções da integração, as razões da integração. Como os Estados-membros representam uma forma política consolidada, naturalmente, as teorias de integração visam observar como se comportam os países em processo de integração no que diz respeito à delegação de poder político. Neste caso, a função política exercida pela cooperação aparece primordialmente no âmbito das novas comunidades regionais.

As negociações diplomáticas estabelecidas na União Européia fizeram com que seus membros ratificassem tratados contendo limitações de suas respectivas soberanias em um certo número de assuntos. Mesmo assim, o princípio da unanimidade para a tomada de decisões confere a todo Estado o direito de veto, compatível com suas próprias regras domésticas, segundo o direito internacional. Uma primeira brecha neste dispositivo institucional foi aberta desde a criação, em 1957, da Comunidade Econômica Européia. O arranjo político reivindicado por Charles de Gaulle determinava que quaisquer Estados poderiam intervir e recusar normas desde que sentissem afetados os seus interesses nacionais. Este arranjo manteve-se, tendo valor de norma na União Européia.

Importante em relação ao custo de se manter ou abrir mão da soberania é o fato de que existe ainda um déficit democrático em relação às instituições européias, que não reconhecem a legitimidade política e civil dos cidadãos europeus. Os cidadãos europeus não gozam, mesmo a partir do Tratado de Maastricht, de representação política, seja como consumidores, trabalhadores, produtores ou operadores econômicos. Portanto, não existe um espaço público favorável à expressão popular.³⁰

³⁰ Apesar de ser a União Européia a escolha aqui feita para espelhar o grau de representação e legitimidade democrática em instituições supranacionais mais reconhecido, havemos de notar que há outros mecanismos universalizadores de valores democráticos que tangem indivíduos e Estados, tais como a *ILO (International Labor Organization)*, a *WTO (World Trade Organization)*, o *GATT (General Agreement on Trade and Tariff)*, a *UN - ONU (United Nations)*. Cada qual em suas determinadas circunscrições, estes acordos e organizações proliferam um a série de relações comerciais e compromissos políticos que caracterizam atuações regionais e mais universais. Mas, ainda assim, não se pode dizer que algum desses instrumentos de cooperação internacional abrangem os indivíduos em sua caracterização política e cívica. Desta forma, o argumento democrático baseado no voto faz destes parâmetros insuficientemente legítimos.

Nos nossos dias, nos Estados principais em progressiva integração, a dinâmica supragovernamental representa menos o produto da separação e da autonomia que o da cooperação, definindo metas em comum e articulando a política em dois níveis de governo. Para isso, foi necessário considerar-se uma administração combinada, através do exercício compartilhado de responsabilidades em determinados assuntos. Essas modificações fazem parte da adaptação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento à ordem econômica recente, evitando que fiquem às margens do sistema internacional.

Neste caso, cada país membro objetiva maximizar a sua utilidade (*yield, return*) mas, em grupo, as definições aparecem para diminuir as disparidades regionais, desenvolver os serviços sociais e educacionais, alcançar a supremacia em comunidade (a lógica da redução da concorrência, aumento dos compromissos, previsibilidade do mercado, fortalecimento da movimentação financeira regional).

Mas existem alguns obstáculos importantes à tamanha delegação de poder às instituições supranacionais, consolidadas ou não. A tríade institucional Comissão-Parlamento-Conselho não forma uma instância de governo plena e federativa. Também não possui a tríade o livre exercício da regulação sobre seus cidadãos e circulação de bens e serviços, uma vez que não congregam poderes para, por exemplo, arrecadar impostos, controlar a moeda corrente (o Euro, na condição de principal unidade circulante), assegurar uma defesa comum, e conduzir uma diplomacia completa ao olhar do direito internacional. O direito de alfândega, o direito de produção (industrial e agrícola), e outros subsídios não garantem o abastecimento financeiro necessário para a superação das instituições

domésticas, principalmente em se considerando que a maior parte do capital é financeiro e não produtivo.

Algumas decisões e regulamentos são diretamente aplicáveis aos cidadãos, sem que se passe pelo filtro dos Estados. Por outro lado, ninguém discorda que a cidadania europeia ganha expressão progressivamente. Simbolicamente, a Comunidade já se faz presente nos passaportes nacionais, assim como na adoção de um hino e uma bandeira europeia. Mas foi somente com o Tratado de Maastricht que a cidadania europeia para os cidadãos dos países-membros foi oficialmente reconhecida. Existem, contudo, condições especiais quando a autoridade supranacional deve superar a autoridade do Estado soberano, mas isso ocorre substancialmente em caso de conflito.

Assim, congrega-se uma série de elementos que atuam em paralelo na elevação das instâncias decisórias para níveis mais supranacionais de legitimidade e na garantia de direitos soberanos na manutenção de algumas das escolhas, fundamentalmente as que não violam os mecanismos de segurança comuns e as que tangem universos maiores do que os da confederação ou ainda, do contrário, as que envolvem assuntos micro-sociais de interesse puramente doméstico.

(2.4) A integração europeia sob a lógica de seus instrumentos e intenções.

Há diversas condições que favorecem a ampliação das funções supranacionais que são de interesse especialmente universal porque, contraditoriamente, atingem os indivíduos *per si*. A escola neo-funcionalista, por

exemplo, trata da integração europeia como tendo sido propiciada por uma lógica funcional de distribuição de poder. A razão mais expressiva disso seria a ampliação dos setores de energia, transporte, dentre outros, que determinariam um ganho efetivo para os membros da comunidade. O jogo de interdependências e interações modela-se, a partir disso, segundo regras que visam organizar as demandas e fluxos em relação aos bens e serviços. A natureza e extensão de cada um dos setores a tornarem-se comuns determinariam a forma adequada da instituição à regulá-los. Esta cooperação progressiva e extensa acabaria, segundo os neo-funcionalistas, superando as formas institucionais anteriores, cristalizando uma nova soberania nacional.

Diante do fenômeno da formação dessas novas soberanias, a União Europeia poderia ser analisada como uma integração econômica que teria gerado, em decorrência, uma integração política. Como resultado da integração de um domínio particular (por exemplo, carvão, aço e agricultura), a partir de reações econômicas, gerou-se políticas favoráveis à cooperação progressiva, que determinaram no ajuste político desses mecanismos de cooperação. Este processo seria irreversível visto que as interdependências econômicas são dominadas por elites políticas que acreditam na maximização utilitária de seu setores particulares e que, portanto, investem nesta cooperação. A funcionalidade da cooperação acontece, assim, quando a decisão dos governos nacionais fá-los sob a autoridade supranacional. Isso vem ocorrendo, em medidas e velocidades distintas, na maior parte dos processos de regionalização e relações internacionais de aproximação

contratual – razão para o uso do estudo do processo europeu na qualidade de modelo ideal de comunidade³¹.

Politicamente, um fator crucial da integração seria o interesse dos grupos envolvidos, uma vez reconhecidas as vantagens da integração e transferidas suas demandas para o espectro supranacional. A lealdade passa a ser cobrada, requerida, desejada, pelas instituições regionais (européias, por exemplo), através da delegação da autoridade nacional para a autoridade regional. A primeira tentativa de se estabelecer uma autoridade cada vez mais centrada na União Européia foi a partir do Ato de 1986, que modificou o tratado original da Comunidade Econômica Européia, mas não estendeu-se em grande proporção ainda - apesar de que seus efeitos políticos já foram consideráveis no que diz respeito ao aumento da eficiência do processo de decisão.

O objetivo do grande mercado comum reduziu progressivamente os obstáculos à circulação livre dos bens e fundos, e isso conduziu a comunidade regional européia à uma dinâmica de redução da soberania de cada Estado-membro nos domínios judicial e de segurança. A política regional ampliou-se, em larga escala, demandando a reforma no sistema de impostos indiretos e de política monetária - que levou à necessidade de uma moeda corrente comum que interessava diretamente às políticas macro-econômicas. Muitos analistas

³¹ Idem. p.508. O estudo também conclui que o sistema de normas inserido através do GATT na comunidade internacional codificou parâmetros mais ou menos evoluídos de cooperação, bem como normas padronizadas de cumprimento de compromissos. E, ainda, Stein revela como a escola institucionalista (KEOHANE, por exemplo), dá conta de demonstrar que este guarda-chuva de procedimentos do GATT ocorre com menor judicialização política em fenômenos de integração quando da homogeneidade maior entre membros, dado a economia, de modo prevalecente.

consideram, com isso, que o déficit de crescimento ocorre hoje como consequência da demora entre a integração econômica e a integração política, além da demora em se estabelecer políticas de defesa e segurança claramente supranacionais.

O tratado de Maastricht, de fevereiro de 1992, promoveu diplomaticamente instrumentos essenciais de regulamento macro-econômico, afetando a política orçamentária dos Estados substancialmente, através de critérios de convergência de intenções. A perspectiva funcionalista de integração analisa positivamente a mecânica da extensão de fronteiras e a desvalorização da soberania nacional que esta provoca. Apesar disso, os funcionalistas não dão conta de explicar as crises que afetaram a história da comunidade, nem as perspectivas em se tratar de domínios como a segurança, a diplomacia e políticas sociais, donde se inclui a política de imigração (federal e federativa).

A dissonância entre os interesses das diversas Democracias caracteriza as dificuldades e a fragmentação das políticas domésticas em relação à alguns assuntos; e, mesmo assim, esses países representam um tipo de arranjo de interesses desigual dentro de uma mesma formação política. A produção de instituições com alto poder de negociação é dificultada, sem dúvida, pela permanência da existência de uma segmentação vertical da comunidade em grupos religiosos, bases lingüísticas, étnicas ou ideológicas e na legitimidade das elites de toda a comunidade regional, e baseia-se na adoção de decisões calcadas na unanimidade ou proporcionalidade, comparáveis às instituições parlamentares.

O modelo democrático regional é ainda incompatível com o funcionamento de uma democracia parlamentar nacional, onde a maioria numérica dos eleitores delega o exercício da totalidade do poder. O formato da democracia não deixou de ser o da representação proporcional e suas categorias na comunidade regional não correspondem à representação que é exercida nacionalmente. Mas não se supunha a firmeza deste processo neste ou em outro momento necessariamente.

O desalinhamento cultural entre os países da União Europeia pode ser visto a partir da segmentação religiosa nos Países Baixos ou na Grã-Bretanha, a segmentação lingüística na Bélgica, a segmentação ideológica na Áustria e na Espanha (dos bascos). Esta fragmentação corresponde à idéia de uma regionalização do poder político que, na Europa pelo menos, fez-se através da redefinição do egeide econômico dos territórios nacionais. Todos sabemos que estas diferenças nacionais, historicamente consolidadas, expressam demandas também diferentes que, certamente, não impedirão as incorrências de disparidades no processo de legislação da região (da comunidade supranacional).

A cidadania europeia, neste escopo faz-se valer ainda que a diversidade cultural característica da região possa parecer um impedimento à realização completa da União no que tange o aspecto³². Isso pode ser aqui corroborado:

³² Ver Preuss, Ulrich K.; Everson, Michelle; Koenig-Archibugi, Mathias and Lefebvre, Edwige. *Traditions Of Citizenship In The European Union*. IN: Citizenship Studies, Vol. 7, No. 1, 2003.

*“Not surprisingly, this heterogeneous set of countries has generated an institutional construction of such a high level of complexity (involving supranational and intergovernmental pillars, subgroupings such as the Schengen area and the Monetary Union, and various national opt-out clauses)”(...) that “the European Union is becoming increasingly relevant for discussions over the future of citizenship.”*³³

Além da questão da cidadania, extremamente debatida nas instâncias acadêmicas e políticas, dificultam, ainda, a integração democrática: a diferença relativa de renda e produtividade (que é ainda maior na relação Estados Unidos-México, por exemplo); as diferenças em relação aos recursos humanos, especialmente, o desemprego e a evolução demográfica; a projeção e o desenvolvimento econômico desigual, principalmente no nível das infra-estruturas como transporte, telecomunicação, energia. Desde de 1988, a União Européia tem se mostrado inclinada à resolver algumas destas disparidades, mas ainda hoje está distante de resolver aquelas que dizem respeito ao domínio civil, que interessa especialmente à este trabalho. Tanto assim que as funções dos Estados na União Européia são ainda definitivas para a manutenção da comunidade.

Assim, a função de regulação do problema do desemprego e da segurança afetam diretamente Estados e comunidade mas, em contrapartida, divide-se entre o exercício de um e outro, fragilizando o potencial de criação de soluções mais efetivas e que atendam, na íntegra, anseios locais. Desse modo, o exercício democrático atrela-se diretamente à solução deste conflito de redistribuição de

³³ *Idem.* p.3-4.

tarefas, onde a cidadania revela-se o ítem de maior relevância, dado que, originalmente na teoria democrática, o Estado é responsável por ela e, em correspondência, por este exercício democrático. Em referência às interpretações rosseauianas sobre o tema, podemos ainda citar:

“Historically, stateness has also been a precondition of democracy. In the meaning given to it by Rousseau’s Contract Social, democracy means popular sovereignty, in other words, the transfer of the supreme and undivided coercive power of the state to the corporate body of subjects created by this very power in the first place. Rousseau’s definition of democracy – the identity of the rulers and the ruled – assumes the rule of the people as it is organized through and within the state. In other words, popular rule means no more and no less than the occupation of the locus of sovereignty through the people; this locus of sovereignty exists only within the state, that is, it is bounded by a demarcated territory and by the people attached to it as subjects and as citizens.”³⁴

Recorramos agora, sob este foco, às interpretações ainda contratualistas, mas de origem kantiana, ao qualificarmos como inerente à justiça a disparidade de interesses na solução de problemas que ainda são reconhecidos como característicos da localidade. Fernando Tesón³⁵ qualifica estes problemas como postulados morais que, em Kant, participam do sentimento do que é justo para a convivência mais harmônica entre seres. Ainda que comumente associados com o comportamento dos Estados, os postulados kantianos sobre a justiça moral podem ser qualificados como pertencentes aos modelos internacionais de controle, dado

³⁴ *Ibidem.*

que seus argumentos pairam sob a égide dos arranjos institucionais fundamentados da justiça global.

Ainda assim, se na visão de Tesón a justiça kantiana fundamentaria sua crença na sociedade internacional considerando parâmetros de direitos humanos universais para a efetivação da democracia, também basearia-se a interpretação kantiana de justiça internacional na associação voluntária, consensual, entre países totalmente livres, para a garantia de direitos gerais aos indivíduos o exercício de sua liberdade (em seu conceito negativo, limitada pela liberdade do outro).

As contradições entre o sistema internacional de cooperação e manutenção da ordem e o sistema estatal ocorrem porque ainda têm os Estados a função de redistribuição e realocação de pessoas e recursos - é o Estado que opera as transferências de recursos de um grupo social para outro; é o Estado que administra bens e serviços para seus indivíduos (educação, saúde, previdência). Também têm a função de estabilização, dirigindo, através de seu orçamento, as políticas públicas que contribuem com o crescimento econômico, a criação de postos de trabalho, a estabilidade dos preços (educação, formação, pesquisa, indivíduos, políticas fiscais). E ainda, regulam as deficiências do mercado, como os monopólios, o déficit de oferta, principalmente em relação aos bens coletivos de sua responsabilidade.

³⁵ Tesón, Fernando. (1999), *Kantian International Liberalism*, in David Mapel; Nardin (edits.). *International Society – Diverse Ethical Perspectives*. New Jersey, Princeton University Press.

(2.5) As regras do jogo na integração e a definição do escopo social dos países-membros.

Neste ponto, devemos reconhecer que a extensão regional dos domínios culturais nacionais não seria, necessariamente, positiva para o território integrado. O conflito está no estabelecimento dos limites da integração. Não se pode, contudo, excluir o domínio humano do processo. O sucesso da política de integração também está ligado diretamente à administração do espaço político dos Estados em correlação aos seus respectivos espaços culturais. O desenvolvimento de um espaço protetor de vias econômicas mais liberais do que intervencionistas já pressupõe diferenças de contingência entre os membros da comunidade regional, o que exclui uma intenção puramente igualitária.

A grande questão, porém, é a equivalência das bases políticas democráticas de cada um dos envolvidos, ainda que a cooperação possa negligenciar alguns aspectos em detrimento de outros. Tais bases políticas, em decorrência, garantiriam a existência de regras onde, pelo menos, estaria assegurada a liberdade individual (no âmbito macro, nacional) segundo a existência do princípio de delegação do direito natural de cada membro, cada indivíduo.³⁶

Voltando-se às raízes da política moderna, a existência de regras definitivas garantiria, ao mínimo, a concorrência sob bases iguais entre os

³⁶ *Idem*. O livro, organizado por Mapel & Nardin, *International Society*, abriga uma série de artigos que, a partir das orientações kantianas e das defesas contratualistas, qualificam a sociedade internacional como uma conquista possível, a partir do reconhecimento dos problemas centrais de ordem institucional hoje, além da definição de condições essenciais para a busca da democratização em espaços mais internacionais de direitos.

membros (o direito constitutivo substitui o direito natural para assegurar o ganho - a liberdade). Quaisquer resultados positivos para determinado grupo e negativos para outro fariam parte do jogo pela cooperação.

A criação de um comitê das regiões pelo tratado de Maastricht, como órgão consultivo à princípio, é um sinal da evolução para o reconhecimento do processo de representação territorial específico. A multiplicidade dos órgãos comunitários, porém, aponta a saturação em determinados assuntos, onde as discrepâncias nacionais não puderam substituir as instituições soberanas nacionais, principalmente no que tange a cidadania. Mas também essas discrepâncias podem dificultar o processo de integração, fundamentalmente porque ele ocorre a partir dos fluxos econômicos que incluem a abertura de oportunidade, emprego, trabalho, para os cidadãos da região. Em outras palavras, se a integração regional é um processo em si mesmo, ainda não é uma meta que produz uma autoridade política nova.

Isso quer dizer que, a égide da nacionalidade - por onde começa a garantia da cidadania mas não a esgota - está profundamente modificada. E, neste caso, a cidadania tem suas outras dimensões encapsuladas nesta existência, limitando-se na sua capacidade plena de acesso à esfera de direitos sociais e civis. Excluem-se, assim, os imigrantes da orientação puramente nacional da existência da democracia nacional, ao mesmo tempo em que não está garantida outra presença cidadã plena em outra esfera. Por isso, não se pode falar da fragilização tão somente da esfera dos Estados, porque esta é ainda a forma mais completa de reconhecimento da cidadania. Porém, em compensação, ao observarmos a

ampliação da cidadania para a esfera comunitária, podemos crer que o número de indivíduos atendidos em suas demandas pode ser ampliado, e de maneira mais uniforme.

Sendo assim, os limites da integração aparecem enquanto os obstáculos culturais prevalecerem e as intenções econômicas desconsiderarem a dimensão civil (que corresponde à constituição de Nação em seus primórdios). As condições para a construção de uma autoridade política regional limita-se através da história das nações e da falta de uma programa político (civil, social e humano) coletivo. Porém, podemos considerar que a experiência européia encaminha-se em direção à redefinição das funções dos Estados provocando a mudança das regras do jogo político, ampliando a diplomacia e a abertura, e aumentando a competição entre os partidos locais pelo agrado à opinião pública nacional a respeito da política regional.

Todo este espaço em aberto poderia estar conectado através de umas políticas sociais regional e coletiva. A política social reúne a assistência pública, a seguridade social, serviços de saúde. O Estado organiza-se de acordo com mercado, com seus índices produtivos industriais, com a divisão do trabalho, índices sociais e renda. O regulamento dos serviços sociais pela região atenderia, assim, desde a saúde, educação, ao consumidor, ao trabalhador.

Essas categorias pertencem ao espaço de políticas públicas nacionais, o que nos leva a considerar a sinalização da impossibilidade de um bem-estar europeu, por ora. A existência de impedimentos cruciais no processo de integração das políticas sociais já pode ser notada a partir da constituição dos Estados desde o

século XIX, quando inventou-se uma espécie de solidariedade nacional, que hoje inibe a existência comum de um gerenciamento dessas questões, pelo seu papel ainda secundário na União Européia.

As diferenças entre as políticas sociais de cada Estado-membro permanecem muito fortes, embora eles estejam cada vez mais cooptados a aderir a uma regulamentação única, pelo menos para dividir os custos de manter essas políticas em desacordo com uma maioria de indivíduos. A demanda crescente por benefícios, o aumento da população idosa e a diminuição da população ativa, o desemprego em determinados setores expressivos da economia, a contribuição previdenciária, a burocracia das instituições nacionais, o gerenciamento do fluxo de trabalhadores em relação à demanda em determinados espaços, são todos bons motivos para a criação de uma regularidade institucional e de ação, por parte dos Estados-membros.

Todas as tentativas de harmonização destas políticas nacionais estão, porém, ainda em desuso. Pois, esta é uma das funções mais importantes dos Estados em se fazendo valer a soberania nacional; e também é a política nacional social que pode levar a política internacional ou supranacional a não funcionar, por que é este tipo de política doméstica que mais determina a permanência de partidos, plataformas e políticos, nas instâncias federais. Helen Milner (1997), nos diz que as instituições políticas domésticas acabam por determinar as instituições regionais porque são elas responsáveis pela reunião das preferências nacionais. Nesse sentido, continua, essas instituições determinam o programa político (seja ele qual for) a ser elaborado, o executam, vetam, tendo, portanto, a habilidade de

coordenar e fazer escolhas (segundo a autora, através de processos – em sua maioria – legislativo).

Na União Européia têm função específica as agência especiais (como para os assuntos de drogas e energia), que podem estabelecer instruções sobre saúde, segurança do trabalhador, qualificação, assim como direitos humanos, todos qualificados pelo Conselho. Através do conceito de *environnement* foram introduzidas normas importantes de conduta que visam qualificar e padronizar a atuação social dos Estados-membros, sem que se regulamente institucionalmente este setor. Por esta via, introduziu-se no jogo certas condições capazes de direcionar alguns dos assuntos e aspectos sociais dos membros.

Mas o efeito real disto é limitado. Primeiro porque tal indicação está abaixo da regulamentação doméstica; segundo porque não há mecanismo de cumprimento, e a extensão destas indicações ainda é muito pequena, marginal. Ainda assim, em 1989, já estavam estabelecidas (e assegurado pela Grã-Bretanha) algumas indicações sobre domínios de ordem social, como a proteção às crianças, a igualdade entre homens e mulheres, seguridade social do tipo invalidez e deficiência, condições de trabalho e saúde dos trabalhadores.

O Tratado de Maastricht regulamenta juridicamente um protocolo social em anexo ao Tratado, entre os onze signatários. Tal protocolo enumera domínios novos que poderão entrar em pauta desde que preciso. Em nome da melhoria do meios de trabalho, das condições de trabalho, da informação e consulta dos trabalhadores, da igualdade entre os homens e mulheres, o protocolo pode ser acionado e levar os países envolvidos à tomar determinadas decisões, em especial

os representantes mais fortes na União. Outros domínios continuam sendo submetidos à regra da unanimidade: a previdência social e a proteção dos trabalhadores no caso de ruptura do contrato de trabalho, a representação dos trabalhadores e empregadores, a regulamentação de trabalho imigrante de países-membros, recursos para a criação de empregos, dentre outros. Por outro lado, não se pode decidir no nível regional ainda as remunerações, o direito de greve e de associação. E, finalmente, o protocolo contém ainda uma seção especial para a proteção do consumidor, onde a Comissão deve consultar os membros antes que aja diretamente de acordo com este dispositivo.

A União Européia pode delegar à determinados membros que estabeleçam propostas de acordos coletivos que serão examinados e podem, ou não, tornarem-se comunitários. Existe, portanto, uma regularidade nas ações sociais dos países da União que procuram acompanhar as regulamentações nacionais e fazê-las convergirem com as políticas coletivas. Até porque, disparidades neste âmbito poderiam dificultar os ganhos em relação aos setores (principalmente) econômicos de cada país-membro, e aumentar os custos de fazer valer suas diferenças. A harmonia dos acordos formais econômicos é, de certa forma, garantida pela abertura às mudanças sociais necessárias internamente para que se facilite a circulação de bens e capitais.

A regulamentação social é, então, um vetor do desenvolvimento da integração comunitária, e não deixa de ser fundamentada nas políticas sociais nacionais, decididas a partir das lutas de setores pela distribuição do produto nacional. Tendo em vista o aspecto individual, representado no conselho de

trabalhadores, existe uma regularidade mínima que reconhece os cidadãos enquanto mão-de-obra produtiva, rentável e humana na formação regional. A integração não deixa, assim, se operar neste nível: ela ocorre mesmo que em circunstâncias menos institucionalizadas. A política social faz com que haja um reconhecimento pela União Européia de que o jogo de políticas públicas mais uniforme pode estender as relações comerciais entre os membros, garantindo um sistema legal forte.

A expansão do poder de regulamentação em determinadas ordens sociais para atividades supranacionais quebra a tendência em se limitar o sistema e dificultar a substituições de organizações de esfera nacional. A lógica competitiva dos Estados-membros faz com que a mínima regularidade de suas ações sociais os deixem menos vulneráveis às perdas com acordos financeiros, produtivos e comerciais. Por exemplo, a aceitação pela Alemanha de uma mínima entrada de cidadãos do leste, além de colaborar com o preenchimento de buracos no mercado de trabalho não preenchidos por alemães, aproxima o país da integração e dos benefícios econômicos que dela possa gozar a partir destas relações novas.

Desta forma, não há como negar que as instituições européias alcançaram níveis técnicos de controle regional antes não alcançado – e, nesse sentido, níveis políticos. Apesar do poder da União ser indireto, o custo de criar-se políticas sociais diferentes é maior do que os ganhos que se tem modificando e adaptando-se às exigências (indicações) da comunidade. O progresso da regulamentação social da região obriga uma reconsideração do modelo nacional para que se fundamente uma dinâmica política nova.

(2.6) Sociedade civil, cidadania, mercado, e supranacionalidade

O que se coloca à análise da União Européia é a existência de efeitos sociais oriundos da associação comunitária de mercados e a ausência da constituição de uma sociedade civil concomitante ao mercado regional (*big market*). Isto ocorre porque, na Europa, a identidade política não ganhou a aderência nacional. Não há uma relação entre o fim da soberania política e a existência de uma comunidade cultural nova; ambos existem, mas com funções diferenciadas. (Gellner, 1989). A manutenção do Estado Nacional acaba agradando a maioria de seus integrantes, apesar dos ganhos com a integração serem sentidos. O maior risco de um nacionalismo europeu reside na intenção de pertencer à uma comunidade de bem-estar, mantendo as particularidades locais, usufruindo dos acordos, e negando políticas que atendam regiões pobres ou em desenvolvimento fora do eixo europeu. É nesse sentido que o fluxo de pessoas pode ser absorvido entre os europeus mas, cada vez mais, é negado pelos integrantes da comunidade em relação aos cidadãos não-europeus.

O modelo supranacional é caracterizado por uma divisão entre a pluralidade nacional dos Estados-membros e a unidade política das instituições européias. Estas instituições transitam entre as tarefas de autoridade e as circunscrições territoriais, considerando que os sistemas de controle nacional devem ser mantidos para que se mantenha o elo entre os países-membros, mas a velha soberania poderia ser muito diferente do novo conceito de controle nacional.

Neste sistema novo, não haveria aquela soberania *westphaliana*, como unidade exclusiva para a solução dos conflitos; mas ela mantém da sua constituição nacional somente a característica da propriedade pública e tudo que a ela se envolve. Aos poucos, se não houve a substituição das instituições anteriores nacionais, houve o cruzamento entre as primeiras e a funcionalidade de novas instituições supranacionais criadas para estabelecer legalidade da ligação dos eixos nacionais sob a esfera supranacional.

Desde o início, privilegiou-se a organização e a representação múltipla das sociedades envolvidas, considerando que os interesses econômicos seriam cada vez mais diversos quanto mais se estendesse a fronteira supranacional e a sua população. Exatamente por isso, nas entidades políticas novas, o problema central é a dissociação entre um princípio que é funcional e um princípio que é territorial.

O princípio funcional determina que se tome decisões, resolva-se conflitos, produza-se alguma propriedade pública comum, responda-se às pressões privadas, gere-se algum tipo de renda, aloque-se despesas, organize-se eleições, que se faça guerra se preciso e que considere-se os interesses locais que determinarão a delegação de poder nacional e supranacional. Esta organização acabou por arranjar-se de forma que algumas instâncias de poder foram criadas para dar conta dos diferentes níveis de atuação da União.

Os diálogos travados em nome da autoridade supranacional variam de acordo com os interesses econômicos dos membros, o que criou o diagrama de poderes estabelecido com o Tratado de Maastricht. Os recursos e as bases do compromisso entre os Estados foram sendo estabelecidos aos poucos, por exemplo,

como em relação à implementação da moeda única. A existência de autoridades subsidiárias aparece, em primeiro lugar, como a resposta adequada ao tratamento do princípio territorial, já que os Estados perderiam o domínio territorial de suas circunscrições e relações comerciais. As regiões, as metrópoles, as "nacionalidades" se tornam níveis aplicáveis de organização e representação dos interesses diversos.

Paradoxalmente, este processo é de grande desterritorialização do poder, através de uma mudança de intenções e estratégias no papel dos executores das redes de políticas públicas que assumem as tarefas setoriais de coordenação e cooperação. A tarefa destes setores é, agora, a de coordenar os interesses diversos nacionais, os harmonizando através da negociação e do acordo. Com isso, o pluralismo de interesses é determinado pela representação mais forte na comunidade. Andrew Moravcsik (1998), acredita que a integração europeia foi fruto de relativa barganha de poder entre os Estados, sustentada pelos mais fortes deles - que acabaram por colocar estreitas relações de interdependência entre os países principais e os países marginais. Sendo assim, para Moravcsik, são os conflitos inter-estados que determinam a adesão à política de integração, uma vez que os Estados com maior poder de barganha, para fazerem valer suas preferências, delegam poder às instituições internacionais de forma a gerar cooperação entre todos os membros. Nesse caso, os conflitos não geram coerção, mas uma adesão voluntária motivada pela interdependência econômica entre os Estados em questão.

Uma das conseqüências naturais deste sistema é que a identidade individual e civil modifica-se, e não coincide com aquela construída em função do

Estado-Nação, assim como a identidade política de cada cidadão. Observando-se que a construção europeia vinha sendo desenvolvida acreditando-se em uma progressiva perda das identidades nacionalistas dos indivíduos em relação à sua cidadania nacional, criava-se um espaço novo para um patriotismo federativo, o que corroborava com a consolidação dos valores da democracia e do Estado de direito sob princípios universalistas.

Estes princípios universais como liberdade, justiça, solidariedade, igualdade já faz parte do contexto histórico europeu e da garantia do pluralismo cultural. Hoje, esta cultura política vem sendo compartilhada com o resto mundo, e a Europa torna-se o espaço para a existência e garantia do estado de direito em universo supranacional de compromissos. De certa forma, a amplitude da democracia na Europa, atendendo o espaço supranacional por inteiro, propicia a realização dos ajustes, acordos e alianças institucionais e econômicas na União.

Mas há ainda uma dificuldade em se estabelecer as regras que dizem respeito ao escopo grande de pessoas e Estados fora da União Europeia. Ao mesmo tempo em que a União Europeia aparece como fruto da internacionalização econômica, criaram-se barreiras de proteção que, apesar de tornarem-na forte na competição mundial, distanciam-na da comunidade globalizada, originalmente defendida como consequência da liberalização de regimes. Ou seja, o modelo criado permite o fortalecimento das negociações econômicas internas, e estas, por sua vez, fazem frente às relações internacionais de forma expressiva.

Mas não estão claras as regras de circulação de indivíduos entre estas mesmas fronteiras. Dentro das bordas supranacionais a representação institucional

alargou os partidos e uniões assegurando uma nova mediação entre espaço de público e sociedade civil. A dificuldade está no estabelecimento da mediação, que não puramente econômica, entre o escopo da União Européia e a comunidade internacional. O que se tem notado é que a tendência regionalista no resto do mundo acompanhou o desejo de fazer frente à União com algum poder de barganha, em bloco.

A perspectiva é da necessidade de um estudo preciso das conseqüências e ajustes sociais a serem feitos, agora com o espectro de uma democracia supranacional. Considerando-se que não cessa o processo de integração, torna-se necessário o aperfeiçoamento das relações democráticas entre o sistema supra-governamental e os Estados, concebendo a esfera internacional não somente pelo aspecto econômico, mas pelas transações culturais e de informação cada vez mais globais - motivação maior do problema deste trabalho.

(2.7) O papel dos Estados nas relações interregionais e intraregionais

O fenômeno da globalização ocorre nos diversos panoramas da vida privada e pública, e pode ser percebido em casa, no trabalho, na variedade de produtos e lojas, jornais e periódicos, nas estatísticas sobre fluxo de capitais e pessoas, na literatura acadêmica. Estão cada vez mais sensíveis ao momento os que, de alguma forma, sentem-se excluídos do sistema de competição, pela desigualdade de condições no momento da entrada no jogo que impõe o fenômeno

- como pode ser visto nas manifestações em Seattle (1999), ou em Veneza (2001) contra a Organização Mundial de Comércio (WTO- *World Trade Organization*).

Uma definição mais concisa de globalização pode constar da consideração de que há uma liberalização crescente do comércio internacional e dos investimentos e a conseqüente integração das economias nacionais. Podemos ampliar esta definição considerando ainda que há uma tendência crescente entre as empresas, que faz com que operem e planejem suas estratégias, tendo como referência os mercados e oportunidades pelo mundo. Com isso, há uma facilitação e um barateamento dos meios de comunicação internacionais, fundamentalmente com a Internet. A partir disto, há (crescente) a integração econômica internacional, resultando na diminuição dos limites políticos estabelecidos na modernidade.

Nesse contexto, os problemas têm suas soluções cada vez mais pautadas além dos limites nacionais, resultando na necessidade em se fazer uma ação internacionalmente combinada. E, por último, em decorrência dos primeiros aspectos, há ainda uma uniformidade de normas, padrões, regras e práticas definidas com base nas regiões ou no mundo, em lugar dos Estados-Nacionais, que vigoram e orientam a vida dos indivíduos, ainda que sua motivação de mudança não os faça dar conta disso.

A respeito da ampliação dos direitos individuais inerentes à população imigrante, podemos demonstrar como há ascensão de compromissos e instituições que, diante dos processos de internacionalização, dispõem sobre estas comunidades, reconhecendo-se progressivamente que, correspondem estes indivíduos à uma das partes mais delicadas deste processo. Assim, uma série de

atributos, regulamentos e normas, atendendo às expectativas múltiplas aqui expostas, somam-se aos compromissos estritamente comerciais, tal como demonstra o relatório da IOM (*International Organization on Migration*), de 1999, da Conferência de Bangkok, Tailândia:

“Inter-state treatment of international migration issues often relates to common principles to be observed in the treatment, recruitment, employment and social security of migrant workers. Several of the International Labour Organization conventions, including the Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97) and the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention 1975 (No. 143) deal with these issues. An example for a regional agreement is the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers of the Council of Europe of 1977, which applies to nationals of European states who have been authorized by another contracting party to reside in its territory in order to take up paid employment and being joined by their family members (Art. 12).”³⁷

A expansão desses padrões acompanha a progressão do comércio internacional e do investimento estrangeiro que, por sua vez, não foi resultado de desígnios políticos impostos somente na economia global. Aconteceram por uma conjunção de fatores, que incluem o pensamento liberal consolidado pelo Thatcherismo e pelo Reaganismo, o colapso do bloco socialista soviético e a

³⁷ International Symposium on Migration: Towards Regional Cooperation On Irregular/Undocumented Migration. Bangkok, Thailand. 21-23 April 1999. Partnership

derrubada do muro de Berlim - que deu início à desintegração de sistemas econômicos muito fechados, substituídos por outros sistemas de cooperação.

