

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Emília Maria Moutinho Patrício

**Securitização da Imigração
- Que impactos sobre os fluxos de
imigrantes turcos para Alemanha e
sobre as comunidades turcas aí residentes
no período de 1999-2009**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Emília Maria Moutinho Patrício

**Securitização da Imigração
- Que impactos sobre os fluxos de
imigrantes turcos para Alemanha e
sobre as comunidades turcas aí residentes
no período de 1999-2009**

Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho realizado sob a orientação da
Professora Doutora Isabel Estrada Carvalhais

Outubro de 2011

DECLARAÇÃO

Nome: Emília Maria Moutinho Patrício

Endereço electrónico: emilia.patricio@hotmail.com _____ Telefone: 96 830 92 81 / _____

Número do Bilhete de Identidade: 12032536

Título dissertação: Securitização da Imigração - Que impactos sobre os fluxos de imigrantes turcos para Alemanha e sobre as comunidades turcas aí residentes no período de 1999-2009

Orientadora: Professora Doutora Isabel Estrada Carvalhais

Ano de conclusão: 2011

Designação do Mestrado: Mestrado em Relações Internacionais

Nos exemplares das teses de doutoramento ou de mestrado ou de outros trabalhos entregues para prestação de provas públicas nas universidades ou outros estabelecimentos de ensino, e dos quais é obrigatoriamente enviado um exemplar para depósito legal na Biblioteca Nacional e, pelo menos outro para a biblioteca da universidade respectiva, deve constar uma das seguintes declarações:

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE/TRABALHO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: _____

“Silent gratitude isn't much use to anyone.”

G.B. Stern

Agradecimentos

Em primeiro lugar, queria apresentar o meu mais profundo agradecimento à Professora Doutora Isabel Estrada Carvalhais, que, pelo seu vasto conhecimento no campo das migrações e pela sua disponibilidade mesmo quando rodeada por tarefas porventura mais prementes, se revelou a escolha perfeita para orientadora. Obrigada por perceber, mesmo quando eu própria não estava muito segura, o objectivo da minha investigação, encaminhando-me no sentido de o atingir, ao mesmo tempo que procurou abrir-me os horizontes do mundo para mim ainda muito desconhecido das migrações.

Em segundo lugar, gostaria de agradecer ao Instituto Federal Alemão de Estatísticas [Statistische Bundesamt Deutschland (Destatis)] pela sua ajuda inestimável na obtenção das estatísticas imprescindíveis à minha pesquisa. Vielen Dank!

Finalmente, agradeço a todos os meus amigos e família pelo carinho e paciência. Vocês sabem quem são e sabem que sem o vosso apoio não teria conseguido terminar a dissertação. Obrigada...

Securitização da Imigração - *Que impactos sobre os fluxos de imigrantes turcos para Alemanha e sobre as comunidades turcas aí residentes no período de 1999-2009*

Resumo

A securitarização da migração, já visível desde a década de 80, sofreu um incremento significativo em termos de discurso político e de práticas nele sustentadas após os atentados de 11 de Setembro de 2001, consagrando em definitivo o estereótipo do imigrante muçulmano como ameaça à segurança do Estado e da sociedade europeia, e forçando à legitimação entre as opiniões públicas de um suposto nexo entre imigrante muçulmano, terrorismo e criminalidade transnacional organizada.

Na Alemanha, foram os Turcos, quer sob a forma de membros da maior comunidade imigrante muçulmana, quer sob a forma de potenciais imigrantes, que sofreram o maior impacto desta securitarização. Os Turcos são neste contexto portadores de uma dupla condição estigmatizante: a de serem imigrantes, ou de estarem pelo menos associados a um passado pessoal ou familiar marcado por trajectórias migrantes, e a de serem muçulmanos.

Este estudo visa contribuir para uma compreensão do efeito que a securitarização da migração poderá ter tido sobre os fluxos de imigrantes turcos por um lado, e sobre a qualidade da integração da comunidade imigrante turca a viver na Alemanha, por outro, no período compreendido entre 1999 e 2009.

O nosso estudo conclui que, pese embora a diminuição das correntes migratórias provenientes da Turquia ser visível, não é todavia possível afirmar que tal se deva directa e muito menos exclusivamente à adopção de políticas securitárias no campo da gestão migratória na Alemanha. Dada a ausência de dados recolhidos pelas autoridades turcas que atestem o volume de emigração rumo à Alemanha durante o período em questão, torna-se difícil explorar as eventuais causas que explicarão a redução do número de migrantes chegados à Alemanha, pelo

que só podemos especular sobre o verdadeiro impacto que a securitarização teve sobre o mesmo.

Já em relação às consequências das políticas securitárias sobre a qualidade da integração da comunidade imigrante turca instalada no país, é possível perceber que esta só veio reforçar (e acelerar até) a legitimidade social latente de processos de discriminação e de estigmatização a que esta comunidade sempre esteve sujeita. Quer os discursos, quer as práticas de securitarização da imigração tiveram pois um impacto negativo no possível sucesso da integração da comunidade turca na Alemanha, ao mesmo tempo que se revelaram contraproducentes a alguns esforços que em igual período de tempo também foram tomados no sentido de melhorar essa mesma integração.

Sem querer enveredar por posturas excessivamente normativistas, ousamos todavia considerar, à luz do que nos é dado a conhecer pelo trabalho realizado, que lidar com a imigração sob o prisma da segurança não pode ser uma opção política sensata pelo menos no médio e longo prazo, desde logo para a qualidade da relação da sociedade com todos os seus múltiplos '*outros*' que mais não são afinal do que diferentes faces de si mesma. É essencial que as respostas políticas sejam tais que nelas se consiga o equilíbrio entre a integridade e a paz do *todo* social, o respeito pela integridade do indivíduo e pelos Direitos Humanos, e os legítimos anseios políticos do Estado no que concerne à gestão da segurança do seu território e das suas populações.

Palavras-chave: Imigração. Securitização. Alemanha. Imigrante Muçulmano. Comunidade Turca. União Europeia.

Securitization of Immigration – Impact on the Inflows of Turkish Immigrants towards Germany and on the Turkish Immigrant Communities in the Country between 1999 and 2009

Abstract

The securitization of migration, which has been visible since the 80's, suffered a significant increase in terms of political discourse and the practices that it sustains after the 9/11 attacks. Because of this, the image of the Muslim immigrant as a threat to the state and to the European society was established in definitive, thus forcing the legitimization amongst public opinion of a supposed nexus between the Muslim immigrant, terrorism and transnational organized crime.

In Germany, the Turks, whether as members of the country's largest Muslim immigrant community, or as potential immigrants, were the ones to suffer the most with this securitization. In this context, the Turks bear the burden of a double stigmatization: they are both immigrants (or are at least associated to a personal or familial past marked by migrant trajectories) and Muslims.

This study seeks to contribute to an understanding of the effect that the securitization of migration had on the inflows of Turkish immigrants and on the quality of the integration of the Turkish community living in Germany between 1999 e 2009.

We conclude that although the migration flows from Turkey have visibly diminished, it is impossible to confirm that this happened as a result of German security policies. Because there is no data collected by Turkish authorities that could attest to the migration volume arriving in Germany during the period under analysis, we cannot explore the possible causes that would explain the reduction of the number of immigrants arriving to the country. Therefore, we can only speculate on the impacts that the securitization of migration had on the inflows of Turkish immigrants.

As for the consequences that the security policies had on the quality of the integration of the Turkish immigrant community in the country, it is possible to perceive that it contributed to an increase of the latent social legitimacy of discriminatory processes and stigmatization to which this community has always been subjected. We can therefore claim that the discourses and practices adopted in the field of the securitization of migration had a negative impact in the possible success of the integration of the Turkish community in Germany, and revealed themselves counterproductive to some of the efforts that, within the period of analysis, were taken to improve the quality of the integration process.

Without wishing to follow an excessively normative approach, we would nonetheless like to defend that, in light of the knowledge acquired during our research, to deal with migration within the scope of security is not a rational political option in the medium and long run, for it hinders the quality of a relationship between society and its multiple '*others*' that are no more than different faces of said society. It is essential therefore that the political responses allow for an equilibrium between integrity and peace of the society as a whole, respect for the integrity of the individual and for Human Rights, and the legitimate political concerns of the state in respect to the management of security of its territory and its populations.

Key-Words: Immigration. Securitization. Copenhagen School. Germany. Muslim Immigrant. Turkish Community. European Union.