Enquanto isso, ganhavam importância crises econômicas, tais como as crises de final dos anos 70 e início dos anos 90, provocando fossos de ressaca financeira, principalmente em relação à política econômica dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (com altíssimas taxas de desemprego e inflação). Aos poucos, as economias foram levadas a integrar-se e abrirem-se ao panorama mundial pela crise que tomava conta das suas esferas nacionais financeiras e de produção, como em relação ao Chile, à China, o México, a Argentina, Índia e Brasil, países que captavam cada vez mais investimentos exteriores gerando o custo de se manter nos padrões estabelecidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), fomentando relações múltiplas e de outra ordem, mais ou menos universais.³⁸

O grande desafio colocado sobre a globalização é o desnivelamento exacerbado entre países pobres e ricos, e entre as camadas ricas e pobres dos países que liberalizaram suas economias. A percepção mais clara é a de que a abertura tem cultivado o desnivelamento entre nações e pessoas e, ao mesmo tempo, sua negação é o grande obstáculo para a internacionalização pacífica dos sistemas e, conseqüentemente, sua integração. Isso ocorre fundamentalmente em relação ao aspecto social e humano, da integração, que nos interessa particularmente.

Building: *The Role Of International reorganizations In Dealing With Irregular/Undocumented Migration*. Paper submitted by the International Organization For Migration (IOM).

³⁸ Ibidem. Nardin, Terry, pp.31-32.

Em contrapartida, se o desnivelamento entre economias estáveis e instáveis no sistema motiva mudanças da ordem do fluxo de pessoas, especialmente em função de novas oportunidades, não estão os países de economia instável invariavelmente não atingidos pelo fenômeno. Isso, nesta interpretação, depende unicamente de parâmetros comparativos de análise, onde economias ainda instáveis podem representar maior oportunidade do que outras, com instabilidade ainda mais acentuada. Desta forma, estão todas elas sujeitas, de uma forma ou de outra, aos contrapesos dos fluxos e das outras tendências da globalização e regionalização progressivas. Ainda, as barreiras culturais ainda são extensas, dado que o multiculturalismo propagado nos anos 70 teve como efeito perverso a segregação intensiva dos indivíduos entre suas nacionalidades (*jus soli*), suas raízes (*jus sangüini*), suas características físicas e culturais, suas línguas.

A preocupação em relação à marginalização dos países pobres no sistema econômico global focalizou casos especialmente graves, como na África. Mas, estes casos, distantes do panorama econômico, não têm a expressão política e social que têm os países médios, em desenvolvimento, onde a pobreza e a exclusão podem ser fatores de desagregação das maiores economias. Esses países e seus respectivos cidadãos geram barreiras culturais nos países centrais que levam à exacerbação dos extremismos de direita, como no caso na forte demanda por mão-de-obra pouco qualificada em conjunção com a estagnação econômica de países periféricos, gerando um novo movimento de imigração (*new immigration*).

O aspecto nacional, por enquanto, determina grande parte do sucesso e do insucesso em relação à integração ao mercado mundial e, por isso, neste caso, a

soberania é importante para a adesão ou não às regras e demandas internacionais (como no caso da integração do Brasil na ALCA - Área de Livre Comércio das Américas).

Em 1998, A OMC (WTO) declarava que o comércio global e os fluxos de investimento se tornaram, na verdade, menos concentrados nas últimas duas décadas, quando ajustou-se o crescimento do comércio no mundo, em larga escala. A concentração do comércio e dos fluxos financeiros teria caído entre países que liberalizaram-se mais rapidamente, aumentando entre os que integraram-se mais lentamente. A marginalização de determinados países, segundo estes analistas de mercado, teria sido propiciada, assim, através de políticas nacionais auto-centradas, e não como resultado do processo de globalização - o que não explica as disparidades de concorrência no início do jogo econômico global.

A intensificação das relações comerciais acabaram por determinar a transferência de tecnologia e o grande deslocamento de força de trabalho entre os países centrais e os países em desenvolvimento. Mesmo dentro das nações, desde os Estados Unidos ao Brasil, o fluxo de pessoas em deslocamento contínuo é muito grande. Cerca de três-quartos dos americanos deslocaram-se de suas origens em busca de oportunidades de trabalho. Assim como o emprego, a tecnologia é também uma variável que explica as mudanças em relação à desigualdade de distribuição de renda. Há um impacto importante da inserção de tecnologia tanto nos salários quanto na diversificação qualitativa da mão-de-obra, atrelando o fluxo de bens ao fluxo de pessoas. Hoje, mais de um décimo da força produtiva do

mundo provém dos fluxos migratórios de investimentos e mão-de-obra, o que não pode ser excluído da nova ordem internacional.

Na Europa Ocidental, o mecanismo de cooperação entre as várias agências nacionais foi preenchido pelo aparecimento da União Européia e de todas as suas instituições políticas. Depois da unidade econômica e do transbordamento das economias nacionais, a paisagem da segurança interna da Europa mudou expressivamente, reestruturando-se segundo algumas prioridades. Dentre essas prioridades, o terrorismo, a imigração ilegal e contrabando de drogas se tornaram as três áreas de maior investimento da União Européia, criando uma cooperação policial intensa entre membros e não-membros. Os esforços para a integração européia por completo contaram, nos últimos anos, com um aparato policial efetivo, mantido através de acordos e instituições, o que tangencia do aspecto de inserção que predomina em seus discursos.

Uma das grandes contradições da Nova Ordem Mundial no que diz respeito aos indivíduos, é a necessidade em reinventarem suas identidades nacionais e adaptarem-se às novas fronteiras depois da política de integração. A reinvenção das identidades nacionais prevalece porque o nacionalismo é ainda mais forte do que os Estados-Nacionais. Nos Estados Unidos e na Europa o novo nacionalismo é um dos pontos centrais nos debates sobre a transição da modernidade para uma pós-modernidade muito mais efêmera, fugidia. Estes debates contínuos produziram uma genealogia de idéias para a nova ordem como: pós-modernidade, supranacionalidade, globalismo, cosmopolitismo.

O nacionalismo ganha, assim, uma atribuição negativa, proveniente dos países subdesenvolvidos, na medida em que liga-se à manutenção de uma geografia ultrapassada. Mas, o mesmo nacionalismo diz respeito à existência de disparidades culturais grandes, hoje existentes dentro das fronteiras dos Estados, uma vez que se propiciou o transbordamento das culturais para a região integrada e para além dela. Do contrário, não se pode superar o nacionalismo, mas apenas, permitiu-se a convivência e o acirramento de vários deles em uma só fronteira.

Já que envolve uma bifurcação de significados e fronteiras, o novo nacionalismo sublinha a assincronia que é gerada pelo processo de globalização, assim como pelo processo de regionalização. Como todos os outros significados reinventados na Nova Ordem que atribuem contemporaneidade e normatividade às partes desenvolvidas do mundo, as pessoas ainda não puderam ser incluídas na economia dos "pós" ou "neo". A desigualdade continua prevalecendo no mundo entre norte e sul, ocidente e oriente, no mundo pós-industrial, pós-moderno, pós-classista, pós-histórico, pós-humano - onde as populações tornam-se crescentemente empobrecidas na Ásia, América, ou na África, servindo como objetos de conhecimento para os discursos pós-nacionais do ocidente mais rico.

Capítulo 3 - Da circulação de Pessoas, Bens e Serviços.

É absolutamente indispensável notar que a questão que movimenta o debate sobre a circulação de pessoas entre as fronteiras políticas, orienta-se a partir da principal motivação para a imigração: a busca por melhores oportunidades no lugar de destino, sempre em relação ao lugar de origem. Além desta, o segundo tipo particular de motivação ocorre quando da ocorrência de condições políticas adversas na origem, que podem configurar uma situação de asilo – mais rara presença do que a primeira, na contemporaneidade.

Divididas entre abordagens estruturalistas, comparativistas, da *public choice*, da crítica ao realismo ou culturalistas, as teorias de desenvolvimento econômico apóiam-se, sobretudo hoje em dia, na análise das condições sistêmicas relevantes para o estabelecimento de crescimento econômico mais ou menos significativo dos Estados.³⁹ Nessas condições, as perspectivas dos estudos de política econômica têm em comum a tentativa de compreender e contribuir para a criação de melhores bases de desenvolvimento na ampliação da relação entre as estruturas e a sociedade, e não somente na ampliação das primeiras. Desta forma, estudos que têm como fatores relevantes as modificações sociais mais contundentes, paralelamente à avaliação das condições de adaptação das estruturas às tais transformações, tornam-se cada vez mais relevantes.

Em correspondência com a evolução da economia política e demais áreas colaboradoras, têm especial relevância os que abordam as novas condições de

³⁹ Esta análise sobre as atuais teorias de desenvolvimento baseou-se no editorial de Andrew GAMBLE, Anthony PAYNE, Michael DIETRICH & Michael KENNY, In: *New Political economy*. Vol. 1 No. 1, 1996.

emprego e trabalho em meio às modificações expressivas pelas quais passou a grande maioria das sociedades. Ou seja, a questão que sobressai neste universo de estudos diz respeito diretamente à capacitação das sociedades em relação aos recursos disponíveis sob o entendimento de que não são estes recursos, de nenhuma forma, desvinculados das condições sociais que tangem o trabalho – seja por razões humanistas ou seja pelo temor de que as crises sociais deste tipo determinem perdas competitivas e o não desenvolvimento.

Das mudanças sociais e estruturais mais significativas nos modelos econômicos no que participa o trabalho, a origem da discussão dá-se sobre o desemprego e as transformações da ordem da empregabilidade, diminuída em sua abrangência e reduzida nas suas garantias, uma vez aumentadas as variações neste âmbito. Um estudo feito pelo *The Working Group of Unemployment*, coordenado por Jørgen Goul Andersen, do *Centre for Comparative Welfare Studies* (Aalborg University), procurou demonstrar como o mercado de trabalho tem se estabelecido entre 1998 e 2003 em alguns dos países europeus, assim propondo:

“That is, it has examined changing labour markets and welfare policies from a citizenship perspective and analysed how labour market marginalisation affects citizenship under conditions of different welfare policies. There has been a slight change of emphasis, giving more weight to the analysis of changing labour markets/ unemployment and its causes, as well as to more detailed analyses of active labour market policies (ALMP) from a

citizenship perspective, and slightly less to analyses of political behaviour at the individual level".⁴⁰

A proposta fora especialmente gerenciada segundo estimativas da OECD em 1997, pelas quais somente 3 países obtiveram índices decrescentes do que qualificaram como desemprego estrutural, enquanto que outros 10 países haviam apresentados índices crescentes de desemprego estrutural – determinação esta que explica-se pelas estruturas políticas e econômicas e dificilmente é revertida segundo o andamento dos ciclos econômicos de praxe. Estes índices – em geral, o dobro das estimativas dos Estados Unidos para o mesmo período – demonstraram o quanto as estruturas européias apresentavam-se como pouco flexíveis no início dos anos 90, também compressoras dos níveis de salários, mas especialmente, pouco capacitadoras e incentivadoras da criação de novos postos de trabalho.

Em compensação, para os anos seguintes a 1997, demonstra-se pelo relatório que a perspectiva pessimista sofreu reações quando países como a Dinamarca, Suíça, Alemanha e os países nórdicos demonstraram controle sobre os respectivos números de desemprego, o que sinalizava que políticas expressivas poderiam reverter quadros de perdas significativas, quando o desemprego não apresentava-se necessariamente mais na qualidade de estrutural (originária da interpretação *standard* da crise). Estes resultados resumiam-se na crença de que o desemprego crônico não provinha necessariamente de uma esclerose institucional européia generalizada, mas que políticas de reversão poderiam determinar

⁴⁰ Referências do estudo: COST 13A - Working Group Unemployment. Final Report 1998-

diferentes aspectos para a cidadania social dos indivíduos, na maior parte negligenciada por cálculos e políticas não específicas e obscurecidas por amostragens pouco significativas – como no caso dos Estados Unidos algumas vezes. Neste caso, o grupo procurou demonstrar como políticas de *welfare* foram bem sucedidas na reversão do quadro pessimista anterior e, assim, como as instituições responsáveis não eram absolutamente imutáveis.

Uma segunda parte do relatório demonstrou ainda que políticas em níveis pequenos e reduzidos podem determinar mudanças sistêmicas maiores e não esperadas em sua abrangência mais geral, ainda que ocasionem mudanças no escopo da cidadania que, em princípio, possam parecer negativas para o escopo social local. A mudança relativa mais recorrente nestes estudos se deveu à substituição do foco em políticas sociais e compensações econômicas na esfera da cidadania por políticas de inclusão social através do trabalho, o que representou queda nos índices de desemprego para estes últimos anos, comparativamente às anteriores estimativas.

Em contrapartida, o mesmo relatório apontou alguns dos desvios que, neste prazo, representaram dificuldades importantes referentes às política públicas e à representação de uma cidadania social completa, dentre os quais, os fatores apresentados do trecho abaixo:

“A number of actual and potential problems also surfaced. In the first place, some programmes would be unduly expensive, if the employment situation should return. Next,

2003. October, 1998.

some programmes would entail an erosion of social citizenship, if the employment situation deteriorates. Third, nearly all countries experienced employment problems with immigrants. And finally, several reforms entails problems with the social rights of those "hard to place". (p.3).

Como demonstra o relatório, a questão fundamental ainda é a gestão dos recursos para a criação de postos de trabalho sob custo relativamente pequeno. Por outro lado, está claro que a interferência de comunidades e situações adversas pode corroborar de maneira absoluta com a falta de espaço para todos nas sociedades de destino, o que, no caso da população imigrante é classificado na qualidade de *deslocamento, desplazamiento* ou *deslocados internos e externos*.

Nestas condições, o sistema previdenciário e a redução dos índices de informalidade preenchem a pauta das necessidades mais aparentes da contemporaneidade, especialmente nas democracias centrais onde, apesar das melhores taxas de crescimento e desenvolvimento relativo, cabia a reelaboração de políticas de arrecadação, previdência e securidade social dada a queda expressiva da natalidade simultaneamente a entrada de trabalhadores legais e ilegais.

Exemplo disso pode ser demonstrado com o acirramento dos mecanismos de fiscalização do trabalho imigrante da recente lei de imigração espanhola, com a contrapartida da abertura de anistia aos brasileiros em situação ilegal e com trabalho fixo na altura de 2004 (cerca de uma ano após a lei e já em meio ao governo socialista) dada a priorização da redução imediata dos índices de informalidade.

Isso comporta uma série de novas medidas que vêm sendo reconfiguradas ao longo da transição entre o anos 80 do século XX e o recente século XXI, representativas das taxas de desemprego e renda de acordo com novos parâmetros. A adequação de novos índices que espelhem as condições do mercado de trabalho, com o objetivo fundamental de reduzir os efeitos de uma crise possível⁴¹, acaba por fazermo-nos reconhecer que alguns destes cálculos demandam particularidades que, sem isso, poderiam caracterizar desvios de observação.

As disparidades entre as diversas possibilidades de solução apresentadas ocorrem das especificidades que tangenciam números mais generalistas e caracterizam diferenças entre taxas de desemprego, subemprego e o índice médio de salários para cada faixa de trabalho. Em artigo publicado na *Comparative Political Studies*⁴², Lane Kenworthy demonstrou que havia diferenças significativas entre os modelos de trabalho presentes nos Estados Unidos e os modelos europeus, particularmente porque havia um *trade-off* entre salários e benefícios e empregabilidade. Neste caso, os Estados Unidos apresentaram taxas pouco expressivas e crescentes de desemprego se comparadas estas às taxas européias.

⁴¹ Apesar de que a economia clássica aponta o gerenciamento de manobras de nível macroeconômico com o objetivo de realocar recursos, optamos aqui pelo entendimento de que essas manobras têm como motivação principal a diminuição do risco, mais ainda do que a redistribuição de recursos, dado que a sociedade contemporânea têm experimentado as condições do risco como prevaescentes. Este tipo de teoria pode ser encontrada em estudos sobre a redução da vulnerabilidade econômica tal como em: Gomes Jr., Elmo C. (2005). *Working Papers*. PUC-Rio.

⁴² Kenworthy, Lane. *Do affluent countries faces na income-jobs trade off*. *Comparative Political Studies*. Vol. 36, No. 10, December 2003. Pp. 1180-1209.

Em compensação, os ganhos correspondentes dos trabalhadores, assim como os investimentos em relação aos postos europeus, são significativamente mais expressivos, apesar de índices de desemprego maiores.

Isso quer dizer que as variações expressas pelas diferenças de abordagem no retrato econômico de países centrais, concentram-se no encontro de soluções para a redistribuição de recursos baseada permanentemente de acordo com as taxas de empregabilidade destes países. Nestas circunstâncias, os parâmetros de cálculo dos índices de emprego e desemprego representam diretamente taxas de crescimento e, portanto, de maior estabilidade econômica, cada qual através de seus recursos de defesa.

Desta forma, o trânsito dos trabalhadores imigrantes significa, aos olhos das variadas escolas da *New Political Economy*, condições novas inerentes aos fluxos de capital que, dependendo da abordagem, são percebidas e remodeladas de acordo com a crença no comportamento dos agentes, como no caso da *public choice*, ou nas instituições, desde institucionalistas clássicos ao estruturalismo e à teoria crítica. Cada aspecto destas modificações consubstanciais geradas pelos fluxos imigrantes é estudado, hoje, não de forma necessariamente a reagir e evitá-los – o que parece mais difícil dada a comunhão de acordos e normas internacionais, mas de maneira que se possa conhecer suas relações com a economia local, suas contribuições e os reajustes necessários para criar regimes de menor vulnerabilidade e risco⁴³.

Aliamos, assim, algumas condições essenciais que acreditamos corroborarem com um complexo sistema de relações políticas e econômicas entre países e imigrantes, onde a política imigratória parece-nos como imprecisa, incompleta e não adequada aos reais efeitos envolvidos neste ciclo. Assim, procuramos demonstrar, até agora, quais as reflexões teóricas que envolvem as democracias no âmbito doméstico e no âmbito internacional, partindo às condições econômicas fomentadas e envolvidas nas contradições inerentes à existência de políticas imigratórias.

Nestas condições, acreditamos ser indissociável o elo entre o grau de democratização, de internacionalização e as características econômicas de um país para que ele presencie as contradições inerentes à sua política imigratória - tal como está organizada a tese. Ou seja, partimos ao terceiro elemento de um tripé de condições para que avaliemos a política imigratória, das suas contradições pertencentes a esta específica conjuntura de fatores, chegando, no próximo capítulo, aos motivos que possam levar à variação das políticas imigratórias entre restritas ou abertas, como resultado das contradições antes encontradas. O caminho deste argumento encontra-se no terceiro cenário das contradições - a economia - para, então, chegarmos às características neste processo que possam levar a tais contradições, nos próximos capítulos.

Uma vez ambientado entre a democracia, a internacionalização e condições econômicas apreciáveis (particularmente em termos comparativos), um

⁴³ Ver sobre economia e migrações a referência: WONG, Kar-yiu. (1995). *International Trade in Goods and Factor Mobility*. Cambridge, MIT Press.

país se torna potencialmente receptor de imigrantes e, portanto, dentro do quadro de reflexão desta tese. Uma vez reconhecidas as discussões tangíveis aos aspectos democráticos, internacionais e econômicos, avaliamos os elementos que, dentro destes aspectos possam fazer variar as políticas imigratórias, e torná-las, assim, contraditórias em relação à evolução dos três elementos primeiros. Por ora, concentremo-nos no terceiro elemento, a economia, como um destes ambientes de uma política imigratória que faça-a complexa como diagnosticamos.

(3.1) Fluxos de capital e a economia da imigração.

Dentro do sistema econômico operante em determinado país, no que tange as migrações, as relações de serviços prevalecem como sendo o espectro de maior relevância. Consideravelmente menores do que as relações informais são os números de imigrantes que representam relações formais de trabalho imigrante, o que caracteriza outro âmbito das condições econômicas estabelecidas a respeito do potencial migratório de determinada região e do fomento à economia local envolvida.

Neste item, preocupamo-nos substancialmente com fluxos de capital inseridos no âmbito do assunto, que possam estimular e serem estimulados por laços econômicos nacionais e não-nacionais. São aqui, novamente, menos importantes para esta tese as condições formais de trabalho, na medida em que atendem às normas circunscritas nas políticas imigratórias e uma vez que, para

caracterizar possíveis distorções destas, retratamos um cenário muito mais amplo das relações econômicas existentes. Tal cenário, é obscurecido pelas relações informais de trabalho e fluxos de capital não aparentes, notadamente do setor de serviços.

Ou seja, de um lado objetiva-se demonstrar o quão são determinantes os fluxos de capital através da disponibilidade da mão-de-obra imigrante para a economia local; por outro, considerando-se a política imigratória uma variante da economia, constatamo-na como contraditoriamente e comumente restritiva - quando da qualificação de que ressoa em crise econômica e não em estímulo variado e equilibrado pelas leis da oferta e procura.

Desde 1994, o GATS (*General Agreement on Trade and Services*) estabelece que as trocas econômicas consideradas de serviço estão estabelecidas: pelas relações econômicas entre um e outro país; de um país para consumidores de outro país (como a respeito do turismo); através da presença comercial de um país em outro (bancos, por exemplo); e ainda, através da presença de naturais de um país em outro. Neste caso, parece absolutamente relevante caracterizar a adequação ou não de políticas imigratórias ao reconhecimento de que as relações econômicas nesta esfera tangenciam da jurisdição implantada para atender aos fluxos humanos, especialmente quando reconhecidos os fluxos de capital que permeiam os primeiros.

Assim, tomamos como importante para esta discussão a presença formal ou informal de imigrantes como referência absoluta do fluxo de capital presente

nestes países de destino. Ao mesmo tempo, reconhecemos que fluxos de serviço podem ir ainda além das relações humanas e serem absorvidos pelas relações institucionais que promovem ainda mais tais transações econômicas. Portanto, não cabe pensarmos as políticas imigratórias como limitadamente decorrentes das atribuições legislativas e institucionais de um país, especialmente, de uma determinada democracia.

Em função disto, nossa hipótese centra-se na consideração de que as políticas imigratórias são provenientes das pressões internas e externas promovidas pelas transações econômicas que ocorrem entre instituições e pessoas nacionais e não nacionais, dentro de uma fronteira e entre duas ou mais. Não se incluem aqui - muito embora relevantes - migrações temporais circunscritas em guerras civis e guerras políticas, uma vez que estes fluxos são pontuais, limitados e históricos, não estabelecendo mudanças contínuas nas relações econômicas de uma nação de forma visível, como é o caso dos fluxos gerados por busca oportunidade, de capital.⁴⁴

Nos casos onde a imigração - ou a emigração - é absolutamente motivada por questões conjunturais que tangem a economia local e a promessa de melhores condições na economia receptora, o número de ilegais é particularmente maior, dado que as migrações de asilo são firmadas comumente entre governos e, mesmo

⁴⁴ Sobre isso, ver: HOLLIFIELD, James. (1999). *Migration, trade, and the nation-State: the myth of globalization*. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. Vol. 3, No. 2, pp. 371-414. JACOBSON, David. 1998-99. *New border customs: Migration and the changing role of the State*. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. Vol. 3, No. 2, pp. 371-414.

o tráfico de pessoas pode ser considerado junto aos outros tipos de migração, uma vez que também têm apelo econômico. Portanto, ainda que se deseje coibir as migrações voluntárias e restringir as políticas de recepção legal de estrangeiros, elas continuam a acontecer, tendo em vista trânsitos históricos por recurso e oportunidade, ainda que através de altíssimos riscos.

Em texto de 1985, Wilfred Ethier ⁴⁵ elabora os motivos pelos quais este tipo de migração é numericamente importante nas principais democracias desenvolvidas do ocidente. O autor destaca que o trabalho imigrante é ainda considerado temporário o que, para efeito da previdência em específico ou dos custos definitivos gerais do Estado, parece ser positivo pela expectativa do retorno do imigrante. Em segundo lugar, considera que não há equilíbrio entre os postos de trabalho existentes, o trabalho imigrante e o trabalho nativo; ou seja, considerando que existe uma demanda expressiva que orienta os fluxos de imigrantes, estes ocupam postos que a população nativa não ocupa - ao menos na mesma intensidade.

Nesse sentido, retrata ainda Ethier outras duas boas razões para a intensificação destes fluxos. De um lado, os imigrantes aceitam condições de trabalho que os nativos rejeitam comunitariamente ou através dos termos do Estado receptor; ao mesmo tempo são os imigrantes recursos em completa e constante disponibilidade, o que minimiza a sujeição às crises cíclicas econômicas. Por último, os países de destino experimentam uma considerável mobilidade

⁴⁵ Ethier, Wilfred J. 1985. *International trade and labor migration*. American Economic Review, Sept. 1985, 75(4): pp.691-707.

social e uma flexibilidade em relação ao mercado de trabalho, que não são características dos países de origem destas populações.

Com uma amostragem diversa de países, o *Cambridge survey on migration* acaba por constatar que o fluxo migratório pode ser mais positivo do que as instituições e canais políticos parecem esperar.⁴⁶ Como não há uma contabilização mais precisa da participação per capita na economia pelos imigrantes, não é possível também que se estabeleça uma relação de efeitos de mão-dupla entre estes e a economia receptora.

Se, de um modo, podemos considerar que a melhoria da qualidade de vida destas pessoas e sua presença representam uma absorção considerável de recursos, também são eles presença importante do outro lado da balança econômica de consumo sem, no entanto, usufruírem – pela ilegalidade ou pela temporariedade de sua permanência – por completo, das instâncias e direitos deste Estado.

Neste caso, considera-se aqui que, em larga escala, há uma inoperância das instituições reguladoras no que diz respeito ao efeito real econômico da presença imigrante na economia de destino ou de recepção (*host economy*). Baseados na expectativa do inchaço econômico, Estados operam com alto grau de contenção, subestimando e subcalculando os efeitos positivos para a economia destes grupos.

⁴⁶ Cohen, Robin, (1995). *The Cambridge Survey of World Migration*. New York. Cambridge University Press.

Com isso, cabe questionar ainda, além dos desvios operacionais e estimativas dos Estados, se estes são trocados pela crença de que é inoperante e insuficiente a economia nesta escala de recepção para que se promova maior acesso e possibilidade de legalidade ou se a própria ilegalidade fomenta outra crença de que a informalidade preenche determinados postos que, por conveniência para o Estado, apresentam condições propícias para a continuidade da ilegalidade – particularmente em relação aos postos de baixa escolaridade.

Assim, poderíamos dar continuidade ao argumento, tratando tal desconhecimento como razão da contenção da legalidade, através da qual Estado poderia usufruir diretamente da presença imigrante. Ou, de outra perspectiva, que a ilegalidade possa sinalizar conveniência para com a manutenção do não usufruto do Estado de direito – do curto ao longo prazo - ao mesmo tempo em que também é conveniente a manutenção desta mão-de-obra a baixos custos para a economia.

Esta linha de pensamento vai de encontro aos argumentos defendidos por Bimal Ghosh e, especialmente, por Philip Martin, quando da seleção de três fatores fundamentais que, de maneira absoluta e combinada, motivam os fluxos migratórios e são responsáveis pela detecção de que existe um cenário econômico de favorecimento a tais condições no destino. São os fatores: oportunidades continuadas que determinem a saída de migrantes no destino; motivações

advindas dos ajustes da economia local à abertura comercial (*free trade arising conditions*); e ainda, redes sociais construídas dentre as bordas.⁴⁷

Em artigo no mesmo volume, Thomas Straubhaar defende o que integra o argumento fundamental da reunião destes pesquisadores por Ghosh: pela existência de um regime que qualifica como GAMP, ou *General Agreement on Movements of People*. Através do acordo, as nações estariam sendo preparadas a atenderem aos fluxos temporários, de forma que possibilitassem o reconhecimento geral de que houve um aumento de até 70%, nos últimos 10 anos, do setor de serviços nos países de destino, que é preenchido pela população imigrante, de cujos fluxos são compreendidos entre temporários e não-temporários. Esta realidade determina mudanças significativas na rigidez institucional de Estados e suas políticas públicas, de forma que deveriam ser indissociáveis as políticas públicas de praxe das políticas imigratórias (majoritariamente diferenciada das outras), democracia, e as transações econômicas envolvidas (da produtividade aos recursos humanos).

Nessas condições, cabe ressaltar ainda o argumento de Bean e Bell Rose (1999, p.37), que destacam que as grandes mudanças originadas pelos grupos de imigrantes em comunidades urbanas e com regimes econômicos rígidos acaba por provocar maior competitividade entre nativos e as populações imigrantes, particularmente em função de dois recursos: salário e emprego. Este movimento poderia ser evitado, no entanto, do estabelecimento de regras mais flexíveis de

⁴⁷ Martin, P.; Lowel, B.; Taylor, E.J. *Mexico-Us Migration*. In: Ghosh, Bimal. (2003). *Managing Migration – time for an international regime?* New York, Oxford Uni. Press.

competitividade, uma vez que seria dispensada a criação de condições artificiais de controle.

(3.2) Migrações e desenvolvimento local.

Quando das grandes migrações dos séculos XVIII e XIX, o direcionamento tácito da abertura aos imigrantes para que políticas imigratórias pudessem beneficiar estados em desenvolvimento era notório. Dessa forma, o contingente humano que se direcionava, como exemplo, para o continente americano sinalizava a iniciação de uma era de crescimento trazida pelos recursos técnicos que estes imigrantes incorporavam nas novas economias, uma vez que eram provenientes de regiões em crise e ausência de oportunidades.

Muito embora os períodos de grandes crises e grandes contingentes populacionais migrantes não se dê da mesma forma nos auspícios do século XXI – com a exceção das crises originárias de guerra civil –, a continuidade dos fluxos é a característica mais notória que pode demonstrar a relevância, para as economias locais, dessas pessoas. De forma independente da vontade política dos Estados e de suas nações existe o reconhecimento de uma realidade que, embora rejeitada, é fomentada pela oferta de trabalho nas regiões de destino, aumentada ainda pela condição de ilegalidade de grande parte destes imigrantes.

Nesse sentido, o que se pode observar são as condições econômicas fomentadas pelos imigrantes que estão fora das estatísticas oficiais e dos

mecanismos de abertura das políticas imigratórias em vigor, de forma a notar o quanto estas formas de trabalho estão contribuindo para a atividade local de destino. Conseqüentemente, a continuidade dos fluxos nos é dada a partir do dado espelhado anteriormente: ou seja, não é possível que se tenha fluxos contínuos para um mesmo destino sem que se tivesse recursos e condições econômicas de estada e fomento nesses destinos.

Naturalmente, a existência de comunidades particulares em cada destino, uma vez bem sucedidas, contribui significativamente para o alastre deste fenômeno e, assim, para a permanência das condições anteriores como critérios do estabelecimento desses grupos, a começar pela permanência da ilegalidade em grande medida.

Tratamos aqui de, ao observar as relações de determinados grupos de imigrantes com suas economias de destino e, posteriormente, com as suas economias de origem (quando da remessa de dinheiro), procurar qualificar quais os resultados possíveis para a economia local de destino. Assim, deseja-se espelhar alguns possíveis resultados da maior liberalização de políticas imigratórias, atendendo a evolução da liberalização das fronteiras políticas descrita no segundo capítulo desta tese, a partir da análise das relações já existentes entre imigrantes ilegais e economias de destino.

Está claro que a liberalização de políticas imigratórias, porém, poderia gerar duas condições novas dessas relações, que devem ser antecipadamente descritas. A ilegalidade espelha uma condição atípica de precificação da mão-de-obra, que só o é tão demandada porque dentre tais condições. Ao mesmo tempo,

com uma ampliação dos recursos de legalidade de grupos de imigrantes, tende-se a ampliar substantivamente a margem de recolhimento de impostos do governo, ao mesmo tempo em que coloca em paridade de condições de competição cidadãos e imigrantes legais no mercado de trabalho.

Dos beneficiários do trânsito de imigrantes ilegais, assim, podemos observar do caso Californiano, nos Estados Unidos:

California's employers, and its economy more generally, have been the primary beneficiaries of this recent immigration. To employers, immigrants are cheaper but equally as productive as native-born workers across all levels of education from high school dropouts to college graduates. This comparative labor cost advantage helped the state's economy grow more rapidly than that of the rest of the nation from 1960 to 1990. Although the state suffered a long and deep recession from 1990 to 1994, immigration has continued unabated. Currently, California's employment growth is once again exceeding that of the rest of the nation.

Em contrapartida, o peso econômico que pode gerar a ilegalidade para o Estado deve também ser estimado, principalmente quando da constatação da inevitabilidade dos fluxos e das possibilidades de recolhimento advindas de uma ampliação da legalidade. Ainda sobre o caso Californiano, podemos notar o revés:

The economic benefits of immigration have not been without some costs. The high concentration of refugees and other low-income immigrants who are high users of public

*services has impacted the state fiscally. So have a growing number of elderly immigrants, who--without pensions and ineligible for Social Security--have sought Supplemental Security Income and Medical, which are partially funded by the state. Finally, with an age structure conducive to childbearing and high fertility rates, immigrants have been a major contributor to the rapid increase in primary and middle school enrollments, which have placed an additional burden on the state's resources. This effect will eventually be felt throughout the state's educational system.*⁴⁸

O exemplo acima estudado demonstra o que boa parte dos casos representa: fluxos contínuos, de comunidades inteiras e pouco variantes na sua origem, de pessoas de baixa ou média escolaridade e, comumente, sem o domínio da língua estrangeira de destino. Mas há ainda os casos de desenvolvimento também continuado de imigração qualificada, da mesma forma, originárias de uma ou poucas regiões. Este é o caso dos indianos no Reino Unido – cenário do usufruto amplo dos conhecimentos matemáticos e culinários do povo em questão.

Ao estudar a amplitude da participação imigrante de alta escolaridade no Reino Unido, especificamente, Bill Wells assim declara:

*“The conclusion of the note is that migration is likely to play a small, but increasing, part in improving the efficient functioning of the labour market”.*⁴⁹

⁴⁸ A pesquisa citada fora desenvolvida pela fundação RAND, no Center for Research on Immigration Policy, com a colaboração do Policy Center of the National Defense Research Institute, ligado à Secretaria de Defesa e demais agências. Ver www.rand.org.

⁴⁹ Discussion paper, por Bill Wells, Divisional Manager of Economy and Labour market Division at the Department for Education and Employment, para um Seminário no Institute for Public Policy Research, Maio, 2001.

A questão reafirma o que muito fez parte das políticas imigratórias por todo o mundo e o que foi, no Brasil e durante anos, símbolo do desenvolvimento – a ampla aceitação e motivação para imigrantes qualificados e especializados para os setores nacionais deficientes. Neste caso, a permanência da demanda do mercado de trabalho por estes imigrantes acabou por determinar mudanças nas políticas imigratórias fazendo com que pudessem atender às tais necessidades de maneira diferenciada. Pela própria dinâmica dos fluxos, inclusive os de mão-obra qualificada, as políticas imigratórias têm sido gerenciadas de forma que a abertura ou fechamento ocorra majoritariamente em função da origem nacional e, muito menos, pelas inúmeras qualificações dos sujeitos envolvidos.

Do contrário do que possam sinalizar estudos sobre as perdas a respeito da ilegalidade dos imigrantes e os ganhos potenciais destes para as economias de destino, uma série de institutos e pesquisadores, os mais importantes deles nos Estados Unidos, estão debruçados estatísticas que defendam, em linhas gerais, a idéia de que os imigrantes desviam o desenvolvimento local direcionado aos nativos, substituindo inclusive, grande parte das minorias e gerando, por conseguinte, um empobrecimento em massa da população local.

A defesa de grupos conservadores motivados pela contenção da imigração em território americano, é feita de forma que a imigração é tida como o principal fator de drenagem dos recursos econômicos originais americanos, estimando um

custo em tributos para cada americano de \$166 a \$226 (dólares)⁵⁰. Ou seja, defendem esses grupos que o custo de cada imigrante para os americanos pagantes de tributos ultrapassa a margem ganha com seus baixos salários, gerando, assim, dois efeitos perversos: o primeiro os altos tributos aos americanos nativos; o segundo, a perda de mercado de trabalho dos nativos em relação aos imigrantes.