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	iv
Abstract	vi
Índice	vii
Breviário de Siglas e de Termos Estrangeiros	x
Lista de Tabelas	xii
Lista de Figuras	xii
Lista de Anexos	xii
Introdução	1
Capítulo 1 – Segurança e Migração	13
1.1 Evolução do Conceito de Segurança	13
1.2 Securitização	19
1.3 Securitização da Migração na União Europeia	22
Capítulo 2 – A Integração num Contexto de Securitização	30
2.1 Integração de Nacionais de Países Terceiros	30
2.2 Desenvolvimento de um Enquadramento da UE para a Integração de Nacionais de Países Terceiros	40
2.3 A União Europeia e a Integração de Imigrantes Muçulmanos	43
2.4 Impacto da Securitização da Migração na Integração de Imigrantes	47
Capítulo 3 – A Alemanha e a Tímida Mudança de Paradigma	50
3.1 Evolução Histórica da Política Migratória Alemã	51
3.1.1 <i>Aussiedler, Gastarbaiter, Requerentes de Asilo e Refugiados: quem eram?</i>	52
3.1.1.1 Aussiedler	52
3.1.1.2 Gastarbaiter	53

3.1.1.3 Requerentes de Asilo e Refugiados	53
3.1.2 <i>Ideal vs realidade</i>	54
3.2 Securitização da Migração na Alemanha	63
3.3 Imigração e Integração de Imigrantes Turcos	70
Conclusões	84
Bibliografia	88
Anexos	115
Anexo 1 – Principais alterações introduzidas pelo <i>Zuwanderungsgesetz</i>	115
Anexo 2 – Princípios Básicos Comuns	117

Breviário de Siglas e de Termos Estrangeiros

- Anwerbeabkommen – acordos bilaterais
- Aufenthaltsberechtigung – Direito de Residência
- Aufenthaltserlaubnis – Autorização de Permanência
- Aufenthaltsgesetz (AufenthG) – Lei da Residência
- Ausländer – estrangeiro/a
- Ausländergesetz (AusG) – Lei de Estrangeiros
- Ausländerpolizeiverordnung (AVPO) – Política Reguladora de Estrangeiros
- Ausländerzentralregister (AZR) – Registo Central de Estrangeiros
- Aussiedler – Alemães étnicos
- befristete Aufenthaltserlaubnis – autorização de residência temporária
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) – Agência Federal das Migrações e Refugiados
- Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) – Comissão Federal para Proteção de Dados e Liberdade de Informação
- Bundespolizeigesetz (BPolG) ou Gesetz über die Bundespolizei – Lei relativa à Polícia Federal
- Bundesrat – Câmara Alta do Parlamento Federal
- Bundestag – Parlamento Federal Alemão
- Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) ou Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz – Lei relativa à cooperação entre o Estado Federal e os Länder em matéria de proteção da Constituição e ao Gabinete Federal para a Proteção da Constituição
- Bündnis 90/Die Grünen – Partido Aliança 90/Os Verdes
- CE – Comissão Europeia
- Christlich-Demokratische Union (CDU) – União Democrata-Cristã
- Christlich-Soziale Union (CSU) – União Social-Cristã
- Frontex – Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas
- Gastarbeiter – trabalhadores convidados

- Gesetz über das Ausländerzentralregister – Ato para o Registo Central de Estrangeiros
- Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten ou Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) – Lei relativa ao Gabinete Federal de Criminologia
- Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BNDG) – Lei relativa aos Serviços Federais de Informação
- Gesetz über den militärischen Abschirmdienst (MADG) – Lei relativa ao Serviço de Proteção Militar
- Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU) – Lei sobre a livre circulação dos cidadãos da União
- Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft – Lei que promove a migração de retorno
- Grammar of Security – gramática de segurança
- Grundgesetz – Lei Básica
- Gymnasium – escola secundário
- Hauptschule – escola secundária de ensino regular
- Innenausschuss – Comité dos Assuntos Internos, na Bundestag
- JAI – Conselho de Justiça e Assuntos Internos
- Länder – Estados federados
- Niederlassungserlaubnis – autorização de residência permanente
- PBC – Princípio Básico Comum
- PE – Parlamento Europeu
- PKK (Partiya Karkerên Kurdistan) – Partido dos Trabalhadores do Curdistão
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- Realschule - escola secundária até ao décimo ano de escolaridade
- Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStG) – Lei relativa à nacionalidade
- SIS – Sistema de Informação de Schengen
- SIS II – Sistema de Informação de Schengen de segunda geração
- Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) – Partido Social-Democrata da Alemanha
- Speech act – ato de fala
- Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) – Lei da Nacionalidade