Comumente, os grupos ligados à contenção da imigração rejeitam o fato de que há relações dependentes e estabelecidas entre as economias de destino e os imigrantes, de forma que não se pode presumir de fato a realidade econômica sem a presença dos imigrantes, especialmente nos lugares onde se tem a maior reação às comunidades e onde elas se fazem mais presentes. Tais relações de dependência podem ser parcialmente estimadas através do cálculo dos recursos econômicos circulantes e, jamais, através da exclusão destes imigrantes.

De outro modo, há estudos como o de Jeffrey Williamson, de Harvard University⁵¹, que demonstra que a *convergência* produtiva econômica em que se encontravam algumas nações, em especial, os Estados Unidos no século XIX, foi determinada pela associação de alguns fatores tais como: o aumento dos salários, o aprimoramento técnico, a rentabilidade dos negócios, a necessidade do aumento produtivo em grande escala.

Neste nível, as relações econômicas foram tão aprimoradas quanto os fluxos de imigrantes se fizeram, as trocas aumentaram e as possibilidades se diversificaram. Enquanto isso, os períodos de crise (1840 aprox.) tal como a que

⁵⁰ Ver: *Federation for American Immigration Reform*. www.fairus.org.

⁵¹ Williamson, Jeffrey G. *Globalization, Labor Market and Police Backlash in the Past*. *Journal of Economic Perspectives*. Volume 12, Numero 4, Fall 1998, 51-72.

antecedeu o período de convergência estudado (1890 aprox.), eram permeados de um comércio muito mais modesto de *commodities*, altas tarifas, poucas vias de empreendedorismo, baixos salários e, originalmente, poucos fluxos migratórios, com alto grau de *dispersão* produtiva e de salários.

Baseando-se no índice majoritariamente utilizado (com poucas exceções que utilizam deste e de outros índices em conjunto) para medir a taxa de produtividade econômica de uma região (o GDP ou PIB), trabalhos como os de Williamson ou de Alan Taylor (*Northwestern University and National Bureau of Economic Research*) demonstram como as migrações internacionais de fins do século XIX favoreceram a convergência de produtividade econômica.

O GDP (*Gross domestic product*)⁵², aparece como o valor de mercado para todos os bens e serviços circulantes e produzidos na economia e, uma vez associado aos índices de salários e renda, demonstra fortemente o panorama de crescimento e vulnerabilidade econômica de uma região, sendo, portanto, indissociável de fenômenos como as migrações. Mais do que isso, são referências fundamentais a respeito do aproveitamento desta mão-de-obra e dos incentivos de permanência e continuidade dos fluxos, especialmente quando baseados nos resultados de convergência (*convergence outcomes*).

Desta forma, pode-se dizer que a mobilidade do mercado de trabalho, uma vez aqui associada inclusive ao fenômeno da imigração, tem estreita ligação

com a flexibilidade política que, por sua vez, pode gerar menores índices de dispersão produtiva. Assim, podemos citar uma das conclusões de Riccardo Faini⁵³:

“Factor mobility and labour market flexibility play therefore a key role in determining the final outcome. With nominal wage rigidity, a regional shock will lead to unemployment”.

Assim, em se tratando de mobilidade social, a rigidez das relações políticas que tornam a entrada ou a permanência de imigrantes mais difícil, corrobora para níveis mais altos de desemprego, uma vez que se tornam também rígidos os salários e o regime de produtividade.

É preciso que se diga, ainda, que a característica de permanência ou temporalidade da imigração é menos importante para esta avaliação. Isso acontece porque, apesar de grande parte da literatura também se utilizar desta distinção (junto a outras distinções tais como por asilo ou oportunidade; ilegalidade ou legalidade, dentre outros), a temporalidade é aqui utilizada como motivação por oportunidade, assim como a permanência ou a busca pela permanência através dos *visas* nos é utilizada como, na maior parte dos casos, a segunda etapa do período ou motivação de temporalidade (ou temporária).

⁵² Fonte: Bohlin, Jan "Swedish historical national accounts: The fifth generation". *Survey of Current Business; European Review of Economic History*, 7:1 (April, 2003): 73-97.

⁵³ Faini, Riccardo. *Migration and convergence in the regions of Europe - a bit of theory and some evidence*. Ministry of Economy, University of Brescia, CEPR and IZA. September 2003.

Independente do tempo de permanência, o dado em foco nesta tese é a modificação substancial que ocorre no destino, assim como também é dada relevância às modificações que podem gerar os grupos de imigrantes nas suas comunidades de origem. Muito embora não se deixe de considerar que as motivações podem não ser só econômicas (podendo ser a proximidade geográfica ou dos aspectos culturais), são os resultados econômicos os que nos interessam e os mais expressivos no que se refere às mudanças nas políticas imigratórias pelos respectivos governos.

Através da defesa do argumento da demanda existente no destino e da ocupação desta demanda existente pelos imigrantes, procurou-se demonstrar o quanto atendiam às expectativas econômicas das regiões de destino os imigrantes; agora, procurando não excluir a condição econômica das comunidades que se beneficiam destes imigrantes na sua origem, discorrerei sobre os efeitos gerados pelas migrações para economias mais frágeis do que a originária destes grupos, uma vez renovada com esta ascensão econômica.

(3.3) Remessas de capital e crescimento econômico dos países de origem.

Em grande escala, o parâmetro econômico utilizado pelos estudos de imigração – especialmente os ligados à imigração ilegal – é o PIB (GDP).⁵⁴ Com algumas exceções, economistas concordam que a variação do PIB é absolutamente

determinante para a motivação da migração de uma pessoa ou mais para outro lugar. Ou seja, em relação aos países, as pessoas seriam fortemente motivadas a mudar, de acordo com diferenças expressivas entre os produtos nacionais brutos da origem e do destino, além de diferenças também em relação às taxas de crescimento econômico, ainda que em menor escala.

Isso quer dizer que a emigração de grupos de pessoas de economias de origem em crise ou pouco elásticas na sua absorção de trabalhadores, poderia gerar um efeito econômico, ainda na região de origem, de distensão e crescimento, especialmente para os mercados de profundo inchaço.

Ao mesmo tempo, a literatura de migrações não descarta em seus estudos, efeitos perversos da imigração, como a evasão de grupos de mão-de-obra particulares e essenciais para regiões em desenvolvimento.⁵⁴ Porém, este tipo de migração e efeito, está provado, ocorre consubstancialmente nos casos de emigração motivada por conflito na origem - como no caso dos iugoslavos e iraquianos -, ou ainda, para destinos em período pós-conflito - como no caso da emigração de operários da construção dos países árabes vizinhos ao Kwait.

Assim, grande parte da discussão que requer maior liberalização e legalidade para as populações imigrantes é defendida tanto sob o ponto de vista da colaboração desta população economicamente ativa em relação às regiões de destino, quanto a respeito dos benefícios levados, por estes grupos, a sua economia

⁵⁴ Ver Appleyard, Reginald. *International Migration and Developing Countries*. OECD Development Centre, Intergovernmental Committee for Migration. Paper para a Conferência "Migration and Development", fev, 1987.

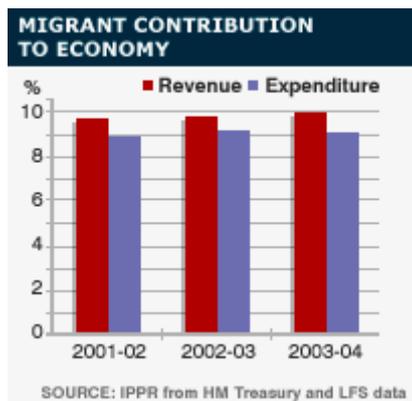
⁵⁵ Idem. P.63.

de origem, através de remessas de dinheiro, qualificação ou evasão de mão-de-obra excedente.

Esta temática acaba por ser questionada no campo da internacionalidade das relações democráticas e distributivas de recursos. Pois, se os fluxos de pessoas são orientados pela busca de melhor oportunidade e qualidade de vida, a responsabilidade para com estas pessoas deixa de ser tão somente do Estado, imerso em relações muito mais complexas do que sua jurisdição permite. Naturalmente, relações multilaterais e bilaterais são renovadas ou comprometidas quando da emigração e imigração em volume por nacionalidade. Por esta razão, a imigração ilegal pode ser tão perniciosa para a economia de destino quanto motivada na intenção de conter os fluxos de forma repressiva, sem que se busque as causas ou alternativas possíveis de legalidade.

Assim, a defesa da legalidade expressa, sobretudo, a necessidade do controle, e substitui a contenção e a repressão dos movimentos migratórios internacionais. Através de controle político entendemos que a criação de regras passíveis de serem cumpridas, organizaria e redistribuiria o trabalho (modelo DIT), ao mesmo tempo em que geraria equilíbrio entre salários nativos e não-nativos, oferta e procura, arrecadação do Estado, programas de assistência, reduzindo-se, então, os níveis de ilegalidade nos destinos.

A respeito do potencial de arrecadação de países desenvolvidos em relação à população imigrante, uma pesquisa no Reino Unido publicada pela BBC em 27 de abril de 2005, demonstra que:



- Os gastos públicos com os imigrantes flutuaram entre 8,5% e 9% do gasto total;
- As contribuições econômicas dos imigrantes vêm aumentando progressivamente entre 2001 e 2004.

Neste caso, a rede de relações sociais estabelecidas entre famílias imigrantes e suas comunidades de origem acaba corroborando para a continuidade dos fluxos e da busca por formas mais definitivas de residência, tais como os casamentos e nascimentos promovidos para a estabilidade do imigrante no destino.

Ao mesmo tempo, a longevidade da ilegalidade de imigrantes em seus destinos acaba por provocar o prolongamento das situações de instabilidade econômica, dos riscos inerentes ao trabalho, reforçando o mercado paralelo de produção, mão-de-obra e contrabando. E, ainda, grandes movimentos políticos de contenção e repressão contra grupos nacionais específicos já mostraram que a expulsão de imigrantes de determinadas regiões (como a grande expulsão de ilegais na Nigéria em 1983), deixa livres postos de trabalho antes ocupados convenientemente pelos ilegais e que, depois de um período curto, são reocupados por ilegais de outras nacionalidades⁵⁶.

⁵⁶ Idem. p.158-9.

A despeito das questões que orientem a contenção de imigrantes, a disponibilidade deste capital humano no destino renova a concepção de comunidade que é definida pela teoria do Estado. Além disso, renova em menor ou maior grau a comunidade de origem que, muitas vezes torna-se dependente destas relações entre emigrados e nacionais. A magnitude da representatividade econômica dos emigrantes para seus nacionais ou para seu país, neste caso, irá depender de algumas condições, dentre as quais, sucessivamente⁵⁷: o montante dos seus salários, das suas reservas, das suas remessas.

Por sua vez, o volume destas remessas varia consideravelmente em função dos anos de permanência destes imigrantes, da relação inerente à geração presente no destino, do número de pessoas dependentes e agregadas no próprio destino, e das possibilidades legais e ilegais de envio de dinheiro.

Toda esta circulação de capital tem relações estreitas com as motivações fundamentais que levam os imigrantes a acreditarem na melhoria da qualidade de vida a partir da mudança. Nos interessam particularmente as motivações no que possam representar a expectativa de ganho e a realidade do ganho no destino. Esta diferença é substancial para o entendimento de que o imigrante tanto pode gerar benefícios e perdas ao destino, quanto também absorve benefícios e malefícios da sua estada.

Isso ocorre porque grande parte dos imigrantes superestima o valor relativo dos seus ganhos no destino, mesmo em se falando estritamente de capital

⁵⁷ Idem, p. 170.

(e, mas especificamente, capital de reserva). Ou seja, no que tange a economia, observamos um cenário torneado entre vantagens e desvantagens para o destino, assim como vantagens e desvantagens para o próprio imigrante – ele mesmo, comumente excluído da retórica política que trata das perdas para os Estados e os seus.

Michael Todaro⁵⁸ pode contribuir expressivamente para esta alocação quando da equação dos fatores de motivação para a emigração em um fator fundamental, qual seja: a procura por mais altos salários. Segundo Todaro, enquanto houver uma diferença expressiva entre salários na origem e no destino (ele trata especialmente dos fluxos rurais-urbanos), haverá a continuidade dos fluxos.

Neste caso, a probabilidade de se encontrar um emprego, ou melhor, um trabalho, já é por si só relevante para o emigrante em potencial, uma vez que as suas condições anteriores são, na sua projeção, necessariamente piores. Em contrapartida, o modelo Todaro também nos mostra que a expectativa do potencial emigrante é sempre maior porque a possibilidade do desemprego desaparece no prazo maior da sua estada, dado que o tempo de estabilidade financeira dele superaria os ganhos de sua contínua estada na origem. O que ocorre, na prática, é que, na medida em que há uma contingência de trabalhadores com as mesmas

⁵⁸ Apesar de Todaro, radicado como pesquisador no Kenya, tratar das migrações internas no seu estudo de causas e impactos econômicos, o modelo desenvolvido por Todaro demonstra que, com efeito, não se pode estimar conseqüências absolutas sem tratar das motivações que – grande parte das vezes – são superavaliadas pelos próprios imigrantes, ao mesmo tempo em que também não se pode tratar do problema da subocupação do mercado de destino pelos migrantes, sem que se possa melhorar as condições de origem

expectativas no destino, a chance de haver uma queda brutal da renda e dos salários nesta faixa de trabalho é considerável e, mais do que isso, notável.

Segundo este modelo econômico, a expectativa de ganho para o imigrante é sinalizada pela média de salários nas funções destinadas, o custo de saída e chegada e a probabilidade de se conseguir um emprego. (TODARO, 1970). Neste caso, a redução do custo de saída e chegada da emigração para países vizinhos pode ser absolutamente relevante para a tomada de decisão do imigrante potencial, como ocorre no caso da emigração de bolivianos, colombianos e peruanos para o Brasil e Argentina, por exemplo. Baseados no fundamento econômico, como se quer aqui defender, os imigrantes, tem a tomada de decisão mensurada por esta expectativa de ganho, o que dependerá estritamente, das condições de partida e das especulações sobre a chegada – e não, diferentemente do que há de maneira dominante na literatura correspondente, focados unicamente na ida para países desenvolvidos e com altos índices de PIB, renda *per capita*, ou mesmo, empregabilidade.

Assim sendo, a busca pelo equilíbrio de salários em todas as faixas de trabalho, incluindo entre imigrantes e não-imigrantes, coloca em relevância tanto as manobras das políticas econômicas de destino e de origem envolvidas, quanto a respeito do direito dos trabalhadores em questão. O fundamento econômico destes movimentos de idas e vindas de capital, as especulações e resultados das partidas e das chegadas, só tocam às questões da formação democrática porque está no cerne do direito do trabalhador e, portanto, do direito humano.

que destoam esta expectativa. Todaro, Michael. *A Model of Labor Migration and Urban*

Cabe notar que o direito do trabalho tem evoluído tanto quanto acontece a evolução do direito internacional público nesta área. Nesse sentido, a orientação das Nações Unidas em relação à proteção dos trabalhadores, através da ILO (*International Labor Organization*), trouxe instrumentos importantes para a equação destes problemas, através da Convenção N.97, de 1949 (C97), sobre o trabalho imigrante, e da Convenção N.143 de 1975 (C143) sobre imigrantes e relações abusivas de trabalho. Todas elas são recomendações, mas colocam em cheque algumas das prerrogativas da manutenção do trabalho ilegal destes indivíduos nos seus destinos.

Como efeito, as legislações domésticas, se não podem ainda mensurar e adaptar-se aos fluxos imigrantes e seus efeitos econômicos, criam-se na circunscrição internacional através do controle do abuso da mão-de-obra imigrante e do controle das condições de trabalho, por condições mais desejáveis.

Por último, cabe notar que a presença numérica dos imigrantes já é determinante para que mudanças de cunho trabalhista ou tributário ocorram. Além disso, a presença eleitoral desses grupos, se ainda não questionada na integridade através do direito político, como pertencente à ampliação progressiva das políticas imigratórias, é exercida pela representação indireta e direta de figuras políticas locais. Como exemplo mais recente, podemos observar a vitória do candidato Antonio Villaraigosa para a prefeitura de Los Angeles, EUA, o primeiro de origem latina em mais de 130 anos.

*Capítulo 4 - Abertura e Restrição: características e variações das
Políticas Imigratórias.*

No último século, fenômenos de migração tiveram grande significado no mundo inteiro, embora esses movimentos fizessem parte de toda história humana, geralmente motivados por guerra ou pela procura por recursos. Há, assim, um número grande de pesquisadores que tentam entender os vários impactos destes movimentos por todos os tipos de fronteiras e o que acarretam para as sociedades de acordo com seu modo de organizar a vida social e suas instituições.

Na maior parte dos casos, causas conjunturais podem ser responsáveis pela motivação para que pessoas se transfiram de seus lugares para outros países ou para outras regiões do mesmo país. Diante disso, investigadores focam-se em escopos diferentes de trabalho, traçando o que hoje são campos diferentes de pesquisa, quando orientam-se pela divisão relacionada às motivações de migrantes.

Em primeiro lugar, há os estudos baseados nos movimentos de asilo ou de refugiados, caracterizados pela motivação da transferência em caso de guerra e requerentes da ajuda internacional. Em segundo lugar, outras abordagens que partem da migração orientada pelo entusiasmo no encontro de postos de trabalho e expectativas a respeito de recursos, como demonstrado no capítulo anterior.

Mas esta é, ainda, uma maneira generalizada de descrever estes estudos – na maior parte das vezes, recursos de divisão temática da chamada *Migration Theory* ou *Migration Management*. Assim, podemos tratar os fluxos motivados por trabalho a partir, também, de duas tradições: diante dos interesses nacionais, os

dilemas da redistribuição de recursos dentro dos países (fluxos rural-urbanos e intra-regionais especialmente); e ainda, a imigração observada nos movimentos internacionais de pessoas e, conseqüentemente, os efeitos gerados pela inserção de estrangeiros nas economias locais.

Fortemente conectados à dicotomia países desenvolvidos e países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, os estudos sobre migrações motivadas por trabalho (*labor migraton*) são focados em revelar as modificações significantes sobre as capacidades do mercado, enquanto consideram os primeiros largamente receptores que, por sua vez, são procurados por imigrantes de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Alguns destes estudos ajudam a ressaltar não só explicações dos fatores que geram tais conjunturas, mas, calculando algumas das estratégias possíveis a serem adotadas pelos governos. Isto, cabe dizer, encontra-se em campo minado, dado que há um choque entre procedimentos coerentes com os modelos democráticos liberais e outros mais restritivos e punitivos. Com isso, procura-se garantir a reunião de mecanismos sociais e humanos sem que se deixe de garantir taxas de crescimento econômico que fundamentarão, em conjunto com outros fatores, taxas progressivas e permanentes de desenvolvimento agregado.

Há pouquíssimos estudos que, ao longo da última década, caracterizaram-se por procurar estabelecer parâmetros de análise das políticas imigratórias que possam ser mais relevantes na sociedade internacional. Bimal Ghosh, Wayne

Cornellius, Philip Martin e James Hollifield são os principais pesquisadores hoje envolvidos com este debate mais generalista (para além dos estudos de caso) e criadores de teorias que buscam explicar as condições para a variação de políticas imigratórias, ressaltando qual a configuração atual desta política pública para a sociedade e política contemporâneas.

Diferentemente de Bimal Ghosh - indiano envolvido há tempos em estudos e soluções para o fluxo de pessoas, que integra instituições internacionais de relevância - Cornelius, Hollifield e Martin são pesquisadores americanos dedicados aos estudos, especialmente em função da sua ampla experiência na análise do caso americano em centros de pesquisa nos Estados Unidos ocupados com a defesa do espaço nacional. Na qualidade de grandes formadores de opinião, os pesquisadores americanos diferenciam-se de Bimal Ghosh, uma vez que representam uma parcela grande das pesquisas independentes e voltadas para a análise do risco americano em relação à população imigrante.

Estes estudos retratam a presença imigrante especialmente através de suas conseqüências não desejadas e seu risco de oportunidade em relação à sociedade americana. Ainda assim, procurando rastrear as atividades acadêmicas que propunham elementos substanciais para o fechamento ou abertura de políticas imigratórias nacionais, estes estudos me permitiram a reunião de elementos de concordância na caracterização de modelos para políticas imigratórias na contemporaneidade e de cujas abordagens este trabalho parte para, finalmente, chegar a tipologização de elementos de variação de políticas imigratórias.

Em contrapartida, todos os estudos por estes pesquisadores feitos levam em conta países de industrialização avançada, critério ora apresentado como hipótese e aqui utilizado como uma das pré-condições possíveis. Excluindo alguns estudos de Philip Martin que, na qualidade de economista, estudou casos variados que incluíram a Turquia e o México além dos países centrais industriais, os resultados são caracterizados pelo encontro do uso do controle da entrada de imigrantes particularmente no mercado doméstico por estes países.

Notavelmente maiores pólos receptores de imigrantes, as democracias de avançado desenvolvimento econômico, para autores como Cornelius, Martin e Hollifield, são as representantes principais na adoção de uma série de procedimentos que foram configurados no que chamaram de *hipótese de convergência (convergence hypothesis)*. Esta combinação das condições políticas das democracias industriais mais avançadas acaba gerando pressões comuns grandes que acabam por determinar políticas imigratórias mais hostis e restritas, progressivamente. Isso, segundo eles, caracteriza uma *gap* na eficiência dos procedimentos de atuação política democrática neste campo, o que configura o que chamaram de *gap hypothesis*⁵⁹.

Que as motivações tenham sido qualificadas como majoritariamente políticas, nós podemos detectar nas defesas comumente associadas aos governos, como síntese das explicações que legitimam a restrição na entrada de imigrantes. O

⁵⁹ Os autores são nesta tese utilizados a partir de obras individuais e coletivas das quais participam e que encontram-se referenciadas na bibliografia. Porém, especialmente sobre políticas imigratórias, o trabalho de maior relevância hoje consta da reunião dos três especialistas na organização e elaboração de uma obra única, cujo eixo temático parte

que a literatura econômica associada aos estudos de imigração vem argumentando é que grande parte destas motivações pela restrição política se dá em ambientes econômicos de perda ou crise, da mesma forma que revela a liberalização da entrada de grupos específicos de imigrantes quando dos períodos de crescimento. Ou seja, sublinhadas por motivações políticas que variam entre o nível doméstico e o nível internacional, são os fatores econômicos os determinantes para mudanças cíclicas de fechamento de fronteiras.

Procurando ligar os elementos que constroem as diversas motivações políticas que caracterizamos ao focarmos-nos nas políticas imigratórias, a motivação de tipo econômico é aqui observada de duas formas distintas e complementares.

Explico:

- de um lado, acreditamos ser o motivo econômico ligado à administração do risco (da política imigratória) o elemento mais importante da variação entre restritiva e libertária, para uma política imigratória, servindo como uma espécie de guia orientador das outras motivações mais aparentes, das quais trataremos adiante, uma a uma.

- Por outro lado, conforme procurou-se demonstrar no capítulo anterior, a imigração, apesar de evitada em grande medida nos períodos de crescimento (quando da reserva de mercado aos trabalhadores nacionais) e de crise (quando do fechamento à concorrência de mão-de-obra), pode ser absolutamente positiva tanto para a economia local (que se beneficia da sua produtividade, do seu baixo custo e da sua

destas duas hipóteses fundamentais. Ver Cornelius; Martin; Hollifield. (1994). *Controlling*

ilegalidade), quanto para a economia de origem a respeito das remessas de dinheiro.

Há um certo consenso na literatura a respeito da imigração, que relaciona diretamente a política imigratória às variações de crescimento, salário e desemprego em determinada economia.⁶⁰ Não estão claramente explicados, porém, todos os fundamentos que podem determinar a variação entre a liberdade e a restrição para as políticas imigratórias, mesmo que esteja estabelecido aqui que existe – *à priori* – um cenário de risco econômico envolvido e reconhecido.

Ou seja, durante todo o trabalho de pesquisa que antecedeu esta tese foram procurados elementos que pudessem historicamente e empiricamente, demonstrar a variação e serem antevistos como fundamentos causais do fenômeno da variação. A economia é, neste caso, o cenário da variação onde o maior número de imigrantes acompanha um grande engajamento em busca de oportunidades financeiras novas. E é também a economia, a razão da defesa de que há desvios significativos na avaliação dos efeitos da imigração que, em realidade, contribui mais para a economia local do que reconhecem os governos responsáveis pelas campanhas restritivas, conforme procurou-se demonstrar no capítulo anterior. O risco econômico é, por assim dizer, a causa que antecede a entrada de imigrantes que, por sua vez, podem estimular mais do que qualificam as instâncias políticas de destino.

Immigration.- A Global Perspective. California: Stanford University Press.

⁶⁰ Williamson, Jeffrey. Op. Cit.

Assim, partimos aos determinantes da variação que está no cerne das políticas imigratórias e que as fazem mais ou menos liberais. Neste caso, conforme explicado, analisaremos, um a um, cada um dos parâmetros encontrados em nossa vasta pesquisa histórica e teórica, suas circunstâncias, relações causais e de conseqüência, em relação às políticas imigratórias. Com isso, o que se deseja é o delineamento de razões que, de maneira conjunta ou isolada, possam estar propiciando este movimento entre a liberdade e a restrição. Isso torna-se absolutamente importante porque, ao se propor esta tipologia possível da variação, levantamos também a possibilidade do diagnóstico das contradições encontradas na definição destas políticas.

Resumidamente, sabendo das razões da variação, acreditamos poder facilitar o encontro da projeção de um equilíbrio possível que possa atender às tais conjunturas de variação e ainda, aos parâmetros democráticos dos quais falamos antes, e que são a motivação desta discussão. Eis aqui cada um dos elementos que acreditamos serem definitivos na construção de políticas imigratórias mais ou menos restritas. Estes conceitos foram definidos e encontrados durante a pesquisa e fazem parte de uma defesa de forma e tipologia inéditas.

Cabe, porém, dizer que estes elementos aqui descritos estarão defendidos, cada qual, sob circunstâncias históricas causais e comparativas, donde não há intenção de dissecá-los na forma de estatística e por dados que pudessem reduzir a extensão de seus domínios. O que produziu esta tipologia foi um levantamento intenso de grande parte da literatura de *migration management*, aliado a formação de um banco de notícias a respeito do assunto com mais de 3000 referências entre

2001 e 2005, caracterizados com base na tipologia de Charles Ragin para pesquisas comparativas. Apesar disso, não se pretende aqui exprimir todas as variantes possíveis de cada elemento e abrigar, assim, todas as circunstâncias e exemplos possíveis; mas, utilizando-me de alguns destes exemplos, defender teoricamente a combinação e o sentido deles.

O *Department of Economic and Social Affairs, Population Division* das Nações Unidas, fez o mais longo e detalhado estudo encontrado sobre políticas governistas, imigrações e emigrações em um número absolutamente grande de países. O relatório, consultado extensivamente para este trabalho, auxiliou particularmente no levantamento das diversidades de casos apresentados, bem como na caracterização das políticas imigratórias locais segundo os fluxos atuais.

Os fatores aqui ordenados ocorrem quando da movimentação das políticas imigratórias entre os limites da restrição e da liberdade. Esses fatores acontecem, na maior parte das vezes, de forma combinada, entre dois ou três deles mais presentes, para que seja determinante a variação. Enquanto uns dos fatores tendem à liberalidade, outros deles tendem à restrição. Essas conclusões estão exprimidas durante a defesa dos conceitos escolhidos - quando da apresentação da definição de cada um, somada aos casos inseridos - , assim como estarão visíveis na conclusão deste trabalho, através de um quadro simbólico.

(4.1) Relações Exteriores.

Como um dos pontos tangíveis nesta tese, a supranacionalidade, o regionalismo, a proximidade geográfica, e o progressivo cerco internacional de tratados multipolares e temáticos, pertencem ao *hall* de circunstâncias que fazem deste elemento - relações exteriores - o primeiro das condições da variação de políticas imigratórias na contemporaneidade democrática.

Neste caso, a intensificação das relações exteriores de países desenvolvidos e em desenvolvimento carrega consigo, como dito anteriormente, a intensificação também dos fluxos de migrantes. Assim, aqui relacionam-se todas as conseqüências envolvidas, dentre elas: a evasão de mão-de-obra qualificada - como da evasão de especialistas latino-americanos para o Brasil (fonte: SBPC) ou de médicos filipinos para as regiões próximas - ; e as lutas corporativistas e sindicais nacionais contra estrangeiros - como da contestação dos médicos do estado de Goiás contra o acordo que trouxe médicos cubanos para o Brasil.

Da mesma forma, outros acordos em vista de acontecerem ou se ampliarem acabam por demandar as reformas que, em outras circunstâncias, não aconteceriam. A China - atualmente o mercado mais promissor envolvido nos acordos internacionais e que tem o fato de não ser uma democracia diminuído, tendo em vista o tamanho do seu mercado - tem levado a União Européia a revisar alguns de seus pontos a respeito da imigração ilegal de chineses para sua região. Próxima de firmar uma extensa parceria comercial com os chineses, a União Européia quer, porém, tentar criar um programa definitivo de repatriamento de

ilegais chineses sem que, contudo, crie obstáculos para o firmamento dos acordos comerciais desejados.⁶¹

Neste caso, o próprio processo de supranacionalidade progressiva é o fator principal da criação de laços de dependência mútua, que acabam por fomentar os acordos que tangem as políticas imigratórias. Naturalmente, este, dentre outros paradigmas democráticos, teve de se amoldar aos interesses internacionais, sem que se deixasse de resvalar a soberania nacional - um modelo que a nação comumente ainda defende. Desse modo, ainda está difícil conciliar interesses internacionais e domésticos, considerando os parâmetros da ação democrática.

O referendun a respeito da escolha dos franceses pela Constituição Européia tal como foi feita, gerou uma conturbada crise política que determinou a queda do Primeiro Ministro, já que o governo estimava obter aprovação da maioria deles, em função de que aquela aprovação ocasionaria no adiantamento das relações européias mais extensas. Em momento particular de anexação de um número maior de países do que havia antes (como aconteceu em maio de 2004), os europeus sinalizam, com isso, uma preocupação grande em relação ao crescimento das regras para o grupo europeu, diminuindo o papel decisório dos Estados-membros e aumentando o nível de dependência entre eles.

Por isso, até o momento, o fluxo de pessoas intra-comunidade não acontece de forma extensiva àqueles que, garantidos no direito de permanência em um dos países membros, não são, porém, nacionais. Da mesma forma, as relações

⁶¹ <http://www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?eo20031103fc.htm>

exteriores dos próprios membros não indicam um sistema de preferências por unidade de país, já que cidadãos terceiros não podem, desta forma, circularem dentre as fronteiras de forma livre.

Assim, mesmo na Comunidade Européia há um déficit de espaço democrático em relação às suas instituições, notável pela instabilidade das discussões a respeito da adoção ou não da Constituição Européia (maio, 2005), o que daria outro grau de legitimidade política aos cidadãos europeus, como eleitores e atores políticos. Os cidadãos europeus não gozam, desde o Acordo de Maastricht, de representação na política, como atores, consumidores, produtores ou operadores.

Logo, não existe um espaço público que favoreça a expressão popular. Atualmente, na maioria dos países em integração gradual, as dinâmicas supragovernamentais pouco representam, e suas atuações restringem-se à definição das metas em comum e à articulação da política em dois níveis de governo. Por isso se fez necessário considerar uma administração combinada, através do exercício compartilhado de responsabilidades em determinados itens que não existem ainda.

Essas modificações são parte da adaptação que as economias desenvolvidas e em desenvolvimento lançaram mão na nova ordem, esperando que isso as torne capazes de enfrentar a ausência de limites do sistema internacional. Neste caso, cada país tem como objetivo maximizar sua capacidade de relacionamento e fortalecer laços vantajosos econômicos, representado então

por um grupo cujas definições venham a minimizar os dilemas regionais. O jogo se estabiliza uma vez que exista grande chance de desenvolvimento econômico, estabilidade econômica, alcance da hegemonia na comunidade, redução da competição, aumento dos compromissos, construção de um mercado mais previsível e de conexões mais fortes entre as finanças regionais.

Em alguns casos, todas essas intenções podem dificultar o processo de integração ou, devemos concordar, há sempre definições a serem feitas – mas aquelas relacionadas à integração e participação dos cidadãos como plenos atores econômicos e políticos são as mais emaranhadas. Primeiramente, o processo de integração posto em curso tem pela frente os acordos: da relativa diferença de renda e produtividade (que é ainda maior na relação entre México e Estados Unidos, por exemplo); das diferenças em relação aos recursos humanos, sobretudo, o desemprego e a evolução demográfica; da projeção e desenvolvimento econômico diferenciados, majoritariamente nos níveis de infra-estrutura, como transporte, telecomunicação e energia.

É notável que, em países com fluxos permanentes de imigração como os Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e Canadá, as políticas imigratórias sofreram uma série de ajustes que parecem estar combinados, de forma que as exigências em relação à qualificação do trabalhador em potencial aumentaram significativamente nestes últimos anos. Nestes lugares, as relações exteriores pouco influenciaram, já que a sua condição regionalista continua em projeção de evolução

nas suas afirmações e está longe de possibilitar garantias de circulação geográfica aos fluxos de pessoas envolvidos.

Em compensação, garantias às famílias diretamente envolvidas têm sido dadas desde 1964, quando da regulação de n.38/64 a respeito da junção destes familiares aos trabalhadores imigrantes, desde que legais. Em 1993, os membros de então se reuniram a fim de harmonizar algumas destas controvérsias a respeito da agregação de familiares dos imigrantes de forma definitiva e conjunta entre países membros. Este tipo de política de adesão tinha sido evitado nos anos 90, exigindo condições de formação aos envolvidos, antes não requeridas.

Neste escopo, aceitação de refugiados, ao mesmo tempo em que sofreria redução em função das motivações econômicas para a formação de políticas imigratórias, seria garantida pela progressão nos acordos firmados no âmbito das relações exteriores. O programa das Nações Unidas para os refugiados (ACNUR), tem firmado compromissos cada vez mais estreitos entre nações que aderem à política de aceitação destas populações, dada suas relações de dependência e cujos fins são unicamente tratados como humanitários.

(4.2) Segurança.

O fator segurança está ligado, consubstancialmente, aos períodos de travamento institucional e legislativo, cujas motivações estão ligadas ao discurso da manutenção de parâmetros ideais de controle social e, portanto, de segurança nacional.