- Statistisches Bundesamt Deutschland (Destatis) – Departamento Federal Alemã de Estatísticas
- SüBmuth-Kommission – Comissão SüBmuth (em honra da Presidente de dita Comissão, Rita SüBmuth)
- Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG) – Lei Anti-Terrorismo
- URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
- Vereine – associações
- VIS – Sistema de Informação sobre Vistos
- Zuwanderungsgesetz ou Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern – Ato para controlar e restringir a imigração e para regulamentar a residência e integração de cidadãos da UE e estrangeiros

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Aquisição da Nacionalidade por Imigrantes Turcos na Alemanha	77
Tabela 2 – Entrada e Saída de Imigrantes Turcos de e para a Alemanha	78
Tabela 3 – Número Absoluto de Entradas de Imigrantes Turcos na Alemanha	80
Tabela 4 – Evolução do Número de Requisições de Asilo na Alemanha apresentadas por Cidadãos Turcos	81

Lista de Figuras

Figura 1 – Migração da Turquia para a Alemanha entre 1963 e 2009	79
--	----

Lista de Anexos

Anexo 1 – Principais alterações introduzidas pelo <i>Zuwanderungsgesetz</i>	115
Anexo 2 – Princípios Básicos Comuns	117

“Workers were called, and human beings came.”

Max Frisch

Introdução

Nas últimas décadas, a imigração e integração de novas minorias étnicas tornaram-se grandes desafios políticos para a maioria dos países europeus. As migrações porém estão longe de ser um fenómeno novo na realidade europeia. De facto, todos os Estados europeus são o resultado de encontros históricos entre pessoas de diferentes origens e possuidoras de características distintivas – “a Europa sempre foi um continente de diversidade”, afirma Niessen (2000: 11) – dado que a formação do Estado no período pré-moderno ocorreu através da expansão de reinos (por meio de guerras e de políticas sexuais – nomeadamente casamentos reais), o que invariavelmente conduziu à incorporação das populações que habitavam os espaços conquistados, não sendo a diferença cultural vista como um problema a esse esforço de expansão territorial¹.

O desafio da heterogeneidade cultural, e sobretudo a ameaça desse desafio sobre a legitimidade de ação do Estado Moderno, sempre estiveram contudo presentes no processo de edificação e consolidação deste, razões pelas quais tanto se empenhou em gerir um esforço de homogeneização não apenas jurídica, tributária, administrativa e militar, mas também e sobretudo cultural, para o qual muito contribuiu uma alfabetização estandardizada (Gil, 2007). É o início do esforço de construção do Estado-nação, um produto de sociedades industriais e que

¹ Esta facilidade de manter o domínio sobre populações muitíssimo heterogêneas explica-se pela porosidade das fronteiras dos reinos e impérios pré-modernos, dado que num mundo de reinos dinásticos, os Estados eram definidos por centros à volta dos quais os súbditos, e não os cidadãos, se organizavam e onde as soberanias se esbatiam (Anderson, 2005: 41).

implicava uma identificação entre Estado e cidadão, e com ele o compromisso do Estado quer na definição de identidade nacional e dos critérios de acesso à mesma, quer, em paralelo, na consagração da própria nacionalidade como critério máximo de acesso à cidadania, “entendida como a codificação moderna da pertença” (Oliveira, 2010: 7). Este processo histórico de construção do Estado-nação e de uma identidade nacional passou pela absorção, muitas das vezes pela destruição, das diferentes identidades presentes no espaço e pela criação de uma sociedade baseada na cidadania e apoiada num sistema de ensino dominado pelo Estado que permitisse a coesão social e política por meio de uma homogeneização étnica e cultural (Gellner, 1993). A frase de Massimo d’Azeglio, pouco depois da unificação italiana em 1860, resume bem a situação quando admite que “fizemos a Itália, agora temos que fazer os italianos”. De facto, e em oposição à ideia de que a nação gera o Estado, o que se deu foi precisamente o oposto: o Estado *inventou* a nação, concedendo-lhe símbolos que, por meio das instituições educacionais, sedimentassem essa nova identidade². “Mas a nação, enquanto repositório histórico de uma identidade, não se resume a uma entidade universalista e constitucional” (Oliveira, 2010: 5), sendo pelo contrário constituída por vários grupos cujos membros partilham entre si características que os distinguem dos demais, dos ‘*outros*’, e que se conjugam para justificar o porquê de os homens se identificarem voluntária e ardentemente com ela (Gellner, 1993: 88).