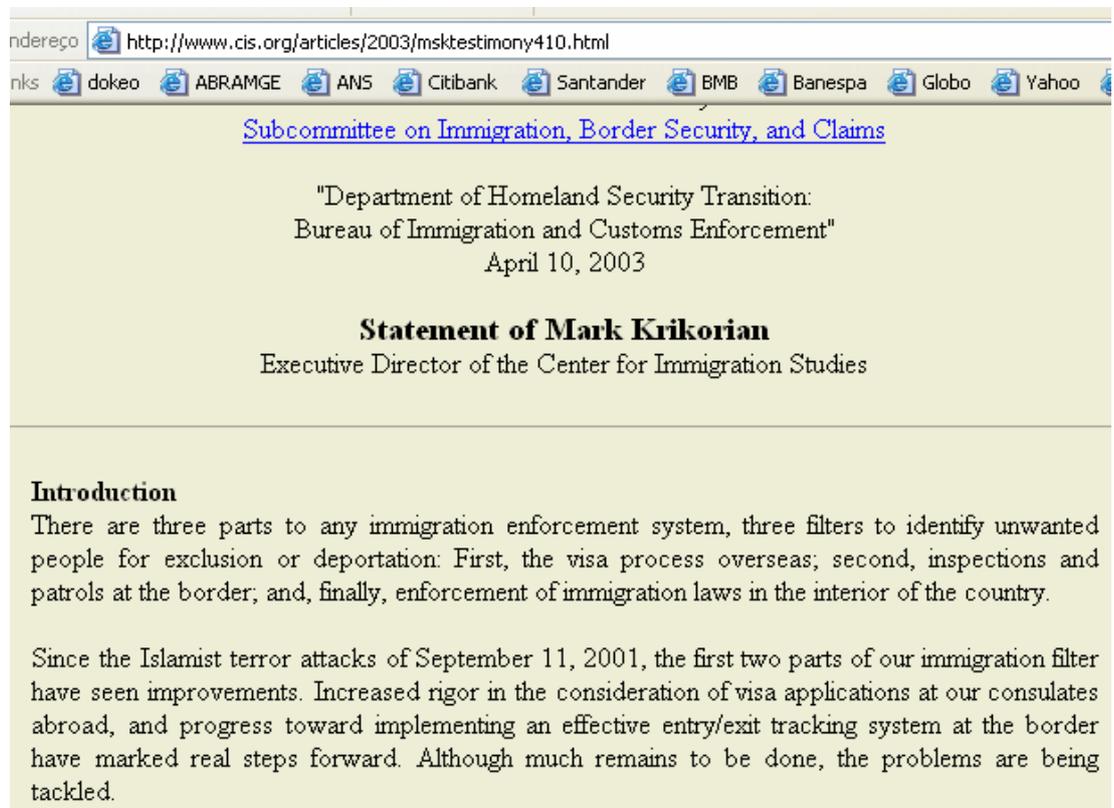
Exemplo mais contundente disso é marcado pelos atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos, quando a política imigratória americana foi fortemente criticada pela opinião pública conservadora, acusada de permissividade quando da entrada dos terroristas envolvidos, criando o que consideravam oportunidade para a entrada de outros potenciais terroristas. Steven Camarota, diretor do CIS, de pesquisas de imigração publica:

Since the September 11 attacks, a new consensus appears to have developed on the need for tighter immigration enforcement and border controls. Gone are the days when the *Wall Street Journal* repeatedly called for a constitutional amendment declaring that “there shall be open borders.” Knowledgeable Americans have come to [understand](#) that our welcoming immigration policies are easily exploited by terrorists and that porous borders and lax immigration enforcement are no longer an option. With at least 8 million illegal aliens living in the United States and nearly one million new aliens arriving each year, the potential for terrorists entering the United States undetected is high.

The agencies responsible for immigration have made significant changes to the way in which our immigration system operates. U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), for instance, decided that it should start looking for the 300,000-plus foreigners who have absconded after being ordered deported, and these names are being entered into the FBI’s national crime database. And the State Department began requiring more intensive examination of visa applications from young men from Muslim countries (the policy has since been expanded to young men from all countries).

While the visa applications of nearly all of the September 11 hijackers [should have been rejected](#) according to State Department protocol (but were approved perhaps due to an overworked and understaffed State Department), there is still reluctance on the part of some advocate groups to even acknowledge any connection between terrorism prevention and immigration policy. Cecilia Munoz of the National Council of La Raza believes “There’s no relationship between immigration and terrorism.” And Jeanne Butterfield, executive director of the American Immigration Lawyers Association echoed this denial of reality immediately after the attacks: “I don’t think the events of last week can be attributed to the failure of our immigration laws.” Our research coupled with common sense proves otherwise.

Como parte da direção do mesmo instituto, Mark Krikorian, em texto intitulado “*Securing the Homeland Through Immigration Law Enforcement*”, reitera:



Reprodução integral do original publicado.

Por outro lado, um relatório produzido ainda pelo *Center of Immigration Studies* revela que, apesar da crise recessiva gerada nos Estados Unidos depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001, o número de imigrantes ilegais e legais entrando em território americano é recordista, chegando aos 2, 3 milhões de adultos entre 2000 e 2003 – ainda 100 mil pessoas a mais do que os 3 anos anteriores, apesar da crise em 2001.

O que demonstra o relatório reforça a análise de Todaro a respeito da expectativa dos emigrantes em potencial, muitas vezes a despeito das condições reais de abertura do mercado de trabalho, como demonstra Steven Camarota,

autor do relatório e observador das conseqüências negativas geradas pela população imigrante nos Estados Unidos, como segue:

"Immigration is a complex process driven by a variety of factors, many of which have little to do with prevailing economic conditions in the United States. This does not mean that economic factors are irrelevant. However, the continued high rates of immigration, nationally and to specific states hard hit by the recession, show that immigration is driven mostly by the higher standard of living in the United States compared to immigrant-sending countries, not by demand for labor in this country." ⁶²

Nesse sentido, a defesa da retórica anti-abertura se dá pela tentativa do diagnóstico de queda importante no usufruto do potencial econômico da maior parte dos estados dos EUA pelos imigrantes. Para corroborar, o instituto detecta um aumento de 3 pontos percentuais do nível de desemprego entre imigrantes para o mesmo período (2000-2003), procurando reforçar a idéia de que o cenário de crise é sub-avaliado e que as condições da crise reforçam a ampliação do espaço para ações terroristas. Ou seja, neste caso, a propaganda anti-imigrante ocorre da relação imediata entre imigrantes (um em cada oito residentes), crise econômica e terrorismo.

As lutas em favor das políticas de endurecimento da legislação não são particularidade, no entanto, dos institutos de pesquisa e partidos políticos. Grupos de civis voluntários e auto-organizados patrulham as fronteiras americanas

armados, sendo alguns deles parte das milícias armadas de extrema-direita, há anos imbuídos do espírito do inimigo-objetivo baseado no imigrante.⁶³ Além disso, desde 2003, o controle da entrada de imigrantes fora intensificado com a criação de parâmetros digitais de identificação, que acompanharam o estreitamento da política imigratória americana desde os atentados.

Naturalmente, o fator *segurança* pode ser confundido com o que chamamos de fator *nacionalismo*. Cabe dizer que, aqui, trata-se da segurança como o elemento do estreitamento baseado na proteção nacional e em mecanismos de controle policial e legal. Como nacionalismo, entendemos as manifestações provenientes do âmbito social que espelham diferenças culturais importantes que podem, como consequência, serem absolutamente ligadas a manifestações tais como as de extrema-direita, que participam em um e outro fator.

Ainda que não fizesse parte estritamente de movimentos de extrema-direita, a retórica conservadora pelo fechamento das fronteiras e pelo endurecimento da política imigratória americana foi efusiva desde os atentados de 2001, muito embora esta não fosse uma particularidade dos americanos e também aumentassem apelos deste tipo na União Européia desde então. Espalharam-se manchetes pelas capitais e particularmente pelo interior dos Estados Unidos, que diziam, tal como esta: *"America wants its borders tighter in wake of attacks"*, por Dane Schiller, pelo *"The San Antonio Express-News"*.⁶⁴ E ainda, durante o texto: *"Recent*

⁶² O relatório é intitulado "Immigration in a Time of Recession: An Examination of Trends Since 2000". Ver www.cis.org/articles/2003/back1603.html.

⁶³ The Denver Post, October 20, 2003. Ver:

<http://www.denverpost.com/Stories/0,1413,36%257E11676%257E1710239,00.html>.

⁶⁴ Outubro, 21, 2001.

national polls indicate the overwhelming majority of U.S. adults believe the government is not doing enough to protect the country's borders and want better tabs kept on immigrants and foreign visitors".

Da mesma forma, o número de refugiados aceitos também diminuiu consubstancialmente, apesar de que este tipo de política está muito mais atrelada aos acordos diplomáticos do que às causas circunstanciais, tais como a crise política e econômica deflagrada desde os atentados. Em matéria de 2 de outubro de 2003, o El Comercio, do Equador, publicava:

"En la década del 90, unos 11,2 millones de inmigrantes llegaron a Estados Unidos. Ellos y sus 6,4 millones de hijos representan cerca del 70 por ciento del crecimiento poblacional estadounidense en la década, de acuerdo con cifras del Censo 2000. Se calcula que hay entre ocho y 11 millones de inmigrantes ilegales en el país." (...) "Tras los atentados del 11 de septiembre, el gobierno redujo drásticamente la cantidad de refugiados que acepta, de cerca de 90.000 al año a 27.400 en el año fiscal 2002 y 28.000 este año. (...) También el Congreso de Estados Unidos aprobó recientemente una ley reduciendo el número de visas concedidas a trabajadores extranjeros con alto nivel de educación, de 195.000 anuales a 65.000.

Depois dos atentados de 11 de setembro, os Estados Unidos voltaram atrás na política de asilo que buscava dar legalidade a pelo menos 3 milhões dos estimados 6 a 11 milhões de ilegais naquele país.

(4.3) Burocratização.

Este fator fora observado quando da procura de determinantes motivações para a flexibilização ou não de políticas imigratórias em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Nestes lugares cujos parâmetros democráticos são absolutamente recentes, os períodos de desenvolvimento foram acompanhados de fluxos importantes de pessoas provenientes dos países desenvolvidos. Isso determinou um histórico de abertura para as respectivas políticas imigratórias que, desde os períodos de ditadura ou contenção destes governos (em meados do século XX, a maioria absoluta deles), sofreram o impacto da restrição.

Tais movimentos de restrição, quando ainda pertencentes aos cenários políticos de guerra, obedeciam exclusivamente aos paralelos diplomáticos que antecipavam as relações internacionais contemporâneas e faziam valer o posicionamento ideológico de suas políticas domésticas. Ao mesmo tempo, representavam estes estreitamentos ou manipulações das políticas imigratórias de países em desenvolvimento uma maneira de suprir-se postos de trabalho extremamente raros, ao mesmo tempo em que permitiam - na sua restrição - a atenção ao trabalhador nacional - comumente utilizada em períodos de populismo absoluto.

Há de se notar também que a variação dos sistemas jurídicos domésticos colabora com o alto nível de burocratização das legislações e instâncias nacionais, o que dificulta significativamente a entrada e estada de imigrantes. Os sistemas, distribuídos entre o *ius sanguinis* e o *ius soli*, são representados pela aquisição da nacionalidade, baseada na origem paterna e materna ou no lugar de nascimento, respectivamente.

Combinados de forma variada, os procedimentos podem gerar pessoas tanto apátridas quanto polipátridas. Exemplo disso pode ser dado pelo grande número de pessoas sem nacionalidade derivados da antiga União Soviética que, depois do desmembramento e sujeitos às suas legislações locais, tiveram sua nacionalidade perdida ou não adquirida. Isso ocorre como no caso ítalo-brasileiro: enquanto na Itália vigora o *ius sanguinis*, no Brasil vigora o *ius soli*. Neste caso, pode haver um número significativo de *heimatlos*, ou aqueles que, tendo nascido na Itália e sendo filhos de brasileiros, não podem ser brasileiros porque não nasceram no país, nem tampouco italianos, porque não tem origem consanguínea italiana.⁶⁵

Tais diferenças expressam uma determinante dificuldade em se uniformizar parâmetros de aquisição de nacionalidade, o que é uma das condições de pertencimento possível, procedente da requisição de permanência e permissão para trabalho por tempo determinado, ou casamento. As dissonâncias a respeito das legislações locais podem ser sinalizadas pelo fato de que vigora o

⁶⁵ ver a obra de Boulcault e Malatian, 2003.

procedimento do *ius sanguini* para uma maioria de países, tais como: Áustria, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega Portugal Espanha, Suécia, Suíça e Turquia. Enquanto que, minoritariamente, consideram nacional um indivíduo nascido no país: Estados Unidos, Nova Zelândia, Irlanda, Canadá e Brasil. E ainda, aqueles que podem dar a nacionalidade aos nascidos, desde que provenientes de pai e mãe ou um dos dois, os países: Holanda, Austrália, Bélgica, Reino Unido, e também, Portugal⁶⁶.

Também a questão das exigências quanto a saúde podem demonstrar um significativo volume de requerimentos para estada ou permanência de um imigrante em um determinado país. Com efeito, a legislação turca, a legislação paraguaia ou a legislação brasileira prevêm a contenção de imigrantes que representem riscos à saúde pública de forma infecto-contagiosa ou mental. Esses procedimentos tanto dificultam a chegada quanto o atendimento aos quesitos subjetivos que possam estar contidos neste âmbito, que orientam as políticas de aceitação.

Como parte ainda das exigências quanto à entrada de imigrantes, algumas políticas imigratórias estão elaboradas no sentido de que a integração das comunidades deva estar acertada desde a chegada do imigrante. Há estudos que comprovam que, de fato, políticas que antevêm as condições de integração baseadas no controle podem fazer reduzir índices de hostilidade e a guetificação destas comunidades.⁶⁷ Em contrapartida, ao assumirem que há um limite das

⁶⁶ Dados da OCDE.

⁶⁷ Ver Relatório das Nações Unidas citado anteriormente.

políticas de controle e distribuição destas populações, comumente, as políticas imigratórias são tocadas pela existência de índices percentuais possíveis para imigrantes em relação à população local, de forma que não haja a perda significativa das características anteriores daquela comunidade local.

Embora se saiba que estes estudos partem de pressupostos reducionistas que limitam a possibilidade das trocas reflexivas entre uma e outra comunidade, este dado revela a dificuldade da medição destes números e parâmetros, de forma que a contenção, contrastante com o movimento natural de atração de imigrantes de uma mesma origem para uma mesma área, acaba por ser orientada segundo a burocratização de tais parâmetros.

(4.4) Variação Ideológica dos Partidos.

Apesar de algumas poucas incoerências nos discursos políticos, a maior parte dos partidos define-se dentre os extremos da abertura e da restrição aos imigrantes. Dessa forma, encontram-se os grupos políticos mais ou menos entre o conjunto de medidas restritivas e, portanto, conservadoras, e o conjunto de medidas que visam, tanto a liberalização, quanto a regulação dos fluxos.

Poucas são as exceções a esta regra, onde é este fator da variação ideológica entre partidos, talvez, o mais performático e o menos contraditório dos indicativos da variação para políticas imigratórias. O discurso é aqui dividido entre aqueles defensores da manutenção do regime de nacionalidade como regime

de garantias democráticas, e outros, que defendem a pluralidade destas relações através da compreensão de que há outras condições de pertencimento e regulação que não predominantemente esta, no *habitus* democrático. Estes grupos constituem, finalmente, uma linha decisória, podendo abrigar uns e outros, mais ou menos de acordo com os paradigmas que os definem entre liberais e conservadores.

Gianfranco Fini, liderança de direita e vice-primeiro-ministro da Itália de Silvio Berlusconi, declarou recentemente que a Itália estava próxima de garantir o direito de voto aos imigrantes legais, o que foi alvo de ataques importantes da própria liderança do partido, além de Berlusconi. A atitude de Fini gerou reações de ambos os lados, oposição e coalizão, já que se tratava de um discurso comumente atrelado aos liberais, e ainda, já que se tratava do mesmo político que, um ano antes, participou da elaboração da lei de combate à imigração ilegal, com o apoio do partido Liga Del Norte, de Umberto Bossi, tradicionalmente xenófobo.⁶⁸

Ou seja, há uma comunhão de fatores que corroboram para o posicionamento mais ou menos restritivo de partidos que estão ligados a uma média do comportamento político deles, minimizadas variações pontuais e permeadas de interesses estratégicos conjecturais, como do apoio de conservadores (George Bush, por exemplo) ao público de origem imigrante em períodos pré-eleitorais.

⁶⁸ La Nacion (Buenos Aires), 8/10/03.
http://www.lanacion.com.ar/03/10/08/dx_533908.asp?origen=premium

Na Áustria, a nova lei de asilo datada de dezembro de 2003, que completa a lei de imigração, recebeu forte oposição dos partidos de esquerda e centro-esquerda – em especial o Partido social-democrata. A ascensão da direita e da extrema-direita através de Haider, na Austria, demonstra o quanto a ascensão política de partidos conservadores gera, de imediato, efeito no campo das políticas imigratórias fazendo delas, sempre, mais restritivas. Por isso, não se pode negar que, sendo este item dos mais claros a respeito da variação das políticas imigratórias, há uma relação definitiva entre conservadorismo e restrição, assim como há uma proximidade perniciosa entre graus rudes de proteção nacionalista e estes partidos e ideologias.

A ligação do desemprego e da imigração com os partidos de extrema-direita remonta às preferências do público votante. Matt Golder⁶⁹, da NYU, diz:

The National Front in France, the Republicans in Germany, and the Freedom Party in Austria have all been particularly vocal in linking the number of immigrants in their respective countries to the number of unemployed.

Tais atribuições políticas afetam diretamente a coordenação das políticas imigratórias destes países, mostrando-se hoje como o principal fator de rejeição da adequação das legislações domésticas ao escopo supranacional, como no caso da campanha de Jean Marie Le Penn para a negação dos franceses em relação a Constituição da União Européia. Assim, o fator de variação político-partidária

⁶⁹ Golder, Matt. *Explaining variation on the success of extrem right parties in Western Europe*. Comparative Political Studies, Vol. 36 No. 4, May 2003 432-466.

tende a ser inversamente proporcional ao avanço legislativo em relação às relações exteriores – especialmente, a supranacionalidade.

Há de se notar, no entanto, que políticas de restrição imigratória vêm acompanhadas, comumente, de qualificações racistas e por nacionalidade que demonstram interesses para além do econômico, como a respeito de políticas de embranquecimento ou mantenedoras de características presumidamente originais dos povos. Mesmo a Austrália, cujo espectro político se localiza como libertário porque em permanente abertura – apesar dos critérios de seleção – teve sua política modificada a partir de 1973, quando da mudança política para o partido trabalhista, que revogou a característica principal da lei de imigração que a qualificava como “*White Australian Policy*”, notável pela sua política de manutenção da característica racial branca⁷⁰. Em compensação, desde 1991, a Austrália conta com um dos mais avançados programas de cadastro de visitantes e potenciais imigrantes - chamado TRIPS - que iniciou o processo de cadastramento eletrônico em base múltipla de pessoas circulantes, que serviu de modelo para muitas outras democracias receptoras.

Na Nova Zelândia, o direito de circulação livre para cidadãos do Reino Unido, por motivos também de controle econômico, fora interrompido desde 1974. Essa e outras mudanças, progressivamente incorporadas através do ganho de autonomia política, significariam o controle do tipo de imigrante requerente de permanência, uma vez que desejava-se reverter o quadro de emigração maior do

⁷⁰ *Op. Cit.* Relatório nas Nações Unidas. P.69.

que de imigração - números definitivamente revertidos hoje com atenção aos mercados disponíveis desde então. Nesse país, a classificação das motivações dos imigrantes ocorre somente: por motivos *humanitários*, de *família*, *generalistas*, com atenção especial ao último, *por negócios*.

Assim, estreitamente ligados à defesa de relações causais perfeitas entre comunidades imigrantes e vulnerabilidade e crise econômicas, os partidos conservadores legitimam a órbita das diferenças restritivas e libertárias para políticas imigratórias, muito mais do que os partidos liberais o fazem. Desta forma, observa-se que os partidos liberais tendem, por um lado, a apoiarem-se na massa de imigrantes nacionalizados e formadores de opinião, ou por outro, a deixarem de lado as questões que possam tangir negativamente os grupos - comumente, excluindo-se da defesa deles quando em campanha.

(4.5) Nacionalismo.

O fator Nacionalismo, comporta vários aspectos da formação identitária nacional, que devem conviver com o processo de democratização progressiva das instituições, em conjunto com a afirmação dos valores nacionais de cultura e sociedade. Notadamente, são os apelos sociais provenientes da adaptação local às circunstâncias da imigração os maiores motivadores dos processos de fechamento das políticas imigratórias quando da ascensão do nacionalismo no âmbito social e, como consequência, nos partidos políticos.

Discussões na opinião pública recente revelam, com maior clareza, o avanço do significado do conceito de nacionalismo por dois modos distintos. Uma das polêmicas envolvidas trata da presença de crucifixo nas escolas italianas, assim como a outra dista do uso, por muçulmanas na França, da burca e demais lenços que possam remeter à diferença e aos cultos islâmicos.⁷¹

Dessa maneira, a rejeição de símbolos religiosos remete tanto a rejeição das características que fazem manter as tradições culturais dos imigrantes nos seus destinos, quanto também exprime a reafirmação dos valores culturais locais, sobre os mesmos. De outro modo, não seriam relevantes tais discussões não fosse a heterogeneidade social e cultural destes povos, acentuada pela presença maciça e organizada comunitariamente dos imigrantes.

A liberdade democrática, há muito requerida pelas nações de maior número de chegadas de imigrantes, encontra-se, com isso, duplamente questionada: de um lado, a liberdade de afirmação cultural e religiosa dos povos (e aí, se incluem tantos os imigrantes quando os nativos); de outro, o requerimento da isenção, principalmente nos órgãos e instituições atrelados aos governos, já que o uso de símbolos culturais e religiosos significaria a manipulação dos valores, constringendo o potencial de liberdade cultural.

Segundo dados do relatório de 2004 produzido pela PNUD, o programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, 1/7 da população mundial se encontra em situação de deslocamento, ou seja, são de alguma forma

⁷¹ Le Nouvel Observateur, 30/10/03. Ver: <http://archquo.nouvelobs.com/cgi/articles?ad=europe/20031027.OBS8785.html&host=http://permanent.nouvelobs.com/>

discriminados pela sua identidade. Em se levando em conta que o motivo primário dos deslocamentos é o trânsito histórico de pessoas, conclui-se que as políticas públicas contemporâneas ainda não estão adequadas a exprimirem condições de partilha de direitos que ultrapassem a nacionalidade. E disso deriva, assim, o nacionalismo.

Nessas condições, o nacionalismo torna-se instrumento da defesa e interpelação de direitos que fogem à órbita moderna, de onde derivam as motivações preliminares para a restrição de políticas imigratórias.

O movimento de imigração de franceses judeus para Israel pode também demonstrar a importância do nacionalismo do ponto de vista da abertura e da identidade. Ao discursar sobre a presença de 10% de muçulmanos na França, Sharon chamou os judeus franceses a se protegerem através da repatriação israelense, gerando um movimento imediato de 200 judeus da França para Israel. Mesmo tendo provocado reações, ao tratar a França de anti-semita, o governo de Sharon busca reforçar a identidade judaica enquanto nacionalidade através do nacionalismo patriótico, para além das características comuns culturais entre estes povos⁷².

Ainda na França, país reconhecidamente aberto aos fluxos migratórios durante os anos pós-guerra, a permanência de imigrantes com a conseqüente formação de comunidades fechadas e inteiras deles, gerou um aumento significativo da margem conservadora dos partidos que, nas primeiras eleições do século XXI, levaram ao segundo turno conservadores e ultra-conservadores,

⁷² ver <http://www.haaretz.com/hasen/spages/457450.html>"<http://www.haaretz.com/hasen/spages/457450.html>.

afastando a participação trabalhista na Presidência da República. Tal movimento demonstra como o apelo ao nacionalismo original determina substancialmente a colocação dos partidos nas instâncias decisórias, tendo sido, desta forma, a imigração e a instabilidade econômica e de segurança os fatores mais presentes nas campanhas de cunho conservador.

Nesse sentido, o fator nacionalismo liga-se de maneira direta à formação ideológica dos partidos, especialmente representado pela tendência mais conservadora deles, já que pretende garantir a estabilidade e unidade nacionais a respeito de sua população, inclusive.

Além das características culturais que permeiam a categoria aqui qualificada de nacionalismo, também estão em jogo as condições econômicas que distam da reserva de mercado aos trabalhadores nacionais. No caso britânico, por exemplo, a reserva de mercado e a ascendente crise entre os anos 80 e os anos 90 determinaram a recusa dos trabalhadores das ex-colônias, através da queda progressiva das vantagens que estes imigrantes tinham, inclusive acarretando na perda do passaporte britânico especial já na legislação de 1971 e no Ato de 1981.

Desde 1991, os potenciais imigrantes para o Reino Unido devem enquadrar-se em um dos critérios previamente definidos entre: escritores e artistas que provem a capacidade de auto-sustento e de seus familiares por até 4 anos; investidores e autônomos com garantias econômicas para até 4 anos de residência; parentes diretos de cidadãos nascidos desde que com convite de trabalho; missionários e jornalistas admitidos por suas sucursais e responsabilizada sua unidade local de estado; profissionais de qualificação (cuja entrada dependerá das

necessidades); e cidadãos europeus para os quais há legislação e critérios específicos.

Outro caso interessante, a Suíça, pode resumir o dilema entre sua cultura particular, diferenciada, mista e, ao mesmo tempo, nacionalista, em relação à imigração. Não fazendo parte como membro da União Européia, o país tem restringido a imigração desde a década de 60, apesar de também facilitar a entrada e permanência aos seus vizinhos de fronteira. O Sistema de cotas, em vigor desde 1970, demonstra a permanência de um sentimento anti-imigrante, demonstrado através de referendos consultivos, resultando no combate ao chamado *überfremdung* (ou, penetração estrangeira). Este movimento não é causa específica deste país, e nem, tampouco, pôde ser interrompido com a intensificação do internacionalismo das relações entre Estados.

(4.6) Nível de Crescimento Econômico.

A respeito do nível de crescimento econômico entendemos que correspondem às circunstâncias econômicas que podem fazer restringir ou liberalizar as políticas imigratórias locais de acordo com as necessidades inerentes ao processo de desenvolvimento local. Países em desenvolvimento intermediário como no caso do Brasil e da África do Sul são acometidos deste fator mais freqüentemente, uma vez que representam o lado mais forte dentre seus vizinhos, ao mesmo tempo em que sofrem das flutuações inerentes à instabilidade

econômica de países cuja reconstrução econômica se fez com alto grau de dependência externa.

Recentemente, a África do Sul reforçou sua política de deportação de imigrantes do Zimbabwe, criando restrições próprias para esta população que, desde fins de 2003, querendo iniciar um processo de pedido de visto para aquele país, deve fazer um depósito de garantia de milhares de dólares, de maneira independente da motivação (mesmo para negócios, ou turismo).⁷³

Por outro lado, também são atingidas por mudanças motivadas por desenvolvimento as políticas imigratórias de países cujo avanço econômico está ameaçado pela desproporcionalidade da sua população ativa e sua população aposentada. Do mesmo modo que países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos podem temer uma invasão perigosa de mão-de-obra de baixa qualificação – o que, em larga escala, pode fazer diminuir o nível de salários e aumentar consideravelmente o desemprego e a pobreza – os países desenvolvidos temem um empobrecimento desconhecido, ao mesmo tempo em que temem também a falta de perspectiva em relação às suas taxas de natalidade mais recentes.

Em julho de 2001, a Alemanha lançou um programa de reformas que vislumbravam a abertura à imigração de alta escolaridade e técnica, especialmente em relação à população jovem, para que pudessem contribuir para o melhor

⁷³ The Financial Gazette (Harare, Zimbabwe), 16/10/2003. Ver: http://www.fingaz.co.zw/fingaz/2003/October/October16/1474.shtml/t_blank"<http://www.fingaz.co.zw/fingaz/2003/October/October16/1474.shtml>.

equilíbrio entre a população ativa e inativa e, assim, gerar o equilíbrio do sistema de pensões desde já e no futuro. Ou seja, como no século XIX, a imigração pode ser desejada, desde que se tenha a projeção da sua alocação, conforme divulgaram.

Do lado de cá de Greenwish, na América Latina, a relação do nível de desenvolvimento com as políticas imigratórias está intimamente ligada à estabilidade econômica dos países e à superação de seus níveis de crescimento, uma vez que a estada de estrangeiros pode alterar o quadro de políticas públicas orientadas a atenderem a população desempregada e subempregada, elevando níveis de renda, por exemplo. Apesar disso, Mainwaring e Perez-Liñán⁷⁴ demonstraram que, historicamente na América Latina, houve pouca relação de desenvolvimento e democracia, onde os períodos de ganho *per capita* maior foram os períodos de maior instabilidade democrática.

Neste caso, o que se quer dizer não é que períodos de democracia plena possam garantir políticas imigratórias mais ou menos abertas, mas que, uma vez em cenários democráticos (escopo deste trabalho), a estabilidade e crescimento econômicos podem gerar políticas mais flexíveis à entrada e permanência de estrangeiro, uma vez diminuído o risco e aumentadas as chances de investimento.

Exemplo disso pode ser espelhado segundo as circunstâncias das mudanças de legislação no Canadá. Desde fins da II Guerra notadamente um país receptor, o Canadá tem administrado a entrada de imigrantes segundo

⁷⁴ Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, Anibal. *Level of Development and Democracy- Latin American Exceptionalism, 1945-1996*. COMPARATIVE POLITICAL STUDIES, Vol. 36 No. 9, November 2003. 1031-1067.

pressupostos diferentes entre 1976 e 1993, especialmente, de quando datam as principais legislações a respeito.

No primeiro dos atos legislativos acima descritos, o Canadá expôs uma expectativa de que haveria uma entrada equilibrada nos seguintes anos, distribuída entre as *nacionalidades*, os *destinos* e as *finalidades* dos imigrantes. Estes três são, pois, os principais pontos de consonâncias e dissonâncias constatadas entre o fechamento e a abertura para uma política imigratória. O que ocorreu é que, na altura da mudança legislativa de 1993, o Canadá direcionou seus vistos de permanência para mão-de-obra qualificada e para destinos onde fosse importante a capacitação e o desenvolvimento local, segundo o tipo de trabalho requerido.

Desta forma, a canalização da política imigratória gerou um efeito de redução do número de refugiados e familiares diretos e indiretos aceitos neste escopo. No Canadá, o controle baseado em atividade econômica era de somente 10% dos imigrantes que entravam até 1991, o que foi mudado substancialmente a partir da legislação de 1993.

A questão econômica não está excluída também do escopo americano. Desde a II Guerra também os Estados Unidos revitalizam-se na forma de receptores, ainda absorvendo populações cuja origem européia acabava por atender às formas do Ato de 1952 (McCarran-Water Act) que, ainda que não fosse orientado a ser racista, direcionava a aceitação à composição étnica original americana tal como viam-se (anglo-saxões).

Depois dele, desde o Ato de 1964, o aumento expressivo de Asiáticos e, também, de latinos tratou de fomentar os movimentos que, em 1986, corroboraram

na aprovação do IRCA (*Immigration Reform and Control Act*) - a primeira grande sanção aos Mexicanos (e à fronteira) e o controle massivo sobre empregadores e todos aqueles que encobrissem os ilegais que, desde que estabelecidos, poderiam requisitar, então, a anistia e legalizarem-se sob os auspícios da nova lei. Desde então, os imigrantes - primeiros asiáticos e depois latinos - passaram a ser reconhecidos pela massa conservadora como responsáveis pelo empobrecimento e crise econômica americana.

Mas o escopo de aceitação baseada em desenvolvimento e crescimento econômico ocorreu de forma coordenada a partir do Ato de 1990. Desde então, houve aumento significativo dos números de vistos dados aos imigrantes econômicos - com um aumento de 200% -, cujas defesas justificavam-se pelos vazios em determinados postos de trabalho, de preferência, qualificados.

Naturalmente, tais exigências de qualificação vêm acompanhadas comumente de exigências de domínio da língua nativa, depósitos e garantias financeiras cada vez maiores para requerentes; assim é o caso da Nova Zelândia, desde que compensou suas taxas de emigração por taxas progressivamente maiores de imigração.

Também com a finalidade de colaborar com o desenvolvimento econômico, a política imigratória dos Países Baixos fez-se de forma amplamente aberta ao recrutamento de trabalhadores entre as décadas de 60 e 80, tendo sido restringida a partir de 1990, especialmente em função dos fluxos provenientes da Iugoslávia e demais países do Leste Europeu, uma vez que o crescimento não fora

continuado e a expectativa de retorno dos imigrantes anteriores, uma vez expirados seus contratos, foi frustrada.

O trabalho qualificado, aliás, faz parte da motivação clara de algumas legislações na América Latina, em especial, o Panamá, o Uruguai, a Venezuela e a Argentina. Além disso, amplos programas de repatriação têm sido incorporados às legislações e políticas imigratórias, tendo em vista que muitos emigrados nacionais foram ao exterior em busca de qualificação e oportunidade e, nesta altura, poderiam estar requerendo a repatriação, extremamente desejável em países como o Japão e a Alemanha.

*Capítulo 5 -A Política Imigratória Brasileira, na América Latina e
revisitada.*

Com base nesta proposta de tipologia apresentada até então, cujas motivações qualificam-se fundamentalmente como econômicas, o objetivo deste capítulo centra-se na análise deste fenômeno na América Latina, dado que sua crescente importância se dá, recentemente, pelo movimento de integração que vêm sofrendo seus países.

Reúnem-se aqui os pontos originais desta tese, dentre: a avaliação da pertinência da teoria política democrática para o ambiente latino-americano e brasileiro, especialmente; a avaliação das condições supranacionais e internacionais de motivação da homogeneização de comportamentos mais ou menos libertários em relação à imigração; as razões e fundamentos econômicos do envolvimento entre povos imigrantes e sociedades de destino; e, por último, o aproveitamento das características espelhadas na construção da tipologia no capítulo anterior, procurando, assim, fazer destes elementos fontes fundamentais da análise da documentação levantada sobre o Brasil em maior proporção e seus parceiros latinos.

Neste sentido, é pertinente afirmar que o cerne deste trabalho está motivado pela observação deste tipo de política pública através de seus parâmetros econômicos, avaliando suas demandas e reflexos mais determinantes diante deste processo de integração. Exemplo disso é que, diferentemente do que estava previsto, este processo de integração de mão-de-obra e cidadania já ocorre no Mercosul, fortalecendo os laços entre seus países membros e incitando ainda mais a aproximação entre estes e os membros da Comunidade Andina de Nações,

primeiramente como um mercado único, secundariamente, diminuindo estas barreiras populacionais.

Hoje, é considerável o contingente humano que flutua entre as fronteiras nacionais e supranacionais, gerando um fluxo significativo de capital e uma mudança expressiva nas relações de trabalho e de cidadania destes membros. Apesar dos órgãos oficiais nacionais cadastrarem um número ainda pequeno de indivíduos imigrantes, este número é notavelmente maior do que há uma década atrás, tendo em vista que as dificuldades de legalização inibem o reconhecimento de grande parte desta população em trânsito.

A premissa fundamental deste trabalho é que a política imigratória é decisiva para as relações internacionais estabelecidas por Estados, até mesmo considerando que, apesar disto, este discurso interessa originalmente às variações ideológicas internas do corpo eleitoral e dos partidos que apóiam plataformas domésticas - o que poderia contrastar com o progressivo processo de transnacionalização a que os Estados têm se submetido.

Stiglitz (2003), é um dos que acreditam que os processos de internacionalização e regionalização podem fomentar o desenvolvimento de países com dificuldades, ainda que considere que isso somente pode ocorrer acompanhado de reformas internas deste cunho. Desta forma, reiteramos que há uma conjuntura reflexiva de atuação externa e interna no âmbito da economia política, inclusive no que diz respeito ao trânsito de pessoas entre fronteiras.

Deste modo, como uma parte pertinente do processo de regionalização, a política de imigração aparece como diligente na criação de uma cidadania múltipla e transnacional, ao menos no que tange as preocupações com os direitos humanos, direitos civis e sociais - embora os direitos políticos devam estar limitados à esfera doméstica.

E, nesse sentido, a política imigratória é a política pública doméstica de maiores contradições, variações e de cujas conclusões depende uma série de indivíduos, ainda que não sejam consideradas comumente as relações destes efeitos com o grau democrático em que se encontram seus países. Exatamente porque o direito internacional opera de modo ineficiente e incompleto, o alcance de um regime de direitos civis transnacionais antes da criação de um regime de cidadanias transnacionais urge.

Também é necessário dizer os direitos, como o de cidadania, estão sendo crescentemente garantidos para os nacionais na América Latina, onde a experiência de democracia é muito jovem. Mas, se ainda é difícil que se estenda este direito à maioria absoluta da população, é ainda mais improvável se considerar que os direitos humanos do imigrante estão garantidos pelos compromissos que os Estados estão assinando neste lugar.

Particularmente, o que é aqui questionada é a criação de procedimentos transnacionais que não modificam a construção política destas nações substancialmente - mantendo a sua condição de soberania e o direito destas de

fazer escolhas a respeito do seu ambiente doméstico – especialmente em se considerando procedimentos de acordo com os princípios democráticos.

Assim, podemos resumir tais considerações, na citação a seguir, que demonstra como comportam-se autores no que concerne a soberania, de acordo com Charles P. Gomes:

“Em contraste com a abordagem dos autores pluralistas que reforçam de maneira excessiva a força dos grupos de interesses na definição das políticas públicas, uma boa parte da literatura especializada enfatiza a importância da autonomia do Estado na análise destas políticas. Este enfoque objetiva compreender melhor a ação autônoma que as instituições políticas exercem sobre os fenômenos sociais que, até então, eram explicados somente em função das variáveis socioeconômicas.(...) Apesar da diversidade de idéias encontradas na literatura política sobre imigrações, constata-se entre as suas diversas correntes uma clivagem bem clara entre duas grandes tendências: os “soberanistas” e os “liberais”.

Os autores “soberanistas” buscam, como a denominação indica, reforçar o princípio da soberania que garantiria aos Estados o controle sobre os fluxos migratórios internacionais. Tomando como pressuposto principal a legitimidade soberana dos Estados, estas análises acabam se concentrando sobre as formas e capacidades dos controles migratórios, sobre os atores envolvidos, assim como as diferentes políticas vinculadas aos fluxos migratórios, como as de naturalização de estrangeiros e de asilo. Certos autores

possuem um olhar mais institucional e expõem através de uma análise histórica minuciosa a configuração complexa desta política no seio do Estado.”⁷⁵

Considerando-se que o processo de transnacionalização é inevitável, em outras palavras, o que faz parte do crescente debate acadêmico e midiático é a maneira pela qual a sociedade pode criar mecanismos para a decantação das legislações democráticas e instituições para a extensão supranacional e vice-versa – ou, pelo menos, como ela pode atender às expectativas supranacionais dos Estados sem, tampouco, ferir sua característica primordial de soberania. Isto inclui, necessariamente, a regulação do fluxo de pessoas, especialmente causado pelas oportunidades de trabalho que são refletidas nos destinos que os imigrantes estão escolhendo.

Tentando não observar este fenômeno em uma única dimensão, os indivíduos sociais têm que experimentar, testar e questionar quais procedimentos democráticos mínimos deveriam ser abraçados e deveriam ser permitidos para que o movimento de transnacionalização ajuste, na realidade, cidadãos. Com efeito, há ainda a necessidade de regulamentação dos parâmetros transnacionais dos quais a cidadania internacional deriva, uma vez que são acentuados os fluxos quando do movimento de integração na ordem econômica – ainda mais contundente em um espaço econômico de extrema volatilidade e vulnerabilidade como na América Latina. Este processo pode ser comprovado tanto pelo globalismo e conexões de

⁷⁵ Ver Charles P. Gomes, “Os Estudos de Imigração: Sobre Algumas Implicações Políticas do Método” in: Helion Povoado Neto & Ademir Pacelli Ferreira, Cruzando Fronteiras

interdependência, mas também, pelo localismo unificado na governança democrática Ocidental baseada na aceitação do individualismo e da diferença entre pessoas.

Neste universo de relações políticas e econômicas amplificadas, a noção de multiculturalismo surge para chamar atenção da existência de identidade comum cultural, baseada na justiça social. Neste caso, da complexidade cultural inestimável nasce a homogeneidade da diferença, que caracteriza a irrelevância da diferença para a política, ao mesmo tempo em que revela a sua importância para a sociedade (Castels). E assim, a associação entre multiculturalismo, sociedade civil e Estados não pode deixar fora do debate a condição de transnacionalidade operante entre nações e Estados e indivíduos.

Na América Latina, a busca por uma raiz identitária comum latina revela um universo de diferenças entre os seus povos, do mesmo modo que os aproxima para um período de maior re-conhecimento entre eles. Portanto, não é absolutamente indissociável a consciência multicultural - como um paradigma da nossa modernidade, ocorrendo de forma paralela - do processo de transnacionalização ali também operante.

Orientados a criar uma identidade multicultural na América Latina, os Estados encaminham-se para um natural processo de ajustes políticos e econômicos, que possa pôr em paralelo condições que garantam a proximidade entre esses povos, através de acordos livres. Estão, assim, sendo encaminhados à

integração os países em questão ao notarem a própria necessidade de pertencimento e inclusão neste novo panorama de alianças. Com isso, também estão sendo forçados, os países, a mostrarem estabilidade política e econômica e a preencherem muitas exigências para ajustarem-se equilibradamente nos mercados vigentes.

Neste aspecto, também na América latina nota-se que a transnacionalidade se processa de forma determinante, enquanto que a concepção de Nação-Estado torna-se mais frágil (Baumann; Giddens). Muito embora o aspecto soberano do Estado se mantenha como instrumento de garantia da lógica que rege as relações internacionais, o desafio do fluxo inter-bordas de pessoas cria determinantes mudanças na formação nacional (no sentido da nação), ainda influenciada por outros atores, tais como as organizações não-governamentais, organizações inter-Estados ou organizações de outra espécie que possam significar a rediscussão destes parâmetros.

Especialmente ligado à possibilidade de crise econômica, o risco assumido pelas grandes democracias não só é um problema de países desenvolvidos. Hoje em dia, países em desenvolvimento como na maioria absoluta dos países latino-americanos - também têm que contemplar este tipo de dificuldade, já que a regionalização é uma realidade internacional da qual não podem escapar. Os efeitos dos fluxos de imigrantes são extensamente visíveis nas economias desenvolvidas consideradas, mas também esta é a realidade de países em desenvolvimento, quando são considerados os fluxos ilegais entre bordas e o número grande de pessoas excluídas do usufruto de direitos.

Neste caso, o impacto dos fluxos de imigrantes tende a ser inversamente proporcional ao nível de desenvolvimento, não somente relevantes os imigrantes quanto a sua representação absoluta em números, mas sim, quanto a sua participação relativa na economia de destino. Assim, é necessário que se considere a expressão do número de imigrantes sempre através da avaliação de circunstâncias comparativas. Por exemplo, comparado ao Paraguai, o Uruguai ou mesmo à Argentina em plena crise de 1999, o Brasil parecia ser, nestes últimos anos, uma chance de se encontrar oportunidades melhores, particularmente depois da formação do Mercosul e a política de fronteiras livres para os indivíduos dos países-membros (desde 2003).

Além daqueles, há bolivianos, colombianos e peruanos que transitam pelas fronteiras brasileiras e que têm ganho participação considerável nos fluxos inter-fronteiras de ilegais. Ou ainda, podemos citar outros impactantes exemplos tais como os haitianos que migram para a República Dominicana, colombianos para a Venezuela e cidadãos de El Salvador para Honduras. Estes casos nos demonstram que se o risco social e econômico é considerável em países desenvolvidos porque este dado fá-los terem o medo de cultivar a desigualdade, isto aparece como um nó ainda maior para países em desenvolvimento, com instituições mais precárias e economias mais frágeis.

Utilizando-nos da retórica de John Rawls (2001), se estimássemos a cadeia variada e coletiva de intenções individuais, deveríamos colocá-las – as intenções individuais, portanto – em discussão na esfera pública de forma que, algum consenso razoável pudesse ser resumido da vontade coletiva. Este consenso seria

concluído de um resultado distributivo e, assim, razoável, mais democrático que o resultado já gerado pela representação de instituições fragilmente legitimadas para fazer estas escolhas, especialmente na esfera internacional.

Na medida em que estas escolhas excluem ou distanciam determinado grupo de pessoas, requerentes dos direitos humanos e universais que lhes devem atingir, então, há vazios deliberativos que as instituições existentes, ainda, são incapazes de preencher através de soluções mais homogêneas, especialmente porque a razoabilidade possível destes acordos não prevê a recolocação destas populações em trânsito.

Como resultado de variadas interações e derivados das escolhas levadas à discussão pública em função das necessidades coletivas e dos riscos envolvidos, os consensos entre cidadãos - e além destes, seus Estados - deveriam sobrepor-se aos dilemas que a democracia enfrenta através de suas fronteiras e para dentro delas. Pois, de fato, o que pode ser diagnosticado é que urge uma proposta que possa abranger tais necessidades coletivas baseadas única e expressivamente na vontade coletiva.

A alternativa da regionalização, que formaliza relações de troca e cooperação, mostra-se a mais próxima de atender às expectativas democráticas para além dos cidadãos nacionais porque, exatamente, ultrapassa tais condições de cidadania. Dos cidadãos nacionais à criação de cidadanias transnacionais, fomenta-se a incorporação de direitos humanos e civis para além das fronteiras e antes do apelo à cidadania absolutamente regional. Porque está ainda na órbita dos direitos

individuais nacionais, o direito ao trânsito inter-fronteiras não pode ser garantido, já que atende à circunscrição doméstica de seus interesses.

Neste espectro, a transnacionalização progressiva pode vir a ser uma das possíveis respostas para os vários dilemas que estão surgindo, fundamentalmente na ampliação do escopo de direitos das democracias. Na América Latina este processo de internacionalização dependente criou a necessidade de padronização tanto dos parâmetros democráticos individuais quanto coletivos, através do firmamento dos acordos regionais. Isto acontece porque, necessariamente, a transnacionalização dos cidadãos também representa a transnacionalização de recursos e, portanto, do risco.

O risco é aqui representado principalmente pela desigualdade na obtenção de recursos, no papel econômico atribuído a cada país, e na ineficiência institucional que atormenta os governos na administração dos períodos de crise. (Mittelman).

Assim, quando consideram suas portas abertas aos fluxos de capital e pessoas, estes Estados agregam o risco de absorvê-los sem condições de suportá-los. O dilema só é resolvido se nós ampliarmos o princípio de responsabilidade distributiva, onde os Estados são todos responsáveis a respeito da desigualdade de oportunidades e assim, em relação ao risco coletivo.

(5.1) A permeabilidade das fronteiras na América Latina.

Neste caso, em se falando das escolhas desta tese e em se falando da aplicação desta tipologia para o Brasil e América Latina, a motivação baseada na busca por recursos e trabalho é absolutamente predominante e, claramente, é pela busca por menor vulnerabilidade neste campo é que se tem um ambiente crescentemente de integração, no que se pode observar. Pois, ainda que as políticas imigratórias componham-se de um grupo de fatores como determinantes de sua variação, trata-se aqui, agora, de demonstrar como estas democracias envolvem-se e tratam de absorver ou rejeitar estes fluxos de motivação econômica, considerados aqui, *à priori*, como mais espontâneos e contínuos – e, portanto, mais recorrentes e impactantes.

Devemos notar, em primeira instância, que as motivações econômicas antecedem os fluxos que, por sua vez, sempre antecedem as políticas imigratórias ou a regulação destas pelo Estado – e, dificilmente, esta ordem é interrompida. Neste caso, em se falando de fluxos permanentes entre fronteiras, devemos observar que mesmo os registros existentes já são importantes para considerarmos uma grande parte do Brasil vulnerável aos fluxos, uma vez que a escala de sua fronteira é significativa para a regulação do trânsito e permanência de não-cidadãos no Estado.

Muito embora os fluxos acabem por atingir inclusive as regiões mais populosas e distantes destas linhas de fronteira como no sudeste brasileiro, eles iniciam-se também nas fronteiras e, em termos regionais, o impacto causado por

esses fluxos nas instituições estatais é extremamente relevante no que tange o controle das fronteiras, do contrabando do tráfico de drogas.

Martha, 36 anos, peruana de Lima, é hoje exemplo de imigrante latino-americano que, tendo chegado no Brasil há dois anos, conseguiu visto provisório de trabalho que deve ser renovado daqui a dois anos – o que, possivelmente, não mais ocorrerá, segundo ela. Martha, hoje, goza de prestígio entre seus colegas igualmente imigrantes porque, através de asilo político, conseguiu estabilizar-se no Brasil ganhando, de maneira oficial, 500 Reais (cerca de 200 dólares). Mas Martha é uma exceção dentre a comunidade de imigrantes com a qual mantém seus laços sociais.

Principalmente entre a população de baixa escolaridade, o fluxo é bastante significativo entre fronteiras, apesar de que sua legalização não é mais difícil no Brasil do que para os indivíduos de alta escolaridade, porque neste país vigora uma grande reserva de mercado – que pode ser quebrada somente se justificada pela empresa requerente do indivíduo.

Assim, como esta característica prevalece em relação ao trabalho imigrante no caso brasileiro - mesmo em relação à América Latina -, me utilizo de algumas das recentes pesquisas de migrações que incluem considerações a respeito do suporte institucional e legal das forças de trabalho através do mercado, dos princípios da democracia, da regionalização na sua visão processual e da liberalização da economia a respeito do comércio e serviços.

A corrente principal do que caracterizou-se como *Migration Management* é extremamente útil para o tratamento de números e dados latino-latino-americanos porque explica os dilemas de ambos - receptores e exportadores de mão de obra - na necessidade de assistirem aos interesses conjuntos de comunidade e do exercício de suas democracias liberais de forma plena.

Por outro lado, a despeito de considerar outras motivações importantes, é relevante para este estudo a proximidade de bordas e a esperança na aquisição de condições melhores do que as de antes - e não condições especialmente muito boas, já que nossa base é a comparação. Claramente, há uma demanda por trabalhos que envolvam da literatura de políticas imigratórias às teorizações políticas mais proeminentes, por onde parâmetros sociológicos e geográficos possam ser relevantes na análise de casos não-típicos, como a respeito dos fluxos dos países não-desenvolvidos para países desenvolvidos.

Por conseguinte, a diferença que desejo observar é que, uma vez que os imigrantes flutuam também entre essas fronteiras, o que é aparentemente pouquíssimo relevante pode ser absolutamente determinante para o controle e o desenvolvimento de países reconhecidamente frágeis em suas estruturas econômicas e sociais. Fluxos que representem números estatisticamente considerados como baixos, podem ser necessariamente importantes para gerar mudanças de aspecto social no planejamento das atividades econômicas de regiões igualmente em dificuldades ou com graus muito próximos de dificuldade econômica.

Esta realidade as recentes democracias da América Latina experimentam, ao mesmo tempo em que – dada a quantidade de reformas necessárias – suas políticas de imigração acabam por não atenderem às demandas anteriormente citadas. O aumento significativo dos fluxos de pessoas e capital nesta região pode ser representado como parte das conseqüências geradas pela regionalização e pela internacionalização às quais foram levados estes países latino-americanos.

Não se quer, com isso, estabelecer um paralelo negativo entre um e outro; ou seja, não é por isso que dissemos que o processo de regionalização fora prematuro, mas que, as instituições daquelas democracias não estavam preparadas para assistir às demandas que o movimento de internacionalização vem promovendo.

Como exemplo mais significativo, observamos claramente que as instituições brasileiras, bem como sua legislação imigratória, representam a restrição e o atraso nas adaptações das quais falamos, por ser um dos países democráticos e em campanha internacionalista mais difíceis e burocráticos para um indivíduo trabalhar legalmente, de maneira registrada, abrir uma empresa⁷⁶ ou fazer investimentos, seja ele cidadão ou não.

Por isso, pode-se dizer que, muito embora os processos sejam representados ideologicamente, entraves de outros tipos tais como o nível burocrático de um país, podem fazê-lo mais ou menos eficiente e, portanto, determiná-lo como mais ou menos restritivo para a imigração, conforme

demonstramos anteriormente . O que importa aqui é que, dada a conseqüência da restrição, o país é incorporado no *hall* de espaços de entrave da circulação de pessoas e seus direitos.

É por isso que, ainda, somente cidadãos do Mercosul estão livres da burocracia de aquisição de um visto temporário de trabalho. E, mesmo quando adquirido, instâncias locais, conselhos sindicais e mudanças legislativas podem revogar a qualquer tempo este direito de permanência por trabalho temporário. Este foi o caso da revogação do direito de trabalho dos médicos cubanos em Goiás, pelo Conselho Regional de Medicina, quando foram estes trabalhadores convocados pelos próprios governos municipais do interior a ocupar postos vazios de trabalho nesta região. Isso aparece aqui como uma contradição, especialmente em se considerando muitos dos acordos de preferência onde o Brasil tem se incluído nos últimos anos.

De maneira geral, há motivações ainda maiores que podem causar o movimento de pessoas para fora dos países da região latino-americana e, também, dentre eles. Muito embora possamos evidenciar aqui os limites políticos existentes nestes países, ainda podemos listar outras características motivacionais que representem grande parte da realidade comum para os cidadãos latino-americanos, dentre elas: alta densidade de população (fundamentalmente nas regiões urbanas; desproporcionalidade da alta porcentagem de população abaixo de 25 anos; concentração de riqueza; repressão política (durante muitos anos,

⁷⁶ O Brasil é um dos 5 países mais burocráticos do mundo para um cidadão abrir uma empresa. (VEJA, Jan, 25º, 2004).

especialmente considerável); concentração da propriedade de terras; e, uma alta taxa de crescimento urbano relativa ao crescimento desta população. (Johnson; Williams).

A divisão das sociedades latinas entre nativos e pessoas de origem européia ainda é uma realidade enfrentada na maioria dos países latino-americanos e é assunto particularmente importante em relação à imigração, uma vez que fomentou-se, durante anos, disputas internas de domínio e obtenção de terras entre nacionais e não-nacionais. Este tipo de imigração interna (algumas vezes externa, porém com origem e destino muito próximos) é chamada de *desplazamiento*, caracterizado como fluxos rurais para áreas urbanas e termo especialmente cunhado na designação dos movimentos das comunidades indígenas nativas da América espanhola (ainda que a maior parte destas pessoas não fale o espanhol). (Cohen; Deng, p.65).

Isto pode ser demonstrado facilmente através do uso de crianças nativas pelas milícias revolucionárias na Colômbia, guerrilhas originárias de Zapata, no México, ou ainda, pelas brigas entre populações rurais de Honduras e imigrantes de El Salvador em busca de terras, haitianos que trabalham em *plantations* na República Dominicana, imigrantes colombianos que são retidos na fronteira de Panamá e, em geral, comunidades fora das estruturas sociais e suas instâncias (Vono).

Este assunto especialmente, é definido diferentemente na realidade e na esfera social brasileira, uma vez que os nativos indígenas têm seu *status*, e o

sistema de propriedade da terra é estipulado e salvaguardado pelos Ministérios e pela Fundação Nacional do Índio. Por isso, este país não reflete a clara divisão social que há nos outros países da América Latina entre originários das populações indígenas e não-indígenas. Em contrapartida, o problema da distribuição e disputa de terras que acomete o Brasil é representado pela migração coordenada pelo *Movimento dos Sem Terra*, que reivindica o direito de produção em terras comumente improdutivas, por toda a faixa interna da fronteira brasileira.

Os conflitos, aqui, residem nas disputas entre *sem terras* e os *grilheiros* (falsificadores do direito de propriedade e agenciadores de terras), e ainda, entre representantes dos proprietários, do governo e do movimento. Estas disputas também se apresentam na faixa de fronteira do Brasil com os outros países da América do Sul, onde a ocupação é misturada entre estrangeiros e nacionais.

Então, é possível que se afirme que estes fluxos e conflitos continuados por dentro as fronteiras latino-americanas são estigmatizados pela permanência dos parâmetros criados pelas elites latino-americanas. Podemos afirmar, também, que o “imigrante indígena” não é o perfil do imigrante brasileiro, uma vez que a população brasileira foi formada a partir de uma maior mistura étnica e que a população indígena não é numericamente significativa, comparada ao total população brasileira.

O que podemos concluir desses movimentos dentre-fronteiras na América Latina é que há um fluxo caracterizado pela origem desses imigrantes e por sua ida para áreas urbanas ou rurais. Mas, se as disputas pelas terras rurais mobilizam

fluxos para outras áreas agrárias, os fluxos urbanos também são significativos especialmente para trabalhos ilegais ou sub-remunerados.

Voltemos ao modelo de Todaro, pelo qual a razão do deslocamento do indivíduo não é propriamente a existência de ótimas oportunidades do outro lado, mas, principalmente, a existência de condições melhores do que aquelas existentes nos locais de origem do imigrante. Pelo modelo, a decisão de emigrar não é racionalmente calculada e, por fim, a única vantagem esperada é a redução dos custos da viagem, o que gera uma superestimação das chances no destino também no caso dos latino-americanos.

Ate a década de 1980, havia carência de trabalho qualificado nos países da América Latina, e o trabalho especializado estava concentrado nas áreas urbanas. Naturalmente, nestes lugares ocorreram fluxos tanto das áreas rurais quanto urbanas, além de populações que iam de países menos desenvolvidos para os mais desenvolvidos, incluindo países na própria América Latina. Fica claro, então, que México e Argentina - que na década de 1980 possuíam os maiores índices de desenvolvimento apesar do lento processo de democratização e da crescente inflação - receberam grande número de trabalhadores para os seus grandes centros. (Todaro, 1969).

Tamanha flexibilidade de bordas ocorre por circunstâncias geográficas muito particulares que caracterizam-se pela presença de florestas tropicais, grandes áreas improdutivas e desabitadas, reservas biológicas, áreas montanhosas e um alto grau de controle coronelístico tanto nas regiões brasileiras quanto nas

outras áreas da América Latina - geografia esta de proporção histórica, condicionada por fatores que veremos adiante.

Este estudo reuniu uma série de mapas que sinalizam de maneira objetiva e visual a paisagem que permite aos fluxos tamanha flexibilidade.⁷⁷

Através do Mapa n.1, podemos notar as diversas redes de conexão na América do Sul que permitem que haja movimentos de idas e vindas de mercadorias e pessoas de significância na região. No segundo Mapa (2), observamos os municípios que, através da fronteira terrestre brasileira com seus vizinhos, estão mais acessíveis ao tráfico de pessoas e mercadorias, o que modifica cada vez mais e substancialmente as características principais destas cidades de interior. No terceiro mapa (Mapa 3), está desenhada a faixa de fronteira brasileira, demonstrando a área vulnerável ao trânsito. No quarto mapa (Mapa 4), a visualização remete a um gráfico de tipo *scatter plot*, permitindo-nos visualizar a imigração internacional para o Brasil (ainda que na altura de 1996), dando-nos a idéia mais aproximada do interesse principal geográfico dos fluxos. E ainda, o último e quinto mapa (Mapa 5), que expõe os municípios do chamado Arco Norte do país e que estão suscetíveis às disputas que transpassam pela área da floresta Amazônica e das regiões disputadas pelo tráfico de drogas inclusive.

⁷⁷ Por motivos gráficos, os mapas seguem, juntamente com os documentos oficiais reunidos em arquivos tipo .JPG, na forma de anexo ao capítulo 5, antes da conclusão final da tese.

(5.2) Sobre as reformas de democratização e seus reflexos.

Neste momento, procuro sinalizar a importância das mudanças conjeturais no cenário latino-americano que promovem e promoveram até então o que, neste item, remete à formação das políticas imigratórias locais, especificamente, do próprio Brasil. Dessa forma, é utilizado aqui todo o material recolhido sobre as determinações políticas para os imigrantes na segunda metade do século XX do Brasil, ao mesmo tempo em que se analisa as modificações mais substanciais das políticas imigratórias na América do Sul, procurando-se verificar as consonâncias e dissonâncias desse processo comum de adaptação.

Não podem ser dissociadas, pois, as políticas de imigração desses países latino-americanos e o fluxo de pessoas nestas fronteiras do período de ditadura e redemocratização que experimentou a maioria desses países. Também, não podem ser dissociadas as políticas imigratórias na América Latina dos governos populistas particulares da região, que foram representados por uma mistura de projetos nacionalistas de desenvolvimento, de centralidade administrativa e um emblema de movimento de massas.

Internamente, o fluxo das pessoas na América Latina é tanto representado pelos limites econômicos do desenvolvimento destes recentes países descolonizados - que ganharam importância relativa aos seus pares desde meados do século XX - quanto tem a ver com o movimento de abertura e estreitamento político que vivenciaram durante o mesmo período, em função das ações golpistas irrompidas comumente pelos militares na região.

Combinados os fatores do ítem anterior com a alta instabilidade dos governos na América Latina durante a maior parte dos anos 1900, não é exagerado dizer que a região teve, durante todo esse tempo, as melhores motivações e condições em favor do movimento de pessoas em suas fronteiras e para além delas. Reconsiderados os fatores políticos e observando-se as vantagens de um processo ininterrupto de interação entre as elites latinas e governos externos que legitimaram e perpetuaram esta ordem, poderíamos reiterar dizendo que este sistema político elástico, por todo o século, propiciou o tangenciamento dos direitos de seus indivíduos majoritariamente, bem como aproveitou a mão de obra imigrante – legal ou ilegal – de maneira convenientemente a favor do sistema e da manutenção daquele *status quo*.

Nesse sentido, a história da política imigratória brasileira é matéria ainda pouco explorada pelos pesquisadores, especialmente no que tange também a ciência política, que tem negligenciado um campo que é de seu mais puro domínio. Ligados aos trabalhos desenvolvidos por instituições tais como o IMILA-CELADE, os estudos de imigrações ainda estão, no Brasil, muito mais envolvidos com a história da imigração e as conseqüências sociais pertinentes, do que com a contemporaneidade política a respeito da imigração.

Se, por um lado, sempre estiveram em foco temas tais como a vinda de alemães e italianos desde o século XIX ou estudos sobre as vindas e retornos da comunidade japonesa e descendente na segunda metade do século XX, ficaram de lado as condições políticas da imigração que fizeram parte do período anterior até o período posterior às ditaduras – particularmente no Brasil.

Isso ocorreu porque grande parte da documentação esteve indisponível durante tempos e ainda porque não houve grande interesse em se fazer este tipo de estudo com base na estatística e legislação oficiais – a não ser por poucos pesquisadores tais como Rosana Baeninger, Teresa Sales e Giralda Seyferth. Dessa forma, o material de consulta utilizado consta de relatórios originais do executivo além dos trabalhos em desenvolvimento entre monografias, dissertações, teses e relatórios institucionais de pesquisa.

Assim, a política imigratória brasileira de hoje remonta à lei de imigração de 1981, emenda essa feita à legislação de 1980, ainda em tempos de ditadura e cujas características não fogem aos padrões principais de regulação de mais de um século antes. Nestas condições, dado um regime de instabilidade política e de exceção, a lei revela as intenções pertinentes e características de manutenção da proteção ao trabalhador nacional dentro das circunstâncias de controle do regime de Segurança Nacional, conforme descreve:

Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional (T.1, art.2º., 1980)

Da mesma forma, é absolutamente impreciso o item que dista sobre a negação de visto ao estrangeiro (Art.7) “considerado nocivo à ordem pública ou ao interesses nacionais”. Em contrapartida, também define a lei que “ao natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território brasileiro, respeitados os interesses da segurança nacional, poder-se-á permitir a entrada nos municípios

fronteiriços a seu respectivo país, desde que apresente prova de identidade”. Desta forma, não se coíbe o trânsito, mas a permanência.

Neste caso, tal ação deve ser justificada pela necessidade de preenchimento deste tipo de posto de trabalho por esta mão-de-obra, desde que não seja atingida pelo item que dista que será revogado o direito de estada desde que justificada pela “inconveniência de sua presença no território brasileiro, a critério do Ministério da Justiça” (Art.26). Não por acaso, o Brasil conta ainda com o sistema distribuído entre o Ministério do Trabalho e o Ministério da Justiça (e não com um departamento específico) a respeito das condições legais de permanência do estrangeiro, além da Política Federal como mecanismo de fiscalização e punição. Desta forma, o sistema de vigilância é corroborado pelo alto grau de complexidade para o preenchimento das obrigações do estrangeiro, de forma que, estando a imigração espontânea fechada há tempos e sendo os estrangeiros legais em menor número do que os ilegais, a trajetória desta política no Brasil se mostra ao mesmo tempo burocrática e restritiva.

Muito antes, no início do século XVIII, a Coroa portuguesa trouxe ao Brasil ainda não independente paradigmas de controle racial que demonstravam que tanto a ocupação espacial quanto a escolha das populações imigrantes eram determinantemente projetadas, conforme demonstra Giralda Seyferth:

A questão racial está implícita no Decreto Real que autorizou o estabelecimento dos imigrantes suíços na região serrana do Rio de Janeiro aludindo à civilização e,

*principalmente, no artigo 18 do tratado acima referido, que trata da criação de uma milícia de 150 suíços, capazes de empunhar armas, colaborando na manutenção dos regimentos portugueses de cor branca*⁷⁸.

Tal mecanismo de seleção não foi particularidade daqueles tempos, e fora repetido inúmeras vezes, de uma ou de outra forma, durante o período republicano brasileiro. Estas exigências criavam critérios que excluía um grupo significativo de potenciais imigrantes, dentre apátridas, portadores de doenças (graves e contagiosas especialmente), perturbadores da ordem, mestiços, de baixa capacidade técnica e de nacionalidade rejeitada pelas relações exteriores do país.

Assim, desde que o sistema político latino ficou sujeito à intervenção de forças conservadoras internas e externas para garantir que nenhuma influência libertária ou comunitária se sobrepusesse aos governos e forças de oposição latino-americanas, as instituições e a legislação desses lugares estiveram absolutamente restritivas como no caso brasileiro e no caso argentino.

Com isso, procurando evitar fluxos que pudessem representar mudanças de valor ou ameaças de subversão e, atendendo às aspirações internas através da reserva de mercado para trabalhadores nacionais – restringindo a imigração aos

⁷⁸ “A maior parte do Tratado refere-se às condições acordadas com o agenciador, Sebastien-Nicolas Gachet para estabelecer imigrantes suíços na Fazenda Morro Queimado, comprada pelo governo português para esta finalidade. Mas já nesse momento evidenciou-se um outro propósito associado à imigração: o recrutamento de soldados na Europa, prática efetivada após a independência com a criação de batalhões estrangeiros. A íntegra do tratado com Gachet encontra-se em anexo no trabalho de Nicoulin (1981).” (sic) Giralda Seiferth, em *COLONIZAÇÃO, IMIGRAÇÃO E A QUESTÃO RACIAL NO BRASIL – paper 01ST1011 – ANPOCS*.

trabalhadores qualificados – os governos se mantiveram conjuntamente orientados na região. Este movimento, poderíamos dizer, também foi efeito da era Populista que, apesar de considerados comumente como períodos democráticos, rigorosamente, representavam espectros doutrinários nacionalistas e centristas que, a respeito dos direitos individuais, recusavam-se a comungar as concepções mais universais da era atual

A era de republicanismo no século XX teve as Políticas Imigratórias dos países latino-americanos combinadas com os respectivos processos de centralização de poder e corroboradas pelo alto grau corruptivo e elitista das suas instituições. Em contrapartida, os grupos e processos de imigração - especialmente vindos da Europa e do Japão - encontraram um panorama de recepção que ia de encontro à liberdade que caracterizava suas ações em busca de boas oportunidades, particularmente longe de suas origens durante as Grandes Guerras. (Sassen; Bean & Bell-Rose).

Motivados por boas condições de trabalho e um ambiente político melhor do que o de origem, os imigrantes eram aceitos de acordo com a expectativa de sua estada, baseada em critérios de escolha que incluíam algumas nacionalidades somente, de acordo com os princípios governistas de então.

Já não mais havia, no século XX, para a maioria absoluta dos países americanos do sul, a liberalidade de idas e vindas dos séculos anteriores. No princípio do século foi bastante comum o uso de cotas de nacionalidade como condição para a definição da entrada de não-nacionais. Além das cotas de

nacionalidade, critérios como a experiência em relação ao meio rural (prioridade esta definida até os anos 50), além dos demais critérios ligados à política de controle racial e social.

No Brasil - bem como na Argentina, na Venezuela, na Colômbia ou no Chile - o controle se dava a partir da chegada destes potenciais imigrantes, cuja aceitação e encaminhamento aos galpões de imigrantes dependia dos oficiais, das cotas em vigor, assim como das comunidades instaladas. Neste caso, apesar da possibilidade de aceitação ou não destes imigrantes, ainda a política imigratória não era característica das outras políticas públicas de praxe, e a imigração era considerada *espontânea*.

Em conjunto com o controle da população através das forças de trabalho imigrante, enquanto a centralização do governo vinha sendo assegurada, não era raro que a governança se desse de forma que a orientação às políticas imigratórias fosse feita para dar suporte ao planejamento de desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, não raro havia uma forte orientação racista para que se pudesse contribuir com os parâmetros de branqueamento almejados pelo governo, como aconteceu no século XIX ou durante o governo de Getúlio Vargas desde 1931.⁷⁹

A busca do embranquecimento da população; a classificação da população entre os de origem européia, nativos ou de origem mestiça; o surgimento de leis nacionais de direito do trabalho; a diminuição da importância da cultura nativa

⁷⁹ A respeito da política imigratória brasileira até 1950, foi importante o trabalho de monografia de: Azevedo, Francisco Aragão. "Temas e conceitos geográficos no contexto da política imigratória da II GM até os anos 50." Departamento de Geografia. Orientador: Prof. Helion Povoá. UERJ, 2004.

(como nas comunidades em que se fala o *quichua* nos Andes) - são todos estes, elementos de um projeto comum de criar uma identidade nacional de cujos benefícios poderiam usufruir as elites latino-americanas.

No Brasil ainda, durante o período democrático (1945-1964) entre a ditadura de Getúlio Vargas e a ditadura militar, a política imigratória fora feita de forma mais ou menos uniforme, de forma a atender tanto o que foi chamado de imigração espontânea, quanto a chamada imigração dirigida (coordenada pelo governo e segundo suas condições). Neste período, segundo relatórios pertencentes ao executivo (fonte primária de nosso levantamento e consultas), as imigrações dirigidas eram cerca de 1/5 (com pouca variação entre os governos) das totais, levando-se em conta que tal procedimento contava com o envio de delegados especiais ao exterior a fim de atrair a mão-de-obra de que se necessitava, para as regiões as quais se queria desenvolver.

Nesta altura, o antigo Conselho Nacional de Imigração havia sido substituído pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização, que trabalhava em conjunto com as Nações Unidas e todas as outras diligências provenientes dos acordos externos dos quais o Brasil era signatário.

Durante a ditadura, porém, as restrições no que tangia aos imigrantes diziam respeito particularmente às exigências que a lei de Segurança Nacional impunha, culminando na criação do Estatuto do Estrangeiro, de 1969, validado em 1970. É importante que se reitere que, até este período, a seleção de imigrantes judeus fora absolutamente rejeitada, fosse ela justificada pela não caracterização da

comunidade enquanto claramente racial (e, portanto, não classificável segundo os atributos comumente utilizados), ou fosse ainda, pela rejeição do pré-guerra ao pós-guerra atribuída ao ativismo político histórico da comunidade judaica.

Tempos depois, o início do processo de democratização, em boa parte dos países feito através de vias não-revolucionárias, foi posto em evidência pelo crescimento de eleições livres e processos legislativos democráticos a partir do fim da década de 1980 e início da de 1990. Mas, se as políticas imigratórias até a redemocratização, de modo geral, contemplaram o trabalhador que buscava melhores oportunidades, após a democratização, mesmo que esta tenha trazido um movimento econômico liberal, esses países não praticaram o mesmo liberalismo em relação ao fluxo de trabalhadores entre fronteiras.

(5.3) Do nível doméstico ao supranacional: a experiência da América do Sul na América Latina.

Um dos maiores limites a inserção da América Latina na ordem contemporânea é a conjugação entre suas políticas interna e externa, com uma congruência progressiva entre uma e outra. Tendo em mente a experiência latino-americana de lidar com as relações internacionais e com a inserção dos seus países no mercado internacional, podemos perceber claramente quais os custos

internacionais que devem acompanhar o crescente interesse na imigração para fora dos países latino-americanos.

No final do século XX, as iniciativas da América Latina para promover a integração da região incluem o Pacto ABC de 1907 - o primeiro a restabelecer uma união entre Argentina, Brasil e Chile - até a gradual formação de um Mercado Comum englobando Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai ou incluindo Peru, Bolívia, Venezuela, Colômbia e Equador (lembrando que o Chile se uniu aos dois grupos em condições excepcionais.)

O crescimento desse processo nos anos 1990, com a instauração do Mercado Comum do Sul e do fortalecimento da Comunidade Andina, não trouxe, entretanto, uma história ininterrupta de aproximação entre esses países, mas uma trajetória de avanços e retrocessos em suas diplomacias. Os laços de interdependência se fortaleceram e a rede econômica de pactos, blocos e acordos bilaterais delinearum um clima internacional de grande complexidade.