Tornou-se então necessário definir quem *pertencia* à nação, a qual se tinha entretanto tornado a base do poder político e da legitimidade porque associada a um Estado moderno territorial e que, nas palavras de Anderson (2005: 25-27), pode ser definida como “uma comunidade imaginada – e que é imaginada ao mesmo tempo como intrinsecamente limitada e soberana”. Isto fez com que fosse igualmente importante apontar quem *não pertencia* e estava por isso excluído da comunidade política. A origem nacional e a cultura³ tornaram-se marcadores da inclusão e da exclusão (Comissão Europeia, 2003: 1).

² Hobsbawm (1984: 9) define invenção de tradições como “o conjunto de práticas, normalmente reguladas por regras tácita ou abertamente aceites; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, visam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição, o que implica, automaticamente; uma continuidade em relação ao passado”.

³ É importante relembrar aqui que não se pode apontar uma leitura única do que a cultura nacional inclui, dado que não existem definições absolutas sobre o que a mesma abarca. De facto, existe uma miríade de elementos que podem ser apontados como fundamentais para a identificação de uma cultura nacional: língua, religião, territórios, passado comum, heróis ou mesmo monumentos, mas a verdade é que a nação é aquilo que cada povo faz dela. Mas estes símbolos são apenas isso, símbolos a que cada indivíduo se agarra e assume serem definidores da sua cultura nacional.

Mas as migrações internacionais e a própria globalização vieram romper com estas noções de inclusão e exclusão, dada que se o “princípio da cidadania para todos os membros da sociedade exige a inclusão das novas minorias étnicas na comunidade política; o princípio da pertença nacional exige a sua exclusão”⁴ (Castles *apud* Oliveira, 2010: 8).

De acordo com Nazli Choucri (2002: 106-108), a migração é um processo que se refere ao movimento de pessoas através de diferentes jurisdições (tanto dentro como entre Estados soberanos) e que pode ser caracterizado como um sistema de interações entre:

- os atributos dos migrantes (nomeadamente o volume, os conhecimentos especializados, a etnicidade, a idade, o estatuto legal, entre outros);
- a motivação e a vontade dos migrantes (o que aponta para questões como a de saber por que razão os indivíduos migram e se o fazem de livre e espontânea vontade ou se são coagidos);
- os mecanismos de transmissão (isto é, as formas de mobilidade organizada através de mecanismos institucionais, como é o caso da migração laboral);
- e a duração da mobilidade (convencionalmente definida como de curta ou de longa duração).

A história da migração na Europa ocidental após a II Guerra Mundial ilustra bem este sistema de interações, sendo o seu conhecimento fundamental para melhor se perceber a relação da migração com o conceito de segurança na ótica do Estado, e o modo como a evolução dessa relação revela afinal diferentes entendimentos sobre a própria segurança. Com efeito, sobretudo após o 11 de setembro, “os fluxos migratórios de países externos à (...) UE [passaram a ser] considerados como ameaça à ordem pública, à identidade cultural e à estabilidade do mercado doméstico de bens e serviços” (Pimentel, 2007: 13), com a imigração a ser frequentemente equacionada com os conceitos de terrorismo e de crime transnacional. Assistiu-se assim a um reforço da conceção securitária da migração que se vinha acentuando desde o fim do Império Soviético (Buonfino, *s.d.*: 1).

⁴ É importante todavia notar que o grau de inclusão e de exclusão varia de acordo com o Estado-nação. Compare-se, por exemplo, a tradição que vigorava na França e na Alemanha, com a França a conceder a cidadania a qualquer indivíduo que nascesse no seu território e a Alemanha a excluir todos aqueles que não fossem etnicamente *germanos*.

O termo *securitarização*, desenvolvido pela Escola de Copenhaga⁵, e mais concretamente por Ole Wæver e Barry Buzan, é uma construção teórica de inspiração construtivista segundo a qual a lógica de segurança que orienta as políticas de restrição à imigração não advém do facto de esta ser uma ameaça objetiva, mas sim do facto de ela ser subjetivamente construída como tal. Essa construção tem por base o discurso do agente securitarizador (neste caso tanto a entidade europeia supranacional como os diferentes Estados europeus) que, ao ser aceite pela população, legitima a adoção de práticas de outro modo questionáveis para o combate ao “problema de segurança” que a migração supostamente coloca. Por outras palavras, segundo a Escola de Copenhaga, a securitarização é uma prática governada pela lei, cujo sucesso não depende da existência de uma ameaça real, mas sim da capacidade discursiva do ator em atribuir perigosidade a um determinado evento. Esta escola afirma pois que a linguagem é performativa, ou seja, ao proferir o termo segurança, o estado de coisas altera-se. Segundo esta abordagem internalista, o contexto é moldado pelo uso do conceito de segurança, ou seja, as frases securitárias operam como instruções para a construção e interpretação da situação. Mesmo que uma ameaça não seja real, o ator securitarizador, ao proferir a palavra segurança transforma tal ameaça em verdadeira aos olhos da audiência, levando-a a admitir a securitização efetiva de uma dada situação, e a permitir desse modo a adoção de medidas que não seriam permitidas em outros contextos para aliviar a suposta insegurança [Balzack, 2005; Stritzel, 2007; Wæver *in* Lipschutz (ed.), 1995]. Como Wæver afirmou,

“a segurança é um ato de fala em que um ator securitarizador designa algo como uma ameaça (...) e declara uma ameaça existente insinuando o direito de utilizar medidas extraordinárias para lidar com ela. O assunto é securitizado – torna-se num assunto de segurança, numa parte do que é “segurança” – se a audiência relevante aceitar esta pretensão e assim oferecer ao ator o direito de violar regras que de outra forma não poderiam ser desrespeitadas” [Wæver *in* Williams e Kelstrup (eds.), 2002: 251].⁶

⁵ A Escola de Copenhaga é uma escola de pensamento académico sobre estudos de segurança que se situa entre as Teorias Clássicas e os Estudos Críticos. Esta escola valoriza o Estado como ator securitarizador, na exata medida em que o esquema discursivo típico da área da segurança é estadualista. No entanto, amplia o espectro, valorizando igualmente o indivíduo, a percepção e a subjetividade que o acompanham. Para a Escola de Copenhaga, a securitarização baseia-se na ideia de que a própria enunciação de segurança cria uma nova ordem social onde a política normal é colocada entre aspas. Assim, esta escola defende que o que torna algo num problema de segurança é o próprio ato de fala (*speech act*), a política discursiva de segurança.

⁶ Todas as citações em língua estrangeira são tradução nossa.

A Alemanha não constituiu uma exceção no que toca à securitarização da migração. Esta tornou-se particularmente evidente aquando das negociações que dariam origem ao novo Ato para controlar e restringir a imigração e para regulamentar a residência e integração de cidadãos da UE e estrangeiros (*Das Zuwanderungsgesetz* ou *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*), que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2005, dado que estas coincidiram com os atentados de 11 de setembro e com os subseqüentes ataques em Espanha a 11 de março de 2004, o que levou a que preocupações de segurança no campo das migrações estivessem no topo da agenda política. Assim, *Das Zuwanderungsgesetz* segue a mesma direção política estabelecida pela Lei Anti-Terrorismo [*Terrorismusbekämpfungsgesetz* (TBG)]⁷, possibilitando a expulsão de líderes de organizações que tenham sido banidas, assim como pessoas que incitem ao ódio e à violência e que apoiem publicamente atos tais como crimes de guerra ou genocídios, e que possam pôr em causa a ordem e a segurança pública. Isto concede à polícia poderes excepcionais em relação aos imigrantes, permitindo a recolha e transmissão de dados de uma forma que em outros contextos não seria aceitável pela maioria dos Alemães. De forma a prevenir ameaças especiais à segurança da Alemanha, *Das Zuwanderungsgesetz* introduziu ainda ordens de deportação, concedendo à autoridade suprema dos *Länder* (Estados federados) o poder de, baseados em evidências factuais de uma potencial ameaça, ordenar a deportação de um estrangeiro sem ter de emitir uma ordem de expulsão oficial.