A criação de uma identidade política latino-americana depende diretamente de um eixo de negociações formado por essas diplomacias, bem como por suas respectivas políticas estrangeiras e por suas abordagens locais das políticas de liberalização e modernização. A inserção da América Latina no contexto da mundialização está favorecida, não apenas pela extensão internacional de suas economias nacionais, mas também pelo recente movimento de agigantar o potencial dessas economias e de reduzir o risco de vulnerabilidade, a partir da formação de blocos regionais. (Giddens, 1990)

A regionalização das fronteiras ocorreu simultaneamente em muitas das economias, sejam elas mais ou menos desenvolvidas, o que delimita um processo cujas origens remontam ao contexto bipolar da Guerra Fria. Naquele período de rigidez ideológica e pouca flexibilidade de adaptação das agendas nacionais, a América Latina esteve, nitidamente, posicionada sob a dicotomia das relações entre Estados Unidos e União Soviética, o que limitava consideravelmente suas possibilidades de escolhas. Em um momento posterior, marcado pela destruição do socialismo real, a América Latina reivindicou poder e seu crescimento se estendeu. Os movimentos nacionais de redemocratização foram importantes para a redefinição do embate de forças da cena internacional, notadamente após a derrubada do Muro de Berlim.

O novo formato do poder supranacional, estabelecido em um novo e cambiável equilíbrio de forças, foi um dos temas mais recorrentes nas projeções sobre o contexto internacional que sucederam a Guerra Fria. Basicamente, as análises giravam em torno de especulações acerca da consolidação da hegemonia da política norte-americana, ou acerca da emergência de diversos focos que pudessem produzir um equilíbrio de forças que interagiam no cenário internacional.

Nesta conjuntura, o aprofundamento da integração regional dos países da América Latina aparece como o possível contraponto para as diretrizes padronizadas, normalmente evidenciadas nas políticas internacionais. Plenamente incorporados à ordem predominante dos paradigmas da democracia de direitos, os países latino-americanos, em sua grande maioria, garantiram grande participação

de suas economias (com grande potencial de aumento, ainda que marcados por fortes níveis de dependência) e de seus governos (mais estáveis do que nunca) nas esferas internacionais (Castles; Jacobson).

Esse processo de regionalização foi lento nos países latino-americanos. Na América Latina, tal fato pode ser evidenciado nos anos 60 entre os países andinos e nos anos 70 entre Brasil e Argentina. Especialmente no final da década de 1970, esta idéia de integração se fortaleceu, também em função de fatores contextuais, como as pressões internacionais e nacionais pela democratização (administração Carter, nos EUA, por exemplo) ou, ainda, por disputas regionais e fronteiriças entre os países do Sul, como a disputa entre Argentina e Chile ou entre Brasil e Uruguai pelo Acre.

A disputa tácita pela hegemonia territorial levou aquelas nações ao entendimento de que o melhor para ambos em termos de desenvolvimento comercial e econômico é a demarcação de estratégias convergentes na esfera da política externa. O ponto de referência para este novo capítulo das relações entre os países da América Latina foi a adesão ao Acordo Tripartite, que também incluía o Paraguai, em 19 de outubro de 1979. A partir daí, se firmaram alguns projetos coletivos que marcaram a real intenção de integração, como a Indústria Hidroelétrica de Itaipu (Brasil-Paraguai).

A questão da exploração hídrica da Bacia do Prata foi usada como a principal razão das disputas entre Brasil e Argentina, e foi definitivamente superada com um acordo que beneficiaria os dois países. Em seguida, diversas

chances de cooperação entre os países do cone Sul apareceram, mesmo comemorando as disputas de fronteira entre Paraguai e Uruguai. O objetivo de uma total liberalização do comércio regional latino-americano ainda havia sido, mas, agora, assimilado com maior flexibilidade, de modo que permitisse a existência de acordos sub-regionais (o que permitiu, anos mais tarde, a criação do Mercado Comum e da Comunidade Andina).

Em 1980, a assinatura do Tratado de Montevideu instituiu a Associação Latino-Americana de Integração, ALADI, uma nova versão da então fracassada Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC. A ALADI é composta por três agências políticas: o Gabinete de Assuntos Estrangeiros; a Conferência de Avaliação e Convergência, o Comitê de Representações e ainda conta com uma agência de técnicos (O Secretariado Geral). O propósito da ALADI é o de promover a integração e a relação latina (muito embora ainda haja blocos regionais locais), e é formado por Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Uruguai, Venezuela e, desde 1998, Cuba.

O Grupo do Rio também atuou no sentido de estimular a inter-cooperação e o diálogo entre os países da América Latina, além de interesses em geral para outros países ou Comunidades, como a União Européia. O Grupo do Rio teve início em 1986 (com o encontro do Rio de Janeiro), e é formado por Brasil, Argentina, México, Colômbia, Venezuela, Equador, Honduras (representando os países da América Central), Paraguai, Peru, Uruguai, Panamá, e Guiana (representando Comunidade Caribenha - CARICON). Além do novo formato

normativo de associações, o emergente contexto supranacional da então recente democratização foi adicionado às expectativas de sucesso que este empreendimento de regionalização poderia gerar.

No entanto, os anos que sucederam a implantação da ALADI não foram marcados por uma persistência multilateral contínua no fortalecimento dos laços de compromisso entre os países latino-americanos. No caso da Argentina, a princípio, e, mais recentemente, no do Chile, por exemplo, o estabelecimento de um sistema multilateral, que recolocou os Estados Unidos como protagonistas do tratado internacional em detrimento dos vizinhos latino-americanos, pontua o papel coadjuvante relegado à formação e consolidação de blocos regionais.

O comércio bilateral com o Brasil, por exemplo, foi prejudicado pela grave crise econômica que atingiu os dois países na década de 1980. Por outro lado, o boicote econômico da Comunidade Econômica Européia à Argentina, em função da Guerra das Malvinas, em 1982, trouxe a necessidade de reforçar as conexões latino-americanas a fim de resolver esses dilemas.

Neste caminho, o Mercado Comum do Sul delineou suas primeiras linhas de ação em março de 1991, como uma importante e futura possibilidade de barganha econômica entre países de proeminência regional em progressivo reconhecimento. Embora a aproximação comercial entre Brasil e Argentina tenha sido iniciada pelos seus governos militares respectivos - dada a proximidade ideológica inclusive - a formação do Mercado Comum geraria outras perspectivas

de relacionamento, que podem ser vistas hoje com a tentativa de contenção dos fluxos comerciais do Brasil para a Argentina pelo governo de Nestor Kirchner. Baseado no modelo Europeu de comunidade, o Mercosul fez evoluir paulatinamente sua agenda de negociações, firmando-se no espectro internacional através da parceria com a União Européia e através do adiamento das negociações a respeito da ALCA e em relação ao NAFTA.

Para a América do Sul, contudo, a exclusão da parceria definitiva com o Chile é uma das condições de enfraquecimento que poderiam gerar expectativas menores, corroboradas pela falta de firmeza nas condições de sobrevivência às leis do mercado livre e comum, fortemente desacreditadas pelos representantes argentinos, por exemplo.

Na mesma direção (e anterior) da aproximação regional proporcionada pelo Mercosul, está a Comunidade de Nações Andinas, CAN (desde 1969, mas, agora, levada mais a sério), composta por Colômbia, Venezuela, Equador, Peru e Bolívia, e que, recentemente, tende mais claramente à criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC). A consolidação deste bloco no cenário internacional não significa, entretanto, que o Mercosul e o CAN passem a fazer uma competição contra-produtiva, ao contrário: o que se vê é a consolidação do regionalismo Sul Americano e o estreitamento das parcerias, como recentemente confirmado pelos presidentes membros e como abonado pelo crescimento do fluxo de capitais entre essas áreas.

Em contrapartida, a convergência dos projetos sulistas pode ser observada, por exemplo, através do acordo de liberalização tarifária progressiva, firmado entre o Mercosul e a Bolívia (representante da Comunidade Andina de Nações). Nessas condições, há uma projeção forte para que o mercado sulista se torne um único mercado, antecedente inclusive à ALCA, o que fortalece a expectativa de liberalização às populações respectivas, que compõem o maior número de ilegais em trânsito na região.

A reconfiguração de forças políticas no cenário americano, ainda, pode ser interrompida por regimes de instabilidade democrática tal como o governo de Hugo Chavez na Venezuela, as disputas entre este e a Colômbia, ou a tentativa de golpe na Bolívia, todos deflagrados até o ano de 2005. Por outro lado, a convergência de políticas externas da maioria destes países altera a plataforma anterior de apoio a ALCA e aos Estados Unidos antes do fortalecimento da ALADI, que pode ser demonstrada pela aproximação entre o presidente Lula da Silva, do Brasil, e Vicent Fox, do México, reformulando a proposta americana de convergência, em 2004.

(5.4) O fluxo de pessoas como fluxo de capital e políticas imigratórias na América Latina.

Além das negociações que preenchem o campo de relações econômicas, a consolidação gradual do Mercado Comum excita a consideração de outros objetos de disputa e de possível interesse mútuo, como a circulação livre de cidadãos sul-

americanos - que começou a partir da abertura de fronteiras dentro do Mercosul, em 2003. O aprofundamento da reflexão sobre o fluxo de pessoas nos territórios dos países-membros levou à criação de projetos mais ambiciosos para o Mercosul, que também acumula a possibilidade de intercâmbio livre de trabalhadores. Esta decisão foi tomada dentro do escopo de mudanças de curto prazo, e a despeito das políticas imigratórias locais.

Para espelhar o trânsito de cidadãos latino-americanos entre suas fronteiras, a tabela abaixo que, destoando de algumas estatísticas brasileiras a respeito, faz parte de um aprofundado estudo promovido pela CEPAL, no Chile.

(ver tabela IMILA-CELADE)

No Paraguai, por exemplo, calcula-se em milhares de centenas os números de trabalhadores rurais brasileiros, os *brasiguaios*, erradicados em suas terras - a maioria, antes, em situação irregular - ainda que o Mercosul tenha modificado a situação de ilegalidade. Também estimam que 8% da população paraguaia é composta por brasileiros, o que representa uma parte considerável da população.

Apesar da emigração brasileira ser importante para os países de vizinhança, o fluxo contrário que também acontece, não produz um impacto considerável na economia de Brasil, por conta de seu volume e da diferença significativa de populações - o que não quer dizer que possam ser ignorados ambos os números, considerada sua importância relativa. Apesar disso, o censo de

2000 demonstrou que houve um aumento de 20,9% de imigrantes residentes em relação ao censo de 1991, o que já representa uma fonte de reconhecimento da progressiva importância desta população no Brasil.

A efetividade de um acordo migratório comum tende a significar injeção considerável de capital nas economias de Mercosul, de forma que estes imigrantes podem exercer suas atividades legalmente, podendo ser, inclusive, titulares de contas bancárias ou pagante de impostos. Em contrapartida, esta não é a realidade dos que não estão sob a proteção cidadã das fronteiras do Mercosul, particularmente em relação aos outros cidadãos sul-americanos.

Diante deste cenário, a Pastoral no Imigrante no Brasil se tornou uma fonte extra-oficial dos dados que tangem às populações migrantes no Brasil e na América do Sul. A sede de São Paulo desta instituição calcula um número entre 40 e 60 mil imigrantes ilegais bolivianos no centro de confecções de roupas no Brasil.

O número de argentinos também vem crescendo, especialmente depois da grave crise econômica de 2001. Apesar de não haver dados exatos sobre o número de imigrantes, pode-se dizer que o fluxo de pessoas entre países com alarmante desigualdade social é expressivo. O reconhecimento da troca, formal ou informal, de populações e a delimitação de políticas comuns para tratar dessa questão fortalecerão os laços entre os países do Mercosul e os demais países da América Latina.

O que se espera é que, uma vez legalizada a situação desses indivíduos, os direitos humanos e as oportunidades de trabalho se estendam, de modo que se

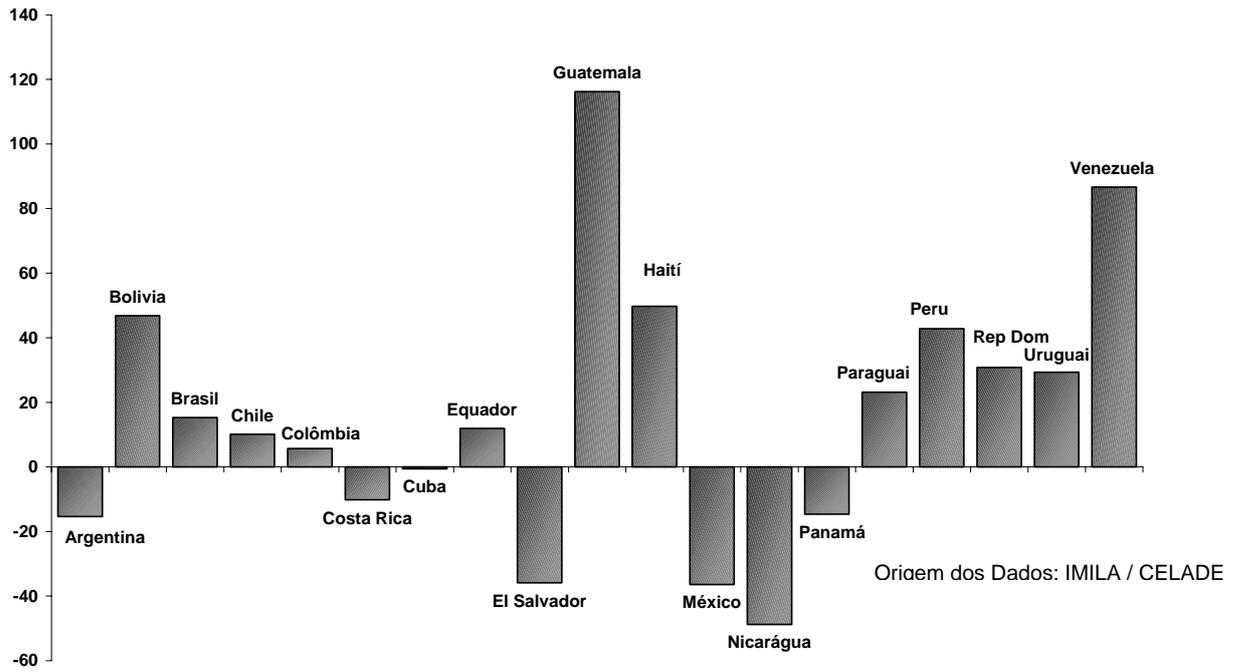
controle as entradas de imigrantes ilegais na ordem democraticamente instituída. Nessa comunidade estendida, o caráter da nação não mais seria o único caminho para negociar a manutenção de direitos (com exceção dos direitos políticos), eliminando, assim, o confronto entre as alteridades locais.

Particularmente no Brasil, a região de fronteira - de grande extensão territorial, em muitos trechos, inabitada e tomada pela floresta amazônica - é suscetível, em função das dificuldades de controle. Naquela área, as disputas são complexas, englobando as polícias federais dos países envolvidos, além de acumular um intenso fluxo de população de fronteira entre cidades próximas a países vizinhos. Nesse caso, a ausência de centralismo na administração dos poderes locais, para a conveniência dos traficantes de drogas ilícitas e contrabando, adicionado à incapacidade das políticas migratórias nos respectivos países de fazer uma prestação de contas satisfatória sobre esse fluxo de população, acaba corroborando com a noção da inoperância do Estado.

Em 2002, o número de latinos ilegais na região amazônica do Brasil era 80% maior do que aquele registrado 10 anos atrás. O conhecimento mais apurado dos fluxos migratórios, certamente, poderia convertê-los em retorno financeiro e tributário, além de fazer prevenir incursões em situações ilegais, relativo, não a cada país separadamente, mais à comunidade como um todo.

(Gráfico de crescimento percentual da mão-de-obra qualificada alocada na América Latina).

Crescimento percentual da mão-de-obra qualificada alocada na América Latina, por País de Origem (1980-1990)



A consideração final sobre esses fluxos é que não há possibilidade de se cogitar a intensificação das relações comerciais e, conseqüentemente, a troca de serviços, sem considerar as pessoas envolvidas no oferecimento de todo esse tipo de serviço. Segundo o acordo GATT, é possível dizer que os acordos internacionais que consideram o livre comércio de serviços também podem ser entendidos como acordos sobre o livre oferecimento de serviços para as pessoas. É por isso que a maioria das decisões coletivas e regionais afetam a economia e o fluxo de pessoas da região.

Se as políticas externas ainda são traçadas como parte dos motivos dessa discussão na América Latina, bem como na maioria das democracias do ocidente, ainda há a necessidade de se trazer algumas das razões locais que melhor poderiam ilustrar as necessidades e os contrastes das políticas nacionais sobre os imigrantes, sobretudo os imigrantes latinos. Uma vez fique claro que há um fluxo considerável, motivado por circunstâncias políticas e econômicas, será mais fácil assinalar que as políticas domésticas ainda estão desconectas ou, no mínimo, crescendo de maneira mais lenta do que as conquistas internacionais.

Como parte importante das observações tangíveis ao fluxo de pessoas na América Latina, alguns países têm experimentado mudanças em suas políticas imigratórias que sinalizam a modernização exigida pela acentuação das relações exteriores de seus países. Ainda que de maneira parcial, as políticas imigratórias

desses países têm sido modificadas desde que os processos de democratização se impuseram e que relações formais de supranacionalidade foram firmadas.

Um dos casos latinos de extensa liberalidade legal é o caso da legislação panamenha. Datada de 1972 e reformada três vezes até 1994, a legislação do Panamá contempla grande parte das aspirações que reconhecem o fluxo inter-bordas como conseqüente da evolução da proximidade, principalmente entre países na América Latina. Naquele país, a possibilidade de naturalização é dada a todos que tiverem cinco anos de residência, desde que provado o domínio da língua espanhola e da cultura e história panamenhas, além da avaliação das condições para imigrantes panamenhos no país de origem do requisitante.

Desta forma, não há impedimento para a naturalização, o que é comumente mais restrito do que a permanência, desde que considerado o comportamento do país do requisitante para com os cidadãos panamenhos. Além disso, a Constituição contempla a igualdade entre estrangeiros e nacionais e a punição a qualquer tipo de discriminação em relação a esta população. A liberdade legal está também expressa na liberdade de circulação dentre fronteiras para imigrantes e nacionais.

Por outro lado, no momento em que iniciaram seus processos de exercício democrático – ainda que não tivessem modificado suas políticas imigratórias – Argentina, Brasil e Chile, por exemplo, tentaram dificultar o chamado “*brain drain*” (a emigração de trabalho qualificado) e, ainda, a partir da revisão em suas políticas imigratórias, iniciaram uma política de anistia, ainda usando alguns dos

parâmetros anteriores, como a qualificação do trabalho e a proteção de mercados nacionais. Tal iniciativa foi um raro elemento combinado de atualização das diretrizes das políticas imigratórias respectivas.

Na Venezuela, a legislação de 1937, diferentemente da brasileira, não contava com restrições por nacionalidade, obrigando os estrangeiros a fazerem somente um depósito de garantia (naquela altura, de 500 bolívares), que seria devolvido no caso de seu retorno. De outro modo, os estrangeiros poderiam solicitar a permanência, que seria avaliada pelos departamentos consulares, sem que houvesse restrições legais anteriores. Neste caso, a recusa e expulsão estavam previstas para fins de delito ou desde que provada a falta de condições de subsistência. Em 2001, com a reforma legislativa, a Venezuela incorpora tratados internacionais como o de asilo político, criando uma Comissão própria para refugiados, além de criar políticas de controle do mercado de trabalho com vistas à proteção do trabalhador nacional.

No Paraguai, a legislação de 1996 previu a entrada dirigida de trabalhadores qualificados como “capitalizados”, destinados a formação de pequenos e médios negócios, além daqueles que preenchem postos de trabalho que “não ponham em risco o trabalhador nacional”. Neste caso, a legislação atende às circunstâncias que fazem tratar o fluxo de pessoas como fluxo de capital e de serviços, focando na volta do trabalhador paraguaio qualificado inclusive como recurso de desenvolvimento local. Em contrapartida, a situação de ilegalidade de

outros latino-americanos, principalmente nas comunidades rurais, demonstra ainda os limites da viabilidade prática da lei.

Neste contexto, podemos dizer que a liberalização e a modernização não se fizeram sentir plenamente nas políticas de acolhimento de imigrantes, que, por sua vez, se burocratizaram e, claramente, contribuíram para a permanência ilegal de imigrantes, ao invés do reconhecimento do número real de imigrantes e de seus direitos. (Baeninger). Por outro lado, é notável a tendência, motivada pela acentuação das relações exteriores destes países, a extensão dos direitos civis aos imigrantes tal como são aplicados aos nacionais, criando condições reais para o cumprimento de tratados como os de combate ao tráfico humano, ao tráfico de drogas ou a exploração sexual infantil.

O governo argentino talvez seja o primeiro a dar garantias aos imigrantes legais e ilegais, de acordo com os ganhos provenientes de acordos internacionais no processo de regionalização. No final de 2003, foi decretada uma nova lei de imigração, feita originalmente pela política esquerdista, que foi feita considerando o grupo de ilegais - Bolivianos, Paraguaio, Chilenos, Uruguaio e Brasileiro - que ainda não são contados pelas autoridades (mesmo depois dos acordos do Mercosul, a maior parte dos cidadãos não tinha documentos).



Isto foi feito para propor meios de diminuir esses números ilegais, na tentativa de assegurar seus trabalhos e direitos humanos. A nova lei não se preocupa somente com a legalização mas também em assegurar o direito do trabalho até mesmo para essas comunidades ilegais. Nas suas palavras:

"Lo que queremos es volver a instalar a la Argentina como un país que da la bienvenida a los inmigrantes y cambiar la idea de que esta dirección sólo persigue a los extranjeros", Ricardo Eusebio Rodríguez - el director de Migraciones en Argentina (LA NACION, 4 Feb, 2004).

Estas palavras estão em absoluta conformidade com a recriação da Argentina como uma nação receptora de imigrantes. Isto também é evidenciado, como podemos ver, em parte da lei:

(...) 'Artículo 17: El Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros' (...).

A última lei para imigração foi decretada durante o regime de ditadura militar argentino, em 1981, exatamente no mesmo ano foi decretada a última lei brasileira de imigração (apesar da constituição ser de 1988, para o período de democratização no Brasil). A nova norma Argentina para imigrantes é simplificada e foi redigida tendo em vista três princípios:

Garantir o mesmo tratamento para estrangeiros; proibindo o tráfico ilegal de pessoas; e proibindo a contratação de imigrantes ilegais. Como é considerada a possibilidade do imigrante ser ilegal, o governo está tentando evitar o trabalho ilegal, então, com condições subumanas.

Isto é, em parte, resultado dos planos do mercosul de regularização das normas de trabalho comum, mas também é, uma decisão unilateral. Apesar de parecer unilateral, há outras especulações sobre a coisa depois dos compromissos firmados na Tercera Conferencia Sudamericana de Migraciones, com a presença de

absoluta maioria de Estados Sul-Americanos, fazendo um documento cujo símbolo é a co-responsabilidade dos países de origem e destino do imigrante e, segundo, para manter o que eles chamam como imigração segura. Desde então, há uma pressão formal em atender esses parâmetros principalmente a nível doméstico, como os países que presentes na conferencia devem apresentar novas propostas no permanente comitê de conferencia (Patarra).

Apesar do Paraguai ter elaborado uma nova lei desde 1996, o governo ainda tem problemas com imigrantes brasileiros em áreas rurais e na tentativa de obedecer aos direitos internacionais do trabalho, especialmente devido ao sub desenvolvimento de sua economia e instituições políticas. A lei de 1996 não é uma conquista liberal para a comunidade do sul, como ela ainda qualifica os chamados 'imigrantes de capital' como os que podem fazer qualquer tipo de investimento no país e os únicos a serem realmente bem vindos. Mas a reforma Argentina também pode ajudar o povo paraguaio que estão voltando para o país por serem ilegais na Argentina. Agora, nós podemos considerar, que o número de *desplazados* não está crescendo graças à aplicação de novos parâmetros nos vizinhos mais requeridos.

Desta forma, o Brasil ainda necessita uma reforma na política imigratória, datada dos anos 80. Principalmente sobre esses cidadãos do Mercosul, as instituições brasileiras não são bem preparadas para encarar a realidade dos fluxos motivados pelo processo de integração. Por outro lado, existe um grande grupo desses imigrantes que ainda não têm garantias pelos acordos internacionais, apesar dos acordos terem sido iniciados, como entre Brasil e Venezuela na produção de

petróleo, Brasil e Equador em energia, e Brasil e Bolívia no gás natural e *commodities* através das suas fronteiras.

Como resultado, os números oficiais de processos deferidos para status de legalização de estrangeiros, ainda expressa uma longa distância das reais necessidades nas legalizações no Brasil, como as maiores comunidades ilegais são Angolanas, coreanas, Chinesas, Bolivianas, Colombianas e Peruanas.

De acordo com o Ministério do Trabalho no Brasil a distribuição relativa de documentos legais ainda está na marca de 32,5% para europeus (italianos, alemães, ingleses, franceses, portugueses e espanhóis), 21,02% para norte americanos, e somente 4,01% para comunidades latinas, 2,29% para japonesa, e 38% para outras (Baeninger). A organização institucional no Brasil não funciona como as usuais. Há um escritório para assuntos de imigração conectado a polícia federal, ligada ao Ministério da Justiça. No outro lado, planejando as diretivas de trabalho incluindo para imigrantes, está o Ministério do Trabalho. Logo, há uma divisão em dois departamentos, o que gera uma fragilidade numa política realmente nacional para imigrantes.

O cenário desta realidade é alguma vezes evidenciado pela pressão, sobre o tratamento despendido para os ilegais no Brasil que rejeita as considerações acordadas a nível internacional. Os casos mais recentes incluem um duplo problema: Ilegais coreanos estão algumas vezes usando colombianos, peruanos e, principalmente, bolivianos como escravos nas pequenas indústrias têxteis em São Paulo. O trabalho de denúncia desses casos está sendo realizado pelo movimento

católico chamado Pastoral do Imigrante que tem um efetivo trabalho recebendo migrantes do nordeste do Brasil bem como imigrantes latinos.

Estas organizações católicas na América Latina têm um status especial, já que são historicamente conectadas a trabalhos sociais, correspondendo a uma parcela da Igreja Católica Romana até os anos 70. E esta não é só a realidade de São Paulo. Apesar de que o trabalho escravo vem sendo fortemente combatido pelo governo, especialmente no Norte do Brasil, existem condições humanas muito ruins que também estão ligadas a estes ilegais, como as condições sociais dos Angolanos no Rio de Janeiro, normalmente em favelas (Povoa).

Rosana Baeninger tem uma visão resumida sobre o fenômeno de imigração particular na América Latina que deve ser considerada:

‘En el caso de la migración latinoamericana es más evidente que la importancia del fenómeno reside en las nuevas situaciones que presentan los procesos migratorios intrarregionales, ya que la enorme diversidad y potencialidad de los espacios de migración contribuye a una menor concentración de los volúmenes de migrantes.’ (Baeninger ; p.18)

Então, mesmo considerando os números de imigrantes latinos em outros países latinos com menos significância, é fato de que este movimento é corroborado em função da integração e das alianças comerciais recentemente incorporadas. Ainda existe grande espaço para o trânsito desses imigrantes, já que

eles estão distribuídos entre áreas acessíveis, divididas entre a língua espanhola e portuguesa – a sua principal motivação de proximidade cultural.

Anexos do Capítulo 5

(Nem todos os documentos arregimentados para este trabalho estão aqui expostos. Foi necessário que se fizesse uma triagem dos mais relevantes, ainda que os documentos não estejam citados, durante o texto de forma específica, já que não é objetivo da tese discorrer a respeito destes documentos).

1) *Síntese de atividades e realizações / Parte de documento oficial – Relatórios do Executivo*
– governo Eurico Gaspar Dutra, 1949.

Intensificaram-se em 1949 os trabalhos relativos à seleção, transporte, recebimento, orientação, colocação e assimilação de imigrantes. Com o recebimento desses imigrantes, beneficiaram-se principalmente os Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Bahia, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso. Prosseguiu o Governo federal na organização do cadastro de mão-de-obra especializada, no sentido de obter maior aproveitamento de técnicos,

Imigração,
migrações
internas,
naturalização
e estrangeiros
em geral

SÍNTESE DAS
ATIVIDADES E
REALIZAÇÕES

2) Síntese de atividades e realizações / Parte de documento oficial – Relatórios do Executivo – governo Juscelino Kubitschek, 1956.

Das providências adotadas nos últimos anos, puderam-se colher alguns resultados, como demonstra a ascensão do número de imigrantes, que atingiu mais de 300 000 no último quadriênio.

A franca maioria dos imigrantes para aqui se dirigiu espontaneamente. Os registros estatísticos de 1954 indicam que à imigração dirigida correspondeu apenas uma quinta parte dos estrangeiros entrados no País, durante o ano. Para algumas nacionalidades, no entanto, o volume das correntes dirigidas toma vulto, por força de convênios estabelecidos com diversos governos. No ano referido, deveu-se à imigração dirigida 81% dos italianos imigrados, 40% dos japoneses, e 45% dos holandeses.

O mecanismo vigente de estímulo à imigração nos países de origem, mediante seleção por delegados brasileiros especialmente designados, tem-se revelado inoperante. Houve, assim, necessidade de extinguir Comissões de Seleção mandadas para o Exterior.

Com base nas reais necessidades do mercado de trabalho nacional, pretende o Instituto Nacional de Imigração e Colonização incentivar a imigração dirigida, mediante eficaz seleção no estrangeiro e adequada assistência no País. Serão adotadas providências para acelerar o recebimento, sob o patrocínio das Nações Unidas, de 15 000 imigrantes, que este ano deverão ingressar no Brasil.

A revisão, ou complementação, de convênios deverá assegurar melhor controle das imigrações holandesa e japonesa, que vêm sendo irregularmente realizadas. Ainda como medidas assecuratórias dos objetivos delineados, programou o I.N.I.C. para este exercício, entre outras iniciativas: a melhoria das instalações das hospedarias existentes, particularmente a da Ilha das Flores, que será transferida para a zona continental próxima ao centro comercial do Rio de Janeiro; a adaptação de determinadas hospedarias situadas no norte do País — possivelmente as de Fortaleza, Belém e Manaus — para alojar simultaneamente migrantes nacionais e imigrantes; finalmente, a instalação de novos postos de hospedagem para imigrantes que se destinem ao sul do País, especialmente nos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás.

3) *Síntese de atividades e realizações / Parte de documento oficial – Relatórios do Executivo (Justiça, política interna) – governo Médice, 1974).*

Em seguida, para plena execução do Estatuto do Estrangeiro (Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969), expediu-se o Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970, que o regulamentou.

4) *Síntese de atividades e realizações / Parte de documento oficial – Relatórios do Executivo (Ministério da Justiça) – governo José Sarney, 1986.*

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

A consciência de que é necessário corresponder às grandes expectativas da sociedade durante a fase de transição inaugurada pela Nova República levou o governo federal, através do Ministério da Justiça, a concentrar esforços no aperfeiçoamento institucional e em ações capazes de concretizar as aspirações democráticas do povo brasileiro.

Sobressaem-se, entre essas ações, aquelas destinadas a rever toda legislação de caráter autoritário. Muito se avançou neste campo, destacando-se o trabalho das comissões, instituídas no âmbito do Ministério, que se dedicaram a rever as legislações referentes à segurança nacional, greves, liberdade de expressão, situação dos estrangeiros, combate ao tráfico de drogas, resguardo da privacidade do cidadão, meio ambiente, entre outras.

Constata-se, no entanto, que esse esforço, ainda que necessário e inadiável, não poderá alcançar por si só todos os objetivos colimados, devendo forçosamente culminar com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte. A ela caberá completar o processo e edificar novo arcabouço institucional e jurídico do País.

Imigração
externa

No período de 1851-1950, os imigrados do exterior para o Brasil ascenderam a cerca de 4.800.000, dos quais 1.540.000 italianos, 1.480.000 portugueses, 600.000 espanhóis, 230.000 alemães e 190.000 japoneses. Perto de três quartas partes destes imigrados — 3.400.000 — ficaram no Brasil, enquanto os demais, ou regressaram aos países de origem, ou se transferiram para outros países de imigração.

A imigração, aumentando progressivamente no curso da segunda metade do século XIX, atingiu sua maior intensidade no último decênio desse século; manteve ritmo elevado, embora inferior ao período máximo, nos três primeiros decênios do século XX, mas regrediu no quarto e, ainda mais, no quinto decênio.

Depois de 1950, a afluência de imigrantes latinos assinala aumentos. Assim, no triênio 1951-53, chegaram ao Brasil 227.000 imigrantes, dos quais 100.000 portugueses, 41.000 espanhóis e 40.000 italianos.

Encontrou o Instituto, no setor da imigração, atmosfera de desentendimento entre os órgãos então existentes. Os registros das atividades ligadas à imigração, de parte dos extintos Departamento Nacional de Imigração e Conselho de Imigração e Colonização, eram bastante precários, privando, assim, o Instituto, de fontes de informação.

Para o corrente exercício, afora as medidas tendentes à determinação da política migratória, prevê-se a entrada de 18.800 imigrantes do exterior (dos quais 3.000 especializados), que devem ser encaminhados pelo Comitê Intergovernamental para Migrações, do qual o Brasil é uma das 16 nações fundadoras.

Migrações
internas

Apesar da falta de estatística das migrações internas, o rumo e o volume das respectivas correntes podem ser deduzidos dos elementos fornecidos pelo censo demográfico, no qual os habitantes são classificados, segundo a Unidade da Federação de nascimento, em cada Unidade de presença.

As maiores correntes migratórias internas dirigem-se para o Estado de São Paulo, o Distrito Federal e o Paraná. Os Estados do Rio de Janeiro, de Goiás e outros recebem, também, consideráveis contingentes de imigrantes de outras Unidades. A comparação dos resultados dos dois últimos censos revela a intensificação dos movimentos de migração interior entre 1940 e 1950.

5) Panorama da Imigração /Parte de documento oficial – Relatórios do Executivo– governo
Café Filho, 1955.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO

D.N.I.

O Departamento Nacional de Imigração, pelo Decreto-lei n.º 1.023-A, de 31 de dezembro de 1938, com essa denominação, sucedeu ao Departamento Nacional de Povoamento, criado com o Ministério e organizado pelo Decreto n.º 19.670, de 4 de fevereiro de 1931. Seguiram-se, desde então, alterações na sua composição, tais como a transferência de parte da sua 3.ª Secção para a Diretoria do Patrimônio, pelo Decreto n.º 20.549, de 21 de outubro do mesmo ano, a incorporação da Fazenda Nacional de Santa Cruz para a sua jurisdição, pelo Decreto n.º 21.115, de 2 de março de 1932, bem como a remoção de vários funcionários da referida Diretoria do Patrimônio, pelo Decreto n.º 21.697, de 3 de agosto desse mesmo ano, para o seu quadro, donde eram entretanto, pouco depois, suprimidos vários cargos pelo Decreto n.º 21.940, de 12 de outubro.

É, assim, órgão dos mais antigos e tradicionais da administração, que, entretanto, vem atualmente funcionando com dificuldades de várias origens, podendo esse fato, no consenso leigo geral, parecer indicar ineficácia de sua ação.

Isso contudo não é certo. O que ocorre de real a respeito é que permanece em matéria de imigração uma lamentável desorientação no ajustamento que deveria existir entre os órgãos executivos, especialmente do órgão deliberativo e consultivo que é o Conselho de Imigração e Colonização, cúpula aparente do organismo administrativo imigratório.

As falhas, pois, que se possam apontar desse relevante organismo não residem na legislação imigratória.

Para a execução de um programa prático de imigração, não seria necessária a reestruturação profunda de todos os órgãos de imigração e colonização, reunindo-se, num só órgão de estrutura complexa, todos os departamentos executivos de imigração, tal como objetiva o projeto 181-C, em discussão na Câmara dos Deputados. Bastaria que o art. 162, parágrafo único, da Constituição fôsse executado, realizando-se a coordenação das atividades dos órgãos imigratórios; pois, segundo aquele preceito, "cabará a um órgão federal orientar esses serviços (seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes) e coordená-los com os de naturalização e de colonização, devendo nesta aproveitar nacionais."

O projeto aludido, tal como está redigido, não satisfaz, porque:

- 1.º Não realiza a unidade administrativa, nem coordena as atividades dos vários órgãos da administração;
- 2.º A extinção do Conselho de Imigração e Colonização prejudica a forma ativa de cooperação entre os órgãos e, não havendo a integração dos demais departamentos no Departamento Nacional de Imigração e Colonização, cuja instituição prescreve, não será cumprido o dispositivo constitucional;
- 3.º Se reformado somente o Departamento Nacional de Imigração, que é absorvido integralmente, e ampliada a estrutura daquele órgão, com a grandeza proposta, sem que concomitantemente sejam aparelhados os demais serviços, como o de Saúde dos Portos, o de Passaportes, de Terras e Colonização e outros, não se alcançará a solução completa, pois não poderão

esses acompanhar o ritmo de trabalho do órgão criado, devido à sua atual infra-estruturação;

- 4.º Não haverá autonomia administrativa e inanceira, indispensável ao funcionamento do órgão de imigração, desde que o projeto não cuida da criação de fundos que permitam mobilidade na aplicação dos recursos orçamentários;
- 5.º Haverá duplicidade de atribuições e funções executivas, já pertencentes a repartições que no novo órgão não se integrarão, como por exemplo a Divisão de Terras e Colonização.

Mas, se a reestruturação proposta não satisfaz, e a modificação da legislação não se impõe para a solução prática do problema imigratório, o que desde logo ressalta é a afirmação de que a máquina imigratória não funciona, pelo defeito do material humano que a integra, especialmente pelas falhas existentes na estrutura do órgão diretor.

As consequências econômicas e sociais da orientação que se imprima à política imigratória tem seu reflexo na prática da entrada e distribuição, que compete ao Departamento Nacional de Imigração, das correntes imigratórias, por cujo desajustamento ou o acerto responde.

O recebimento, o alojamento, o transporte, a colocação e recolocação de imigrantes são atos que se processam através dos órgãos executivos, dos quais o único federal é o Departamento Nacional de Imigração. Ao Ministério da Agricultura, através da Divisão de Terras e Colonização, cabe somente a colocação de agricultores nos núcleos coloniais da União, reduzida aliás, presentemente, em relação a imigrantes, dada a deficiência de habitação.

Cessada a guerra mundial há cerca de três anos, o fluxo imigratório permanece em nível irrisório, perdendo-se uma época sem dúvida favorável ao melhor aproveitamento de braço excedente do velho mundo.

Somente em princípios deste ano, é que está sendo recebido, em imigração dirigida, um resto do Acordo de Londres assinado em 1946, visto que, em 1947, entraram no país apenas cerca de 3.500 imigrantes deslocados.

A falta de acordos internacionais, ou da execução dos consertados por carência de aparelhamento interno, são males que poderão estender-se ainda por um ou dois anos, devido à dispersão do problema.

Elaborar acordos com países estrangeiros, quando a respectiva execução não esteja assegurada, por depender das condições internas de recebimento, alojamento, transporte, distribuição e colocação, é função inócua, quiçá prejudicial à boa fama dos seus signatários.

Dar publicidade a levantamentos periódicos de mão-de-obra e questionários sobre necessidades nas indústrias e no comércio, sem que tais consultas tenham possibilidade de atendimento, causa descrença entre os interessados.

Nada se poderá fazer, portanto, se não houver simultaneidade e coordenação perfeita entre os rgãos deliberativos e executivos do Governo, para se congregarem em torno dos elevados objetivos da administração, afinando os pensamentos em benefício do país.

A necessidade de equilibrar o orçamento tem impedido o Governo de solicitar do Congresso Legislativo verbas capazes de imprimir impulso ao desenvolvimento do problema e o perfeito aparelhamento dos órgãos administrativos.

Para que se possa realizar coisa útil, dentro dos pequenos recursos financeiros, é indispensável que haja harmonia, espírito de cooperação e, sobretudo, de transigência nos pontos de vista pessoais. Somente a serenidade poderá presidir a essa congregação de esforços para cooperar com o Governo na solução melhor da questão.

Não sendo realizada essa política, o problema permanecerá na situação atual, de dispersão de esforços, à falta de conexão das medidas oriundas quer do Governo, quer do Congresso.

Dos problemas mais importantes que realizou, em 1947, o Departamento, destacam-se:

- a) Assistência aos trabalhadores nacionais, compreendendo, não só a sua imigração interna, para colocação em vários Estados, como a dos retornados da Amazônia, através de sua rede de hospedarias do Território do Acre até Natal, no Rio Grande do Norte;
- b) Prosseguimento das obras de reaparelhamento da Hospedaria de Imigrantes da Ilha das Flores;
- c) Recebimento, alojamento, transporte e colocação da corrente de imigração dirigida, compreendendo cerca de 3.500 deslocados de guerra;
- d) Fiscalização de entrada de estrangeiros e de embarcações que os transportam para todo o território nacional;
- e) Estatísticas dos movimentos migratórios e imigratórios.

Com relação à migração interna realiza-se o trabalho, através de dois setores, compreendendo o fornecimento de passagens aos desajustados que procuram colocação em outros Estados, e a assistência aos retornados da Amazônia.

Quanto ao retorno dos trabalhadores que demandaram à Amazônia, a Comissão criada pelo Decreto-lei n.º 9.882, de 16 de setembro de 1946, denominada "Comissão Especial de Assistência aos Trabalhadores da Amazônia" (CEATA), lhes prestou inestimáveis serviços, assinalados pela contribuição financeira que não permitiu que o ritmo de assistência e manutenção das cinco hospedarias do norte e nordeste sofresse solução de continuidade.

Os serviços da CEATA vêm sendo realizados em perfeito entrosamento com os do D.N.I., quanto aos encargos da chamada "Batalha da Borracha".

Efetuiu a Comissão, durante o ano, 31 reuniões. Concedeu ao Governo do Território do Acre dois adiantamentos destinados à assistência dos trabalhadores da borracha, de Cr\$ 50.000,00, cada um, em 30 de junho e 11 de outubro, respectivamente, e ao Departamento Nacional de Imigração, para a manutenção de suas hospedarias e serviços anexos de assistência aos trabalhadores da borracha, os de Cr\$ 180.000,00, Cr\$ 220.000,00, Cr\$ 120.000,00, Cr\$ 320.000,00 e Cr\$ 240.000,00, respectivamente, em 8 de fevereiro, 8 de março, 16 de abril, 18 de agosto e 15 de outubro.

Além dessas importâncias, que montaram a Cr\$ 1.080.000,00, a Comissão concedeu outros adiantamentos, para atender a serviços ligados às suas atividades, tais como Cr\$ 30.000,00, ao Diretor da Hospedaria de Imigrantes da Ilha das Flores, destinados a atender às despesas com a manutenção dos serviços de hospedagem e assistência a trabalhadores retornados da Amazônia, e Cr\$ 5.000,00, destinados ao pagamento da intervenção cirúrgica a que foi submetido um ex-trabalhador da borracha hospitalizado e operado em Fortaleza, Estado do Ceará.

Prosseguiram as obras de readaptação da hospedaria de imigrantes da Ilha das Flores, com a aplicação devidamente autorizada do saldo dos recursos orçamentários de 1946 e a dotação de 1947, da importância de Cr\$ 1.500.000,00.

Essas obras têm sido executadas em dois períodos. No primeiro, de julho a dezembro de 1946, por empreitada, as de emergência, de acordo com as instruções presidenciais, com o fim de abrigar as primeiras levas de imigrantes. Consumiram cerca de Cr\$ 1.000.000,00, e consistiram na construção de uma câmara provisória de expurgo; reforma e adaptação do Pavilhão Sanitário; limpeza e pintura do pavilhão n.º 4, que está passando agora por uma modificação geral, e reforma do Hospital Dr. Mário de Toledo e das instalações sanitárias, pinturas e reparos gerais nos Pavilhões n.ºs. 1 e 2, bem como pintura a óleo em cerca de 1.000 camas de ferro.

No segundo período, já no exercício de 1947, foram iniciadas as obras, de acordo com o Plano de Obras aprovado. Tendo em vista autorização presidencial, a Comissão

de Obras mandou executar as obras, por administração, entregando-as, mediante contrato, à firma Boeckel, Garzon & Cia. Ltda., que vencera a primeira concorrência e executara satisfatoriamente os serviços do primeiro período.

São as seguintes as obras executadas durante este segundo período:

— Reforma integral do Pavilhão n.º 3, de acordo com o anteprojeto e com grandes melhoramentos, sobre este, nas instalações elétricas e hidráulicas.

— Reforma do Pavilhão n.º 4, de acordo com o anteprojeto, acrescentando-lhe um segundo pavimento, obra atacada em uma terça parte, correspondente à cabeceira sul do Pavilhão e melhorada em relação ao anteprojeto, tanto nas instalações elétricas e hidráulicas, como na estrutura de concreto armado, que foi preciso erigir desde as fundações, uma vez que as paredes existentes não poderiam suportar o 2.º pavimento, na forma do anteprojeto. Foi necessário projetar, detalhar, calcular a estrutura e especificar todos os serviços.

— Construção do depósito para combustíveis, na Ilha do Ananás, tendo sido abandonado o anteprojeto, em virtude do alto custo que atingiriam as instalações, consideradas dispensáveis pela Comissão de obras.

— Construção de uma das 3 residências para funcionários, constante do plano de Obras, confortável e moderna, que está na fase de acabamento.

— Construção da nova cozinha, lavanderia, rouparia e refeitório para empregados e passageiros, obra cujo anteprojeto não se adaptava à topografia do terreno, pelo que foi necessário fazer um levantamento topográfico bem como um novo projeto. Resultou desse trabalho o aproveitamento do subsolo para a instalação da secção úmida da lavanderia, das caldeiras, máquinas frigoríficas e padaria, tendo sido levantados muros de arrimo e caminho do acesso às dependências do subsolo.

— Reforma da Rede de Esgotos Sanitários, cuja situação era deplorável, tornando-se necessário revêr o projeto existente e adaptá-lo às condições reais do terreno.

— Construção de uma fossa, cujos trabalhos se acham adiantados, com capacidade para a serventia de 3.000 pessoas.

— Construção do enrocamento, trabalho dos mais difíceis, em vista da dificuldade de se obterem embarcações para transporte de pedras e de guindastes marítimos.

O Departamento recebeu, alojou e colocou 3.488 deslocados de guerra, entrados no país em virtude do Acordo de Londres, de 1 de abril de 1946, "displaced persons", que constituem um filão do qual poderá o Brasil lograr um contingente imigratório, desde que saiba executar a tarefa de seleção.

O novo acordo deverá ser executado por comissão hábil e obedecer aos princípios traçados pelo Conselho de Imigração e Colonização.

Um dos setores que mais carecem dos cuidados do Governo é o da fiscalização de entrada de estrangeiros.

De extensa orla marítima e de não menos extensa faixa de fronteiras, o Brasil está atualmente bastante vulnerável à penetração de elementos estrangeiros indesejáveis, agitadores internacionais prejudiciais à estabilidade interna do país visando abalar os alicerces de sua democracia renascida.

Infelizmente, nossas fronteiras continuam desguarnecidas e expostas a tais infiltrações, por falta de aparelhamento do único órgão federal especializado no assunto e com âmbito em todo o território nacional, que é o Departamento Nacional de Imigração.

A entrada, no território nacional, de tais elementos indesejáveis poderá ocasionar desastres mais graves do que o dispêndio com o aumento do número de fiscais nas fronteiras, fato que impõe medidas urgentes neste setor, prevenindo, por uma fiscalização federal mais intensa, as danosas consequências da vulnerabilidade de nossas fronteiras.

A reestruturação do D.N.I. se faz necessária, a fim de que possa exercer imediatamente suas funções especializadas de salvaguarda do país no cumprimento da lei imigratória.

h6) Síntese de Realizações / Documento oficial – Relatórios do Executivo – Departamento Nacional de Imigração – governo Eurico Gaspar Dutra, 1947.

IMIGRAÇÃO

Uma contribuição valiosa à melhoria das condições de produtividade da população brasileira é, sem dúvida, a vinda de bons contingentes imigratórios, capazes, pelo seu trabalho qualificado, na agricultura e na indústria, de transmitir ao trabalhador nacional as técnicas mais aperfeiçoadas postas em prática em seus países de origem.

Importância fundamental, conseqüentemente, deve ser atribuída ao problema da imigração e às questões que lhe são correlatas, tais como a colocação, a distribuição, a colonização e a assimilação.

É necessário favorecer em escala econômica a localização de maiores massas imigratórias nas regiões do Norte e do Centro do País. Os meios de transporte e comunicações são hoje, ali, mais amplos do que os encontrados pelos imigrantes quando há um século se estabeleceram no Sul. Assim também são as condições sanitárias. Por outro lado, a conquista da ecologia assegura hoje a adaptação do homem a todos os climas. O Governo cuidará deste importante problema e ampliará as tentativas feitas até agora para a colonização européia dessas vastas regiões, objetivando alargar a base geográfica das zonas aptas ao recebimento de imigração estrangeira.

Como frisei durante a campanha presidencial, o problema da imigração foi dos mais descuidados ultimamente. Basta confrontar as estatísticas existentes para verificar as oportunidades perdidas pelo Brasil : dos quase 877 mil deslocados de guerra que, sob os auspícios da Organização Internacional de Refugiados, foram distribuídos para vários países, pouco mais de 26 mil se localizaram no Brasil, desde 1947. Imigrantes, como tais considerados os estrangeiros entrados em caráter permanente e em primeiro estabelecimento, só recebemos 13 mil em 1946, 18 mil em 1947 e 21.500 em 1948.

7) Síntese de Realizações / Documento oficial – Relatórios do Executivo – Imigração – governo Getúlio Vargas, 1949.

IMIGRAÇÃO

Em 1951 criaram-se maiores facilidades para a imigração e é pensamento do Governo adotar as medidas convenientes para atraí-la, na escala possível, atendido naturalmente o interesse nacional de evitar elementos perturbadores e indesejáveis.

A intensificação das correntes imigratórias internas, que revela a existência de braços à procura de emprêgo, não reduz o interesse nacional pela imigração. Antes pelo contrário, pois os imigrantes nacionais são em regra trabalhadores rústicos, sem habilitações técnicas, enquanto o imigrante já não é mais o braço concorrente para o colonato, e sim o agricultor e o artífice com um nível de instrução geral e de experiência técnica, que representam um grande desafogo na carência nacional de trabalhadores qualificados e técnicos.

A imigração é, assim, uma escola para o trabalhador nacional, que se tem mostrado perfeitamente capaz de assimilar as técnicas modernas, mas não dispõe de preparação. Isso é tanto mais importante quando se sabe que é alto o custo do ensino vocacional e técnico e limitados os recursos do País para desenvolvê-lo rapidamente.

A imigração é assim, também, um fator importante para ampliar as oportunidades de emprêgo remunerativo para os trabalhadores nacionais.

Além da técnica, traz o imigrante, conforme a experiência tem mostrado, um capital próprio, em forma de instrumentos, máquinas e objetos de uso que, no conjunto, representa uma considerável adição aos recursos do País.

Por tudo isso, o imigrante é um fator de produção que se integra no nosso sistema econômico e social e vem prontamente atender à procura ascendente do nosso mercado.

Nessas condições, o Governo procura tomar tôdas as medidas tendentes a encorajar a imigração, tanto para a agricultura como para a indústria.

A entrada de estrangeiros, com visto permanente, no Brasil, foi de 60.134 em 1951, contra 35.867 em 1950.

Aos 23 de fevereiro de 1951 foi assinado, pelo Presidente do Conselho de Imigração e Colonização e pelo Chefe da Missão da Organização Internacional de Refugiados de Guerra no Brasil, o Acôrdo Administrativo entre o Governo brasileiro e aquela Organização, para recebimento de 5.000 deslocados de guerra, ficando os serviços relativos ao recrutamento desses elementos sob a responsabilidade exclusiva das autoridades brasileiras.

8) *Síntese de Realizações / Documento oficial – Relatórios do Executivo – Imigração – governo Getúlio Vargas, 1951.*

IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO

Um dos fatos mais auspiciosos ocorridos ultimamente no setor de imigração e colonização é a medida consubstanciada na Lei nº 2.163, de 5 de janeiro do ano em curso. Pelo referido ato, foi criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, que passa a desempenhar doravante as funções cometidas anteriormente ao Conselho de Imigração e Colonização, ao Departamento Nacional de Imigração e à Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura, serviços extintos, em face daquele diploma legal.

O novo órgão gozará da mais completa flexibilidade, de forma a controlar tôdas as fases do processo imigratório e colonizador e a disciplinar as migrações internas, podendo firmar contratos ou acordos com Estados da União, Municípios e entidades públicas ou particulares, para execução de serviços, bem como contrair empréstimos para o mesmo fim, com a garantia do Tesouro Nacional.

No ano transato, o Governo ultimou um Plano Nacional de Colonização, destinado a constituir fator dos mais importantes no desenvolvimento econômico do País.

PLANO
NACIONAL
DE COLO-
NIZAÇÃO

A elaboração e, agora, a execução daquele Plano fundamentam-se em razões ponderáveis, de ordem econômica e social. Assim é que o Governo vem tentando incrementar a colonização com camponeses da Europa, em bases amplas. Existem, porém, grandes obstáculos a vencer, pois esta imigração colonizadora deve ser levada a cabo com as melhores técnicas e compreender também os próprios elementos rurais brasileiros.

Daí o motivo de a Delegação do Brasil à 4ª Sessão do Comité Intergovernamental para as Migrações Européias, reunida em Genebra, em outubro de 1952, haver solicitado, com base na Resolução nº 36, então aprovada, a colaboração técnica do aludido organismo internacional, no planejamento de tal colonização.

9) *Síntese de Realizações / Documento oficial – Relatórios do Executivo – Imigração – governo Getúlio Vargas, 1954*

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

A participação da Nova República na política externa em 1985 começou com a viagem do presidente eleito Tancredo Neves aos Estados Unidos e a países europeus e latino-americanos. Foi o momento em que o Brasil apresentou-se ao mundo em sua nova condição democrática e em que se delinearam as linhas mestras da ação diplomática futura. Renovaram-se, então, compromissos tradicionais, voltados para soluções de paz e busca do desenvolvimento, e anunciou-se a disposição de participação ativa nos negócios internacionais.

Nas propostas centrais de política externa, configuravam-se duas preocupações básicas: de um lado, executar ajustes conceituais necessários à atmosfera internacional em crise e contexto interno em que processos de formulação deveriam atender aos anseios nacionais; de outro, adotar medidas que exprimissem a nova postura brasileira no sistema internacional.

As atividades diplomáticas ao longo de 1985 demonstraram que as oportunidades foram aproveitadas.

A condição democrática compatibilizou as proposições de reforma política e econômica internacionais com o projeto nacional de desenvolvimento com justiça social. Permitiu também exprimir o desejo de instituição de nova ordem internacional, de contornos democráticos. Coerente com essa condição, o Brasil aderiu aos Pactos sobre Direitos Humanos das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos. Realçou-se o esforço para que os organismos multilaterais fossem realmente fatores de encaminhamento das grandes questões internacionais.

A presença do Brasil na abertura dos debates da Assembleia-Geral das Nações Unidas teve não só o sentido de salientar a importância que o País confere aos trabalhos ali desenvolvidos, mas apresentar posições básicas da política externa brasileira. Enfatizaram-se a natureza política da crise do endividamento externo e a necessidade de soluções acima do simples jogo das forças do mercado. Renovou-se a intenção do Brasil de cumprir seus compromissos externos, mas preservando seu processo de desenvolvimento social e econômico.

O diálogo com os parceiros latino-americanos foi intensificado.

10) Síntese de Realizações / Documento oficial – Relações Exteriores – Imigração – governo Figueiredo, 1986.

11) Ministério das Relações Exteriores – fonte oficial – Governo José Sarney, 1990.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

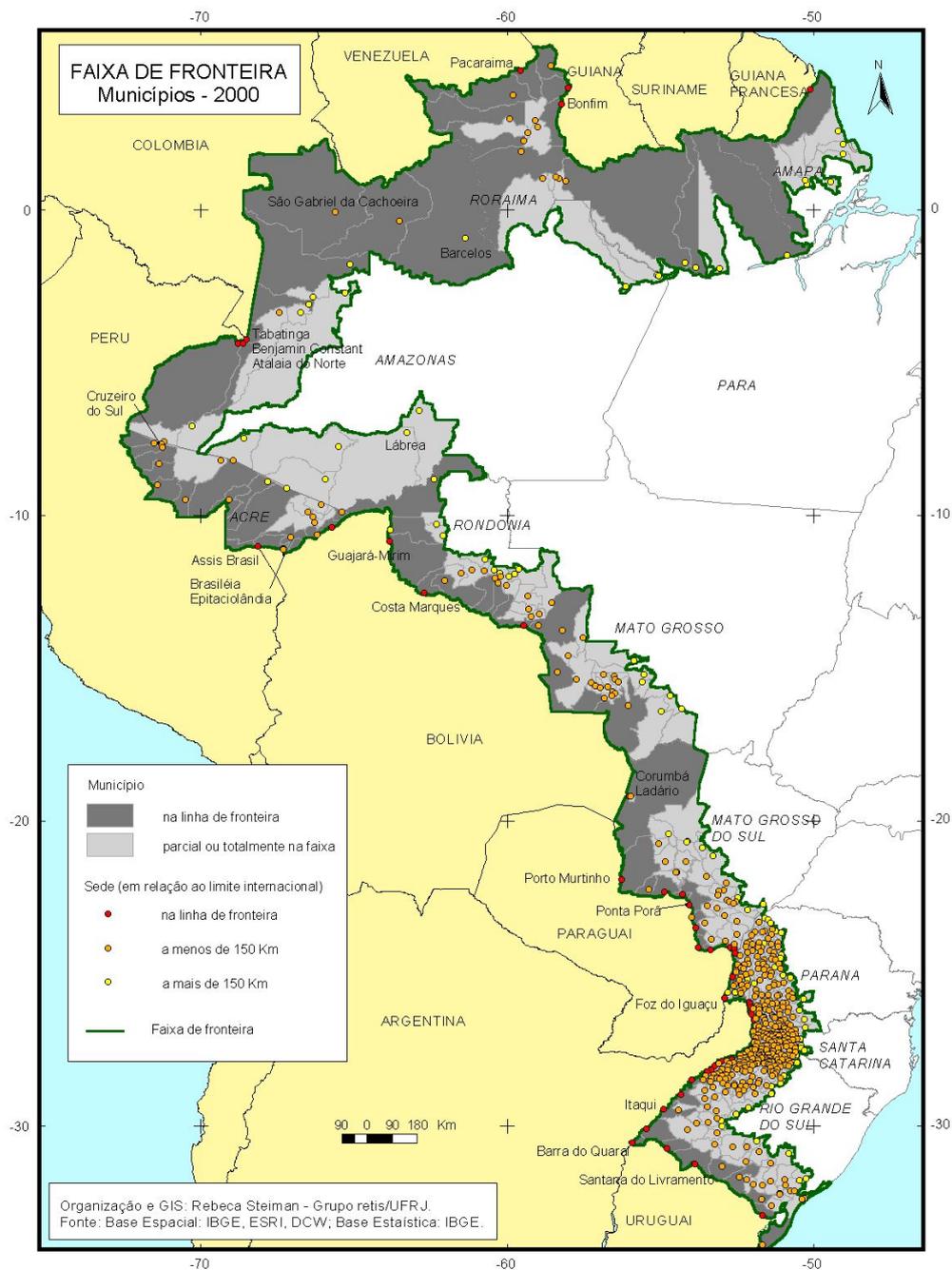
Na área internacional, desenvolveu-se uma ação continuada no sentido de promover a afirmação e defesa de interesses e objetivos nacionais e de contribuição para a edificação de uma sociedade mais justa e democrática.

Em três sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Governo brasileiro apresentou irrestrito apoio à busca concentrada de soluções para problemas de conflitos e crises localizadas e regionais através de foros multilaterais.

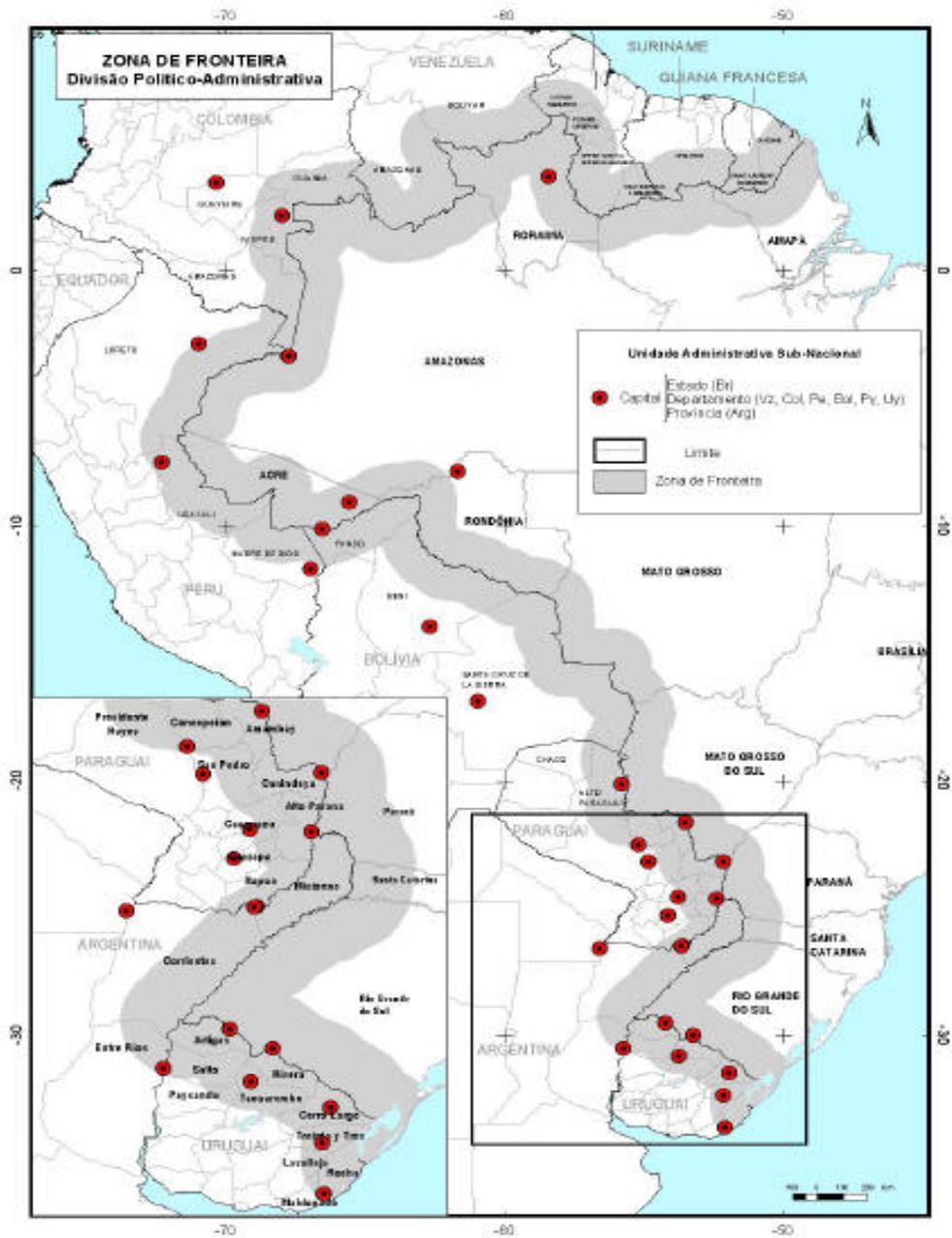
A prioridade atribuída à América Latina mereceu ênfase especial e ganhou extraordinário impulso nos últimos cinco anos, através de criação e consolidação de mecanismos de integração e concentração política, graças inclusive, à condução de uma diplomacia ágil e flexível, de frequentes visitas e encontros entre os Chefes de Estado da Região. Pelo seu alcance e conteúdo e pelas perspectivas que se abrem no âmbito regional, cabe menção especial a iniciativa concernente à integração com a Argentina. Esse proces-



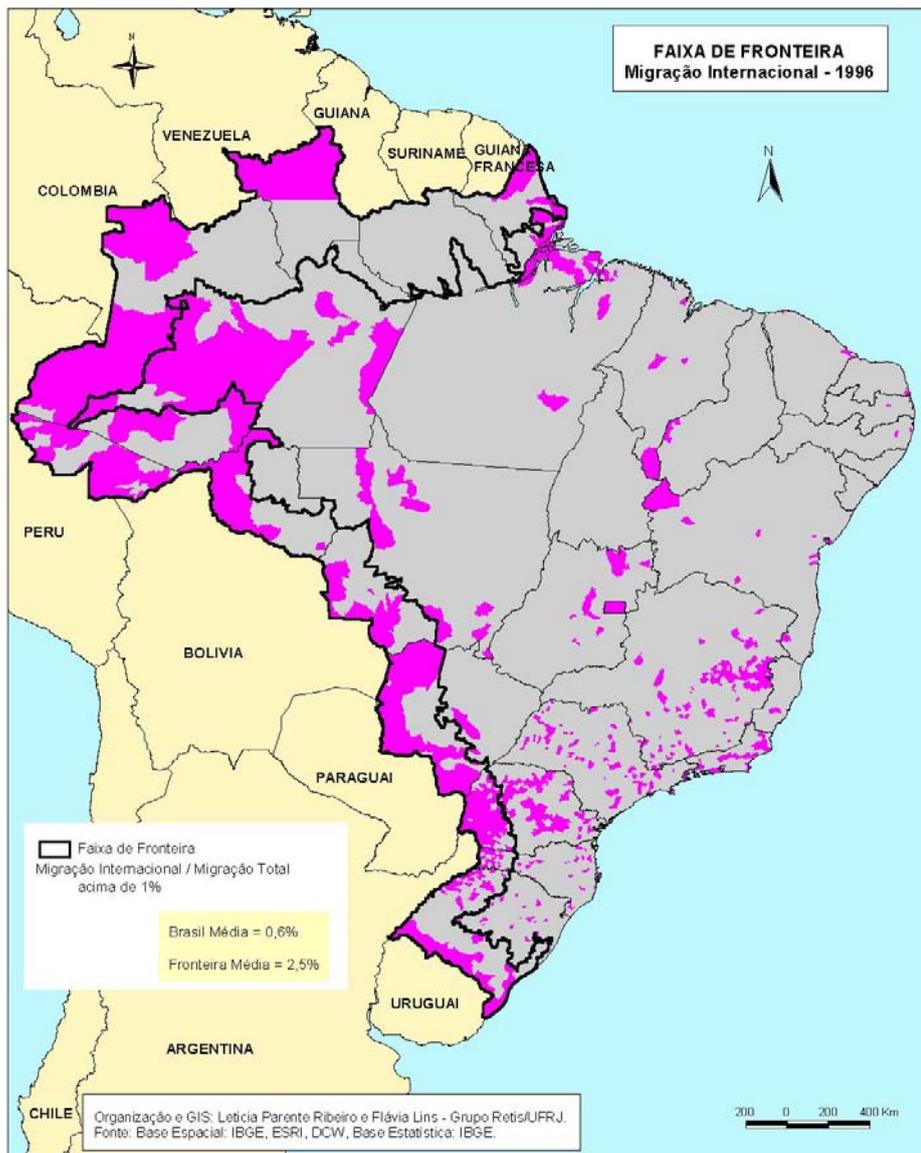
MAPA 1 - Mapa das redes de conexão entre países da América do Sul



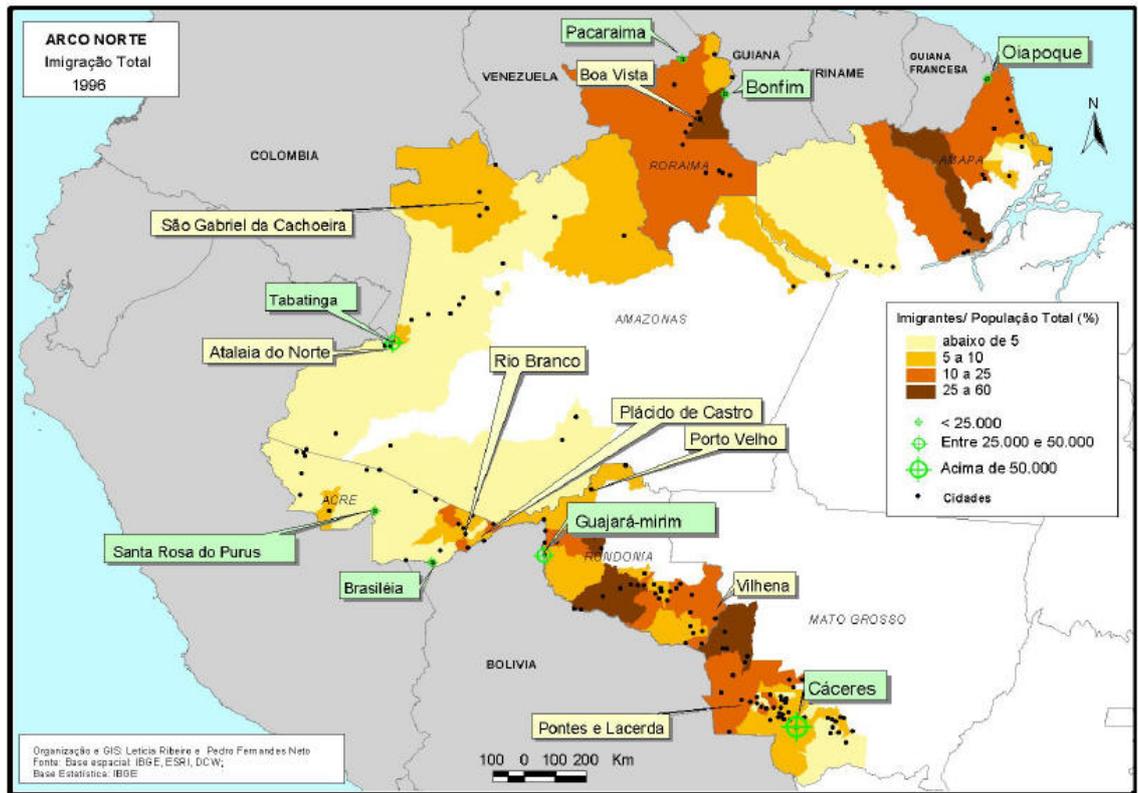
MAPA 2 - Mapa dos municípios da faixa de fronteira brasileira.



MAPA 3 - Mapa da faixa de fronteira brasileira.



MAPA 4 - Mapa da imigração internacional no Brasil em 1996.



MAPA 5 - Mapa dos municípios atingidos pela Imigração, Arco Norte, Brasil, 1996.

	Estrangeiros da América Latina e Caribe no Brasil			Proporção no total de latino-americanos (%)		
	1970	1980	1991	1970	1980	1991
Argentina	17.213	26.633	25.468	23,94	24,09	21,49
Bolívia	10.712	12.980	15.694	14,91	11,75	13,24
Chile	1.900	17.830	20.437	2,65	16,14	17,24
Colômbia	870	1.490	2.076	1,21	1,35	1,75
Costa Rica	152	327	357	0,21	0,30	0,30
Cuba	470	574	492	0,65	0,52	0,42
Equador	357	758	605	0,50	0,69	0,51
El Salvador	352	495	364	0,49	0,45	0,31
Guatemala	145	176	121	0,20	0,16	0,10
Haiti	90	127	141	0,13	0,11	0,12
Honduras	83	207	300	0,12	0,19	0,25
México	519	853	660	0,72	0,77	0,56
Nicarágua	593	608	329	0,83	0,55	0,28
Panamá	371	641	981	0,52	0,58	0,83
Paraguai	20.025	17.560	19.018	27,88	15,89	16,05
Peru	2.410	3.789	5.833	3,36	3,43	4,92
R. Dominicana	221	169	178	0,31	0,15	0,15
Uruguai	13.582	21.238	22.141	18,91	19,22	18,68
Venezuela	989	1.262	1.226	1,38	1,14	1,03
Barbados						
Belize	81	40	120	0,11	0,04	0,10
Guyana	364	696	1.131	0,51	0,63	0,95
Guiana Francesa	116	1.759	651	0,16	1,59	0,55
Jamaica	58	89	11	0,08	0,08	0,01
Suriname	160	196	191	0,22	0,18	0,16
TOTAL	71.833	110.497	118.525	100,00	100,00	100,00

Proporção no total de estrangeiro (%)		
1970	1980	1991
1,40	2,40	3,32
0,87	1,17	2,04
0,15	1,60	2,66
0,07	0,13	0,27
0,01	0,03	0,05
0,04	0,05	0,06
0,03	0,07	0,08
0,03	0,04	0,05
0,01	0,02	0,02
0,01	0,01	0,02
0,01	0,02	0,04
0,04	0,08	0,09
0,05	0,05	0,04
0,03	0,06	0,13
1,63	1,58	2,48
0,20	0,34	0,76
0,02	0,02	0,02
1,11	1,91	2,88
0,08	0,11	0,16
0,01	0,00	0,02
0,03	0,06	0,15
0,01	0,16	0,08
0,00	0,01	0,00
0,01	0,02	0,02
5,85	9,94	15,44

(contin.)

Tabela - população estrangeira na América Latina por país de nascimento.

Conclusões finais - Por uma tipologia da Regularização do Fluxo de pessoas.

Este trabalho nasceu da observação dos instrumentos políticos pelos quais se poderia propor, nas sociedades democráticas, maiores possibilidades de inserção do imigrante. O discurso de exclusão do imigrante faz parte do corpo ideológico que permeia a parte mais conservadora das sociedades democráticas centrais e algumas das suas instâncias políticas mais importantes. Este conceito dá conta de uma série de crenças destrutivas e conspirativas, rejeitando a liberalização, a incorporação (controlada e institucionalizada) do diferente (imigrante), a alternativa cultural e religiosa, ou qualquer outro princípio que ponha em risco o *status quo* destes grupos.

A tese procurou reunir elementos que visaram defender junto ao público leitor os seguintes objetivos:

- Compreender de que forma o embate político recente nas Democracias contribuiu para a renovação das instituições políticas no reconhecimento de uma composição social mais ampla que incluía os imigrantes;
- Avaliar as políticas públicas e a influência das imigrantes no campo político democrático;
- Comparar a constituição das instituições políticas entre os Estados Democráticos em relação aos imigrantes;
- Examinar as condições da cidadania destes imigrantes - de que maneira o exercício dos direitos sociais, políticos e civis se dão também em relação aos países em foco;

- Relacionar os problemas mais expressivos para as diplomacias e relações internacionais no que tange às barreiras ao fluxo de pessoas; avaliar a representação das políticas imigratórias em relação aos Estados e às instituições supranacionais;
- Caracterizar as instituições responsáveis pelas políticas imigratórias de algumas das democracias centrais e seus respectivos papéis nacionais;
- Estudar alguns dos eixos comuns entre diversas políticas imigratórias e avaliar as tendências recentes comuns em relação à nova realidade internacional;
- Caracterizar qual a importância da política imigratória hoje, fundamentalmente em relação à sua expressividade na economia e nas relações de trabalho;
- Avaliar a política imigratória do Brasil na América Latina, e de que forma ela combina cada um dos pontos anteriores.

Nesse sentido, foram defendidos pressupostos importantes para que estas propostas fossem coerentes e necessárias, que aqui se confirmam na forma desta conclusão. Um deles é o atraso das instituições políticas em fazer estabelecer programas que lidem com a imigração de forma a regularizá-la e reconhecê-la. Outro, das dificuldades dele decorrentes que corroboram para a segregação, fundamentada em princípios étnicos e de nacionalidade. Além disso, o reconhecimento da mudança progressiva que liga a política imigratória recente ao

processo de integração, à soberania nacional e, conseqüentemente, às considerações sobre segurança e trabalho.

Neste caso, utilizei-me do primeiro capítulo para avaliar as tendências das políticas imigratórias nas Democracias centrais. O segundo capítulo, por sua vez, foi encarregado da análise da transferência destas questões para cada um dos conceitos envolvidos e encontrados na primeira parte, especialmente depois da avaliação das características envolvidas a partir do aumento das condições de supranacionalidade. Nesta fase da tese, a preocupação foi abordar os conceitos, a literatura atualmente convencionada de *migration theory* ou *migration management*, a estrutura política e social que permeia a aceitação da imigração.

Este é o mote que nos leva a crer que este é um movimento tão multilateral quanto diverso. E é por isso que creio foi preciso tratá-lo minuciosamente, considerando conceitos variáveis e realidades diferentes, mas, com uma preocupação originária comum: devem ter os cidadãos direitos de ordem nacional baseados na soberania? Deve-se regulamentar, de maneira particular ou padronizada, os fluxos para além dessas cidadanias? Eis algumas das motivações desta tese, que aqui não estão acabadas.

Por outro lado, uma vez observada a variação das políticas imigratórias entre graus mais elevados de restrição e, em oposição, de abertura, procurou-se iniciar este trabalho com o questionamento da atuação das políticas imigratórias em seu modelo de variação nos sistemas democráticos, diante do cenário de supranacionalidade e através das condições econômicas essenciais envolvidas entre a chegada e aceitação do imigrante. Feito isso, partiu-se às considerações

encontradas durante aquele estudo e defesa, donde conclui-se que há seis fatores fundamentais de variação dessas políticas imigratórias entre a restrição e a abertura. Por último, procurou-se dissecar os elementos constitutivos desta realidade na América Latina e no Brasil, utilizando-se dos parâmetros teóricos anteriores, na qualidade de premissas, ao se formular a retrospectiva proposta.

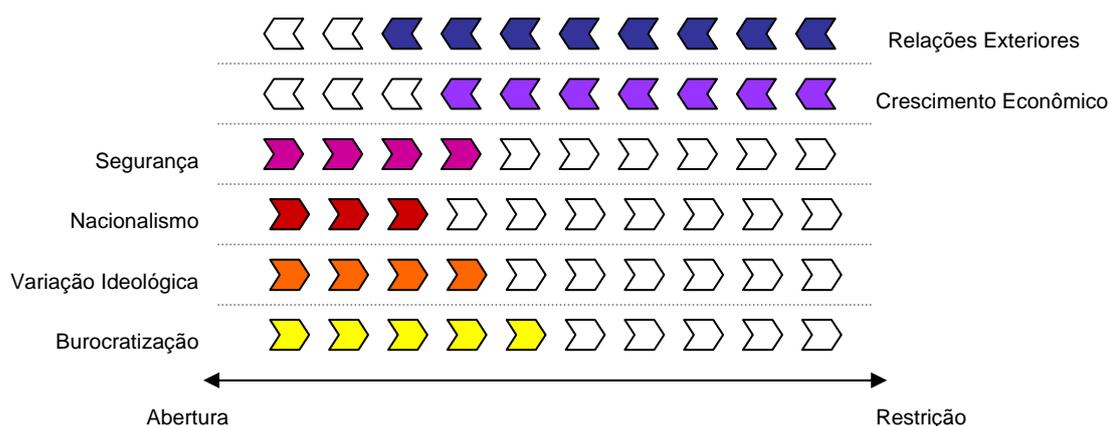
Enquanto na primeira parte da tese procurou-se questionar os cenários doméstico, supranacional e puramente econômico, da variação entre liberdade e restrição para as políticas imigratórias, na segunda parte, se enumerou os fatores determinantes desta variação encontrados ao longo da pesquisa. O que se fez, nesta altura, foi explicá-los teoricamente ao qualificar-se cada um como uma relação causal possível a respeito das políticas imigratórias.

Assim, uma vez compreendidos na sua constituição, os fatores *nível de burocratização, segurança, nacionalismo e variação ideológica dos partidos*, tendem a fazer das políticas imigratórias mais restritas quando mais elevados em seu grau, enquanto que apenas os fatores *nível crescimento econômico e relações exteriores* tendem a fazer das políticas imigratórias mais liberais quando em maior grau. Ou seja, a grande justificativa para a liberalidade ainda reside no cenário onde nascem as maiores motivações para o trânsito de pessoas: a economia.

Otimizados os efeitos econômicos, controladas as arestas fiscais e disponibilizados os estudos de risco, há uma tendência histórica e empírica das políticas imigratórias de serem mais adequadas ao controle dos fluxos do que à restrição pura, por nacionalidade ou por procedimentos ideológicos outros. Neste caso, a acentuação do nível de relações exteriores demonstra um reforço à

dependência política e econômica que, finalmente, demonstra a abertura aos fluxos determinados, uma vez gerados ganhos multipartites em outros setores.

Assim, podemos ilustrar tais considerações da seguinte maneira.



Uma vez que as conclusões desta tese não são, de forma alguma, pontuais, não se quer reduzi-las ao quadro. Mas, ainda assim, o encadeamento do raciocínio lógico que foi construído como base desta defesa, constrói tal visualização para uma tipologia que, sobretudo, sendo teórica, define-se ao longo e com base nestas discussões, casos e dados, juntos e inseparavelmente.

Este discurso aqui finaliza-se, agradecendo aos homens a oportunidade de também pode fazer da ciência um ato de elucubrações realizáveis, possíveis, consonantes e (como Renato Lessa sempre diz), decantadas no mundo ordinário.

Bibliografia

Akhtar, Salman. (1999), *Immigration And Identity: Turmoil, Treatment, and Transformation*. Jason Aronson Inc.

Andryszewski, Tricia. (1995), *Immigration: Newcomers And Their Impact On The United States* Millbrook Press Pub.

Baeninger, Rosana. (2002), *La migración internacional de los brasilenos: características y tendencias*. Serie población y desarrollo Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP. Santiago de Chile, Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Bassanezi, Maria Silvia B. (1995), "Imigrações internacionais no Brasil: um panorama histórico". In *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. Edited by Neide Patarra. São Paulo, FNUAP, 1-38.

Bauman, Zigmunt. (2000), *Em busca da Política*. Rio de Janeiro, Zahar.

Bauman, Zigmunt. (2001), *Globalização – as consequências humanas*. Rio de Janeiro, Zahar.

Bauman, Zigmunt. (1999), *Modernidade e Ambivalência*. Rio de Janeiro, Zahar.

Bauman, Zigmunt. (1998), *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro, Zahar.

Bean, Frank D.; Bell-Rose, Stephanie. (1999), *Immigration and Opportunity: Race, Ethnicity, And Employment In The United States*. Russell Sage Foundation.

Bobbio, Norberto. (1995), *Direita e Esquerda - Razões e Significados para uma Distinção Política*. São Paulo, Unesp.

Bobbio, Norberto.(1995), *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense.

Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. (1995). *Dicionário De Política - Vls. 1 E 2 - Brasília*, Edit. da Unb.

Bobbio, Norberto. (2000), *O futuro da democracia*. São Paulo, Paz e Terra.

Borjas, George J. (1999), *Heaven's Door: Immigration Policy And The American Economy*. Princeton University Press Pub.

Borjas, George J. (2000), *Issues In The Economics Of Immigration*. University Of Chicago Press.

Boulcault, Carlos Eduardo de Abreu; Malatian, Teresa. (2003). *Políticas Migratórias – fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro, Ed. Renovar.

- Brochmann, Grete; Hammar, Tomas. (1999), *Mechanisms of Immigration Control: a comparative analysis of european regulation policies*. Berg Publishers.
- Capaldi, Nicholas. (1997), *Immigration: Debating The Issues*. Prometheus Books.
- Castles, Stephen; Davidson, Alastair. (2000), *Citizenship and Migration – globalization and the politics of belonging*. New York: Routledge.
- Chomsky, Noam. (1996), *World orders old And New*. New York: Columbia University Press.
- Cohen, Roberta y Deng, Francis, M. (1998), *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. The Brookings Institution, Washington, D.C..
- Cornelius, Wayne A.; Martin, Philip L.; Hollifield, James F. (1995), *Controlling Immigration : a global perspective*. Stanford University Press.
- Cose, Ellis. (1992), *A Nation of Strangers: Prejudice, Politics, and the Populating of America*. New York: Morrow.
- Curtis, Michel (org.). (1981), *The Great Political Theories (Vls.1 And 2)*. New York: Avon Books.
- Cvetkovich, A. and Kellner, D. (eds.) (1998), *Articulating the Global and the Local: Globalization and Cultural Studies*. Boulder: Westview Press.
- Dahl, Robert. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- Dahl, Robert. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven; Yale University Press.
- De Vita, Alvaro. (2001), “Justiça e Diferença: a tolerância liberal”, in Jessé Souza (org.), *Democracia Hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Brasília, Ed. UnB.
- Dewey, John. (1946), *The public and its problems*. Chicago, Gateway Books.
- Dinnerstein, Leonard; Reimers, David M. (1999), *Ethnic Americans: a history of immigration*. Columbia University Press.
- Dirlik, A. (1996), "The Global in the Local". in R.W.A W. Dissanayake (ed.). *Global / Local: Cultural Production and the Transnational Imaginary*. Durham, Duke University Press.

- Edwards, Geoffrey. (1997), *The European Commission*. Cartermill, second ed.
- Edwards, Geoffrey. (1997), *The Politics of European Treaty Reform*. Cassell. pub.
- Ehrman, Jonh. (1995), *The Rise Of Neoconservatism: Intellectuals And Foreign Affairs, 1945-1994*. Yale University Press.
- Ethier, Wilfred J. (1985). *International trade and labor migration*. American Economic Review, Sept. 1985, 75(4): pp.691-707.
- Forrester, Viviane.(1997), *O Horror Econômico*. São Paulo: Ed. Unesp,
- Gay, Peter. (1995). *Cultivo Do Ódio - Da Rainha Vitória A Freud*. São Paulo: Cia das Letras.
- Gellner, Ernest. (1983), *Nations And Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- Geyer, Georgie Anne. (1996), *Americans no more*. Atlantic Monthly Press.
- Giddens, A. (1990), *The consequences of modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Giddens, A. (2000), *Runaway World: how globalization is reshaping our lives*. New York, Routledge.
- Giddens, A. (1991). *As Consequências Da Modernidade*. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.
- Giddens, A. (1996). *Para Além Da Esquerda E Da Direita*. São Paulo: Ed. Unesp, 1996.
- Giddens, A. (2000). *Social Theory And Modern Sociology*. California: Stadford Uni. Press, 2000.
- Gimpel, James; Edwards Jr., James. *The Congressional Politics of Immigration Reform*. Boston: Allyn & Bacon, 1999.
- Ginsberg, Benjamin. (1998). *The Fatal Embrace - Jews And The State*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Guerin-Gonzales, Camille. *Mexican Workers and American Dreams: Immigration, Repatriation, and California Farm Labor, 1900-1939*. New Brunswick: Rutgers UP, 1994.
- Haines, David W.; Rosenblum, Karen Elaine. (1999). *Illegal Immigration In America: A Reference Handbook*. Greenwood Publishing Group.

Hansen, Randall. (2000). *Citizenship And Immigration In Postwar Britain*. Oxford Univ Press.

Hazen, Walter A. *Immigration*. Addison-Wesley Educational: November, 1999.

Held, David. (1995). *Democracy and the Global Order*. Stanford: Stanford Uni. Press.

Held, David. (1996) *Models of Democracy*. Oxford, Polity Press.

Hirschman, Albert. (1995), *A Retórica Da Intransigência - Perversidade, Futilidade e Ameaça*. São Paulo: Cia das Letras.

Hollifield, James. (1999). *Migration, trade, and the nation-State: the myth of globalization*. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. Vol. 3, No. 2, pp. 371-414 .

Medeiros, Sabrina E.; Hollanda, Cristina B. de. (2002), "Alguns debates conceituais a respeito do capital social norte-americano", in: Ricardo Miguez (org.), *New perspectives on anglophones studies – an anthology*. New York / Rio de Janeiro, The group school of Criticism.

Honneth, Axel. (2001), "Democracia como cooperação reflexiva", in Jesse Souza (org.), *Democracia Hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, Ed. UnB.

Hutchinson, John; Smith, Anthony D. (1996). *Ethnicity*. Oxford, Oxford Readers.

Hutchinson, John; Smith, Anthony D. (1995). *Nationalism*. Oxford, Oxford Readers.

Jacobson, David (1997). *Rights Across Borders: Immigration And The Decline Of Citizenship*. Johns Hopkins University Press.

Jacobson, David. *Rights Across Borders: Immigration And The Decline Of Citizenship*. Johns Hopkins University Press, 1997.

Jacobson, David. (1999). *New border customs: Migration and the changing role of the State*. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. Vol. 3, No. 2, pp. 371-414.

Jameson, Fredric. *The Cultures Of Globalization*, Masao Miyoshi; 1998.

Johnson, Kenneth F.; Williams, Miles W. (1981) *Illegal Aliens in the Western Hemisphere – Political and Economic Factors*. New York: Praeger Pub.

Jones, Maldwn. (1992). *American Immigration*. Chicago, University of Chicago Press.

- Joppke, Christian. (1999). *Immigration And The Nation-State: The United States, Germany, And Great Britain*. Oxford University Press.
- Keohane, R. ; Milner, H. (1996). *Internationalization and Domestic Politics*. New York, Cambridge Uni. Press.
- King, Anthony D. (1997). *Culture, Globalization And The World-System : Contemporary Conditions For The Representation Of Identity*.
- Lee, Martin. *The Beast Reawakens*. New York: Little, Brown And Company, 1997.
- Lesser, Jeffrey. (1995). *O Brasil e a questão judaica: imigração, diplomacia e preconceito*. Rio de Janeiro: Imago.
- Lesser, Jeffrey. (1999). *Negotiating National Identity : immigrants, minorities, and the struggle for ethnicity in Brazil*. Duke Univ Pr.
- Lijphart, Arend. (2003). *Modelos de Democracia – desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira.
- Lijphart, Arend. (1977). *Democracy and Plural Societies – a comparative exploration*. New York; Yale University Press.
- Lind, Michael. *The Next American Nation – The New Nationalism & The Fourth American Revolution*.
- Lyotard, Jean-François. (1991). *The Postmodern Condition: A Report On Knowledge*. Uk, Manchester: Manchester University Press.
- Macedo, Stephen. (1990). *Liberal Virtues: Citizenship, Virtue and Community in Liberal Constitutionalism*. Oxford, Claredon Press.
- Malik, K., (1996). "Universalism And Difference: Race And Postmodernists". In: *Paradigms Of Racism, Race And Class*. London: Institute of Race Relations, Volume 37, Number 3.
- Mansfield, E. D.e Milner, H. V. (1999), "The New Wave of Regionalism". *International Organization*, vol. 29, número 3.
- Mansfield, E. D.e Milner, H. V. (eds.) (1997). *The Political Economy of Regionalism..* New York, Columbia University Press.
- Mapel, David; Nardin. (edit.). (1999). *International Society – diverse ethical perspectives*. New Jersey, Princeton University Press.

- Marshall, T. H. (1965). *Class, Citizenship and social development*. New York, Doubleday.
- Margolis, Maxine L., Foner, Nancy. (1997). *Invisible Minority: Brazilians In New York City*. Allyn & Bacon.
- Mattli, W. *The Logic of Regional Integration*. Cambridge Uni. Press, 1999.
- Mauk, David / Oakland, John. (1998). *American Civilization: An Introduction..* London, New York: Routledge.
- Mayall, J. "National Identity, and the Revival of Regionalism", in: L. Fawcett and Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford Uni. Press, 1995.
- Mayall, James (1990). *Nationalism and International Society*. Cambridge: Cambridge Uni. Press.
- Mayall, James. (2001). *World Politics*. NY: Polity Press.
- Miguez, Ricardo (org.). (2002). *New perspectives on anglophones studies – an anthology*. New York / Rio de Janeiro, The group school of Criticism.
- Mill, John Stuart. (1958). *Considerations on Representative Government*. New York; Liberal Arts Press.
- Miller, Mark J.; Castles, Stephen. (1998). *The Age of Migration: International Population Movements In The Modern World*.
- Mills, Nicolaus. (1994). *Arguing Immigration : The Debate Over The Changing Face Of America*. Touchstone Books.
- Milner, Helen V. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, Princeton University Press.
- Mittleman, James H. (2000). *The Globalization Syndrome – Transformation and Resistance*. New Jersey: Princeton Uni. Press.
- Montejano, David. (1999). *Chicano Politics And Society In The Late Twentieth Century*; January.
- Moravicsk, Andrew. (2000). *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*. *International Organization*, vol.54, número2.
- Moravcsik, A. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, Cornell University Press, 2000.

Muller, Thomas. (1993). *Immigrants and the American City*. New York: New York UP..

Muller, Thomas. (1985). *The Fourth Wave: California's Newest Immigrants*. Washington: Urban Institute.

Neves, Marcelo. (2001), "Do consenso ao dissenso", in Jessé Souza (org.), *Democracia Hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Brasília, Ed. UnB.

Patarra, Neide L.(1999). "Migration and Development in Latin America" In: *International Migration Towards the New Millenium: Global and Regional Perspectives*. Warwick Coventry, UK; University Press.

Pickus, Noah M. Jedidiah. (1999). *Immigration and Citizenship in The Twenty-First Century: True Faith And Allegiance*. Rowman & Littlefield, Publishers Incorporated.

Pizarro, Jorge Martinez. (2000). *La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*. Serie población y desarrollo Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) Santiago de Chile.

Portes, Alejandro. (1998). *The Economic Sociology Of Immigration: Essays On Networks, Ethnicity And Entrepreneurship*. Russell Sage Foundation Pub.: 1998.

Povoa, Helion. (2004). *Developing a national policy for immigrants and refugees: the Brazilian case*. In: www.bris.ac.uk/sps/papers/stream1/povoa.doc.

Putnan, Robert D. (2000). *Bowling Alone – The collect and Revival of America Community*. New York: Simon & Schuster.

Rawls, John. (1971). *A Theory of Justice*. Massachusetts: Belknap Press of Harvard Uni. Press.

Rawls, John. (2000) *Liberalismo Político*. São Paulo: Ática.

Rawls, John. (2001). *O Direito dos Povos*. Rio de janeiro: Martins Fontes.

Rawls, John.(2003). *Justiça como Equidade – uma reformulação*. São Paulo, Martins Fontes.

Risse, T. (2000). *Regionalism and Collective Identities: The European Experience*. Paper Presented in: "El Estado del Debate Contemporáneo em Relaciones Internacionales". Buenos Aires.

Risse-Kappen, T. (1996). "Collective Identity in a Democratic Community: The case of NATO". In: P.J. Katzenstein (ed)., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia Uni. Press.

Robertson, David. (1993). *Dictionary Of Politics*. New York: Penguin Books.

Saaty, Thomas. (1980). *The Analytic Hierarchy Process*, NY, McGraw Hill.

Sales, Teresa. (1991). "Novos fluxos migratórios da população brasileira". *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 8 , ns. 1-2, jan.-dez., pp.21-32.

Sales, Teresa e Salles, Maria do Rosário T. (orgs). *Políticas Migratórias: América Latina, Brasil e brasileiros no exterior*. EdUFSCar. Sumaré. São Carlos, 2002.

Sassen Saskia, Kwame, Anthony (1999). *Globalization And Its Discontents: Essays On The New Mobility Of People And Money*. London: Appiah.

Sassen, Saskia. (1999). *Guests And Aliens*. London: Appiah .

Schuck, Peter H. (1998). *Citizens, Strangers, And In-Betweens: Essays On Immigration And Citizenship*. Westview Press.

Schuman, Howard / Steeh, Charlotte/ Bobo, Lawrence. (1996). *Racial Atitudes In America - Trends And Interpretations*. Cambridge: Harvard Uni. Press.

Shapiro, Ian; Hacker-Córdon, Cassiano (org.) (1999). *Democracy's Edges*. California, California University Press.

Silva, Francisco Carlos Teixeira da; Medeiros, Sabrina; Vianna, Alexander Martins. (org.) (2001). *Dicionário Crítico do Pensamento de Direita*. Rio de Janeiro, Mauad.

Silva, Francisco Carlos Teixeira da [et al]. (2004). (org.). *Dicionário das Guerras e Revoluções*. Rio de Janeiro, Campus.

Simon, Julian L., Ungar, Sanford J. (1999). *The Economic Consequences Of Immigration.*; University of Michigan Press; 2nd Edition.

Stiglitz, Joseph E. (2003). *Os exuberantes anos 1990: uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo, Cia das Letras.

Souza, Jessé. (2001). *Democracia Hoje - novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, Ed. UnB.

Suro, Roberto. (1998). *Strangers Among Us: How Latino Immigration Is Transforming America*. 1st. Edition, Knopf Alfred Pub.

Tesón, Fernando. (1999), *Kantian International Liberalism*, in David Mapel (edit.), *International Society – Diverse Ethical Perspectives*. New Jersey, Princeton University Press.

Todaro, Michel; Harris, John (1970). Migration, Unemployment and Development: a two sector analysis. *American Economic Review*. V.60. N.1. pp.126-142.

Todaro, Michel; Maruzsco, Lydia. (1987). *Illegal Migration and US Immigration Reform: a conceptual framework*. In: Population and Development Review. V. 13, N.1. 101-114.

Tonry, Michael (Ed.). (1997). *Ethnicity, Crime, And Immigration: Comparative And Cross-National Perspectives (Crime And Justice - A Review Of Research)*. University of Chicago Press.

Verkuilen, Jay; Munck, Gerardo L. *Conceptualizing And Measuring Democracy - Evaluating Alternative Indices*. Comparative Political Studies, Vol. 35 No. 1, February 2002 5-34.

Viking, Juan. (2000). *Harvest Of Empire: A History of Latinos In America*. Penguin Pub. February.

Vono, Daniela. (2002). "International and Domestic Policies for Forced Migration in Colombia". In: Spanish Edition of Forced Migration Review, Refugee Studies Centre, Oxford University.

Wade, Peter. *Race And Ethnicity In Latin America*. Pluto Pr; 1997.

Waltz, Kenneth. (1959). *Man, the State and War*. New York, Columbia University Press.

Wilson, T. and Donnan, H. (eds.) (1998). *Border Identities*. Cambridge: Cambridge Uni. Press.

Williamson, Jeffrey. *Globalization, Labor Markets and Policy backlash in the past*. *The Journal of Economic Perspectives*. Vol.12, N.4., 1998, 51-72.

Wong, Kar-yiu. (1995). *International Trade in Goods and Factor Mobility*. Cambridge, MIT Press.

I . m . i . g . r . a . n . t . e

por Carla Guimarães (*)
La Insignia (Espanha), outubro de 2003.
(através do NIEM, traduzido)

Quando Américo encontrou José no meio da rua, roupa rasgada, sobrelha partida e olho inchado, a única coisa que lhe veio à cabeça foi dizer "Se manda daqui, cara". Neste tempo, os dois viviam no bairro de La Victoria, ou La Rica Vicky como costumam chamar todos que têm intimidade com a periferia da cidade de Lima, Peru. O problema de José era ser gay e viver em um lugar onde, o máximo que poderia aspirar, era ser um gay de merda.

Onze anos depois, quando recebeu a carta do amigo, Américo não podia acreditar. José havia se estabelecido em Madri, onde trabalhava como gerente de um bar e estava comprando sua casa própria. Junto com a carta, veio um convite. José conseguiria os papéis necessários e pagaria a passagem aérea para Américo tentar a vida na Espanha. José devia isso ao amigo, ou não devia nada e acreditava que devia, ou nem acreditava, mas queria dar uma oportunidade que ele mesmo não teve.

Parece que tudo aconteceu em um piscar de olhos e em pouco tempo Américo aterrissava no Aeroporto Internacional de Bajas, deixando a mulher e três filhos, um ainda na barriga, com a promessa de conseguir um bom emprego e enviar dinheiro mensalmente à família. Até o embarque Américo teve que agüentar todo tipo de suspeita do bairro sobre sua opção sexual e que tipo de amizade ele mantinha com José para contar com tamanha generosidade.

Encontrar trabalho não foi difícil. Há uma série de trabalhos que os espanhóis já não querem mais fazer e que os imigrantes aceitam como se fossem a sétima maravilha do mundo como, por exemplo, trabalhar doze horas por dia como garçom, declarando apenas oito, sem tempo livre para almoço, sem pagamento de horas extras e com apenas um dia livre na semana. Américo aceitou o emprego de imediato, fez as contas, e poderia enviar trezentos euros mensais para a família - era uma maravilha de trabalho.

Quando estava no Peru, Américo estudou para ser juiz de campeonatos de voley, mas as coisas não foram muito bem e ele vivia de bicos aqui e ali; quase não dava para sustentar a família, melhor dizendo, jamais deu para sustentar a família, mas ele seguia apitando e mandando a bola para frente. Para dizer a verdade, em Lima, as coisas não iam muito bem para quase ninguém que não vivesse na zona três chic de La Molina e adjacências, ou nos bairros da velha burguesia como Miraflores, San Isidro e Barranco. Se alguém deseja ser peruano, desde logo, o melhor que pode fazer é tentar nascer mirafloresino.

José vivia em Madri com um outro peruano, Benigno, outro fugitivo do estigma de rejeitado social. Benigno não era de La Victoria e sim de Boca Negra, o que era muito pior. Eram mais ou menos casados, ou o máximo que se poderia chegar, segundo a atrasada lei espanhola para um casal homossexual. Atrasada ou não, para José, a Espanha foi o marco da sua aceitação pessoal e da exposição aberta e sem medo da sua sexualidade. Américo sempre foi um tipo um pouco

machista, melhor dizendo, bastante machão, assim como todo o bairro de La Victoria, mas sempre soube diferenciar entre um gay e um viado de merda, e seu amigo José era seguramente um dos melhores gays do Peru. Foi por José que Américo conheceu Chueca, e todo o ambiente homossexual de Madri. A princípio lhe dava coisa, uma certa vergonha alheia, mas pouco a pouco ele foi se acostumando aos amigos de José e começou a apitar os partidos de voley dos campeonatos promovidos pelo Grupo Gay de Madri. Feliz com o pagamento dos seus honorários como juiz, Américo percebeu que na Europa ser gay era coisa séria, ou pelo menos respeitável, muito diferente do que pensavam seus amigos da Rica Vicky.

Além de Chueca, outro lugar de Madri que Américo conhecia muito bem era a Rua Montera. Bem no centro da cidade, a Montera era a rua com a maior densidade de prostitutas imigrantes por quilômetro quadrado do país. A grande coqueluche do momento deixaram de ser as cubanas e passaram a ser as loiras do leste europeu. Américo estava encantado com uma russa chamada Katrina e gastava 20 euros toda a semana para colocar uma camisinha fosforescente, nova oferta do sex shop Lascivo, e transar com a russa em um beco escuro e cheio de camisinhas gastadas pelo chão. No quarto era mais caro.

Por falar em quarto, Américo dividia o seu com três pessoas mais, um filipino, um equatoriano e um marroquino. Sua cama valia 150 euros ao mês e Américo tinha que deixar todos os seus pertences trancados de cadeado na mala de viagem. Américo vivia em uma pensão sem nome, que pertencia a uma família equatoriana. Na verdade, a família alugou um apartamento, decidiu viver em um dos quartos e colocou quatro camas nos demais, que alugava para seus próprios compatriotas e afins por um valor exacerbado. Realmente, ninguém vivia bem na pensão sem nome, nem mesmo os supostos proprietários. Américo se mudou enquanto pôde e alugou um quarto inteiro só para ele por duzentos euros no centro da cidade. Aí deu para desenvolver com liberdade seu hobbie favorito desde que chegou a Espanha, ampliar e enquadrar as fotos que ia recebendo dos seus filhos e da mulher e pendurar por todo o quarto, até ficar sem paredes.

É verdade que Américo vivia em Madri mas, às vezes, era como se vivesse em Lima. Almoçava comida peruana, bebia Inca Cola, escutava música chicha, circulava entre peruanos e gastava um dinheirão em chamadas internacionais. No Peru, todos acreditavam que ele tinha tirado a sorte grande e que vivia como um rei em Madri. Era a esperança de toda a família, mulher, filhos, pai, mãe, irmãos... Porque poder trabalhar duro e ganhar razoavelmente por isso era tirar a sorte grande, pelo menos para uma imensa parcela de peruanos. No dia do aniversário do seu filho menor, todo o bairro se reuniu para gravar a festa e cada um enviou uma mensagem para Américo, felicitando-o pela conquista do seu espaço na Espanha. Era uma reconquista. Neste mesmo dia Américo foi despedido do bar, quando terminava o prazo do contrato temporário e, para evitar fazer um tempo indefinido - o que implicaria em mais gastos e compromissos sociais - o dono decidiu despedir Américo e contratar outro peruano para o seu lugar. Peruanos, há muitos, e bares também. Por isso, na semana seguinte, Américo conseguiu outro

trabalho igualzinho, uma fotocópia autenticada do anterior, e assinou outro contrato temporário por mais três meses.

Não sei se era Américo quem não buscava conhecer os espanhóis, ou se eram eles que não buscavam conhecer Américo. O certo é que ele vivia apenas entre peruanos, equatorianos, e um ou outro colombiano. Os peruanos eram seus patas, seus amigos do peito. Os equatorianos eram quase como os peruanos, mas Américo sempre os recebia com um pé atrás, tomando todos os cuidados, afinal de contas os dois países eram um tanto inamistosos. Não tanto quanto o Peru era com Chile! Claro, mas o suficiente para Américo tomar certos cuidados. No último domingo, em um salsódromo, ele brigou com um equatoriano, desses aos que não gosta de dar muita confiança. Logo chegou a polícia e pediu a documentação dos dois. "Cholo contra cholo", dizia o gerente do bar, "eles se matam entre eles". Américo, com a sombrancelha aberta, entregou seu comprovante de residência legal, mas explicou que só iria pegar a carteira definitiva no mês que vem. O outro, com sangue escorrendo pelo nariz, não tinha documentos.

Américo foi julgado em menos de uma semana pelo novo serviço de julgamentos rápidos da Espanha e condenado a pagar uma multa de noventa euros. O outro foi repatriado ao Equador e, agora mesmo, deve estar buscando uma maneira de voltar. O segundo maior produto interno bruto do Equador são os envios internacionais que os equatorianos que vivem nos EUA ou na Espanha fazem aos seus familiares.

Neste dia, Américo percebeu que era um cidadão de segunda, que poderia ser facilmente repatriado em um vôo charter qualquer... E como também era um cidadão de segunda no Peru, sentiu-se sem norte, sem espaço, sem país. José, que sempre estava por perto, deu um sermão de meia hora para Américo por causa da briga no salsódromo. "Para ficar aqui você não tem que ser como os espanhóis, tem que ser melhor!". E, depois, decidiu dar uma força ao amigo que, ha muitos anos atrás, lhe disse: "Se manda daqui, cara" - o que acabou salvando sua vida. José disse a única frase que lhe veio a cabeça: "Aguenta firme" - havia muita gente que depositava as melhores expectativas em Américo, e ele não poderia falhar.

Hoje, na fila de imigração da Delegacia Del Carmen para receber sua carteira de residente, entre um mundarel de outros peruanos, marroquinos, equatorianos, colombianos, russos, chineses, filipinos e até um ou outro brasileiro, Américo lembrou do velho bairro, da mulher, dos meninos, e respirou fundo. Decidiu seguir o conselho de José e agüentar firme. Em mais dois anos, se tudo desse certo, poderia trazer toda a família para Madri, e quem sabe um dia, poderia trazer o bairro inteiro.

(*) Carla Guimarães é graduada em Comunicação Social, com pós-graduação em escritura para cinema e teatro. Atualmente vive em Madri (Espanha), onde trabalha como dramaturga e realiza um doutorado em teatro.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)