E porque este incremento da securitarização da migração coincidiu com os vários atentados já mencionados e que foram perpetrados por indivíduos de religião muçulmana, os

⁷ A TBG, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2002, alterou inúmeras leis de segurança de forma a refletir a nova ameaça que se fez notar após o 11 de setembro. Assim, a Lei relativa à cooperação entre o Estado Federal e os *Länder* em matéria de proteção da Constituição e ao Gabinete Federal para a Proteção da Constituição [*Das Bundesverfassungsschutzgesetz* (BVerfSchG) ou *Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz*], a Lei relativa ao Serviço de Proteção Militar [*Gesetz über den militärischen Abschirmdienst* (MADG)], a Lei relativa aos Serviços Federais de Informação [*Gesetz über den Bundesnachrichtendienst* (BNDG)], a Lei relativa à Polícia Federal [*Bundespolizeigesetz* (BPoIG) ou *Gesetz über die Bundespolizei*], a Lei relativa ao Gabinete Federal de Criminologia [*Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten* ou *Bundeskriminalamtgesetz* (BKAG)] e a Lei de Estrangeiros [*Das Ausländergesetz* (AusIG)], substituída entretanto pela Lei da Residência [*Aufenthaltsgesetz* (AufenthG)] de 1 de janeiro de 2005, foram todas alteradas de modo a permitir que as autoridades de segurança passassem a ter os poderes legais necessários ao cumprimento das suas funções; fosse melhorada a partilha de informação entre as várias autoridades; fosse prevenida a entrada de terroristas na Alemanha; fosse melhorada a segurança no que toca à identidade no processo de emissão de visas; fosse permitido o destacamento de polícias federais armados nos voos comerciais alemães; fosse melhorada a segurança nas fronteiras; e se conseguisse identificar melhor os extremistas já a residir na Alemanha.

cidadãos Turcos, não só aqueles que pretendiam imigrar para a Alemanha, mas também aquelas que já habitavam no país, tornaram-se então num alvo especialmente apetecível, não só pelo seu estatuto como imigrantes, mas também pela sua pertença confessional.

Assim, ao longo desta dissertação, vamos analisar o impacto que a securitarização da migração teve sobre as comunidades turcas instaladas na Alemanha e sobre os fluxos de imigrantes turcos em direção ao país. Por outras palavras, ao longo da investigação vamos procurar perceber se as novas políticas causaram um aumento ou uma diminuição nos fluxos de imigrantes turcos entre 1999 e 2009, procurando verificar o tipo de possível relação causal entre as políticas migratórias em vigor na Alemanha e os fluxos de imigrantes turcos que se registaram durante essa década. Ter-se-á registado um aumento de imigrantes turcos na Alemanha? Se sim, poderá tal significar que independentemente das novas políticas migratórias, os Turcos continuam a olhar a União Europeia em geral e a Alemanha em particular como espaços ambicionados na construção das suas trajetórias migrantes? Ou, pelo contrário, ter-se-á registado uma diminuição dos fluxos de migrantes Turcos? E poderá tal ser lido como a existência de um impacto efetivo das políticas securitárias sobre a imigração de muçulmanos?

Iremos também investigar de que forma estas novas políticas influenciaram a integração dos imigrantes turcos já a residir na Alemanha, tentando assim compreender se criaram ou não dificuldades acrescidas a esta comunidade pelo facto de ser de confissão muçulmana.

A nossa pesquisa sobre o impacto da securitarização das políticas migratórias sobre as comunidades turcas na Alemanha e sobre potenciais novos imigrantes Turcos estrutura-se em três partes.

A primeira parte dedica-se à delimitação conceptual da noção que percorre todo o corpo da dissertação – a teoria da securitarização. É nesta teoria que assenta toda a investigação, pelo que esta parte apresenta a sua definição e explica como é feita a securitarização de um fenómeno político e social como é a imigração.

A segunda parte centra-se sobre o conceito de integração, conceito esse extremamente difícil de definir dado que incorpora uma miríade de atores sociais e ocorre em todos os níveis e setores da sociedade. A questão central que nos orienta está em saber de que forma a securitarização da imigração influenciou a integração dos imigrantes Turcos na sociedade alemã,

questão tanto mais relevante quanto o facto da comunidade turca ser a maior comunidade imigrante presente na Alemanha, e ser simultaneamente a que apresenta maiores dificuldades de integração (The Local, 2009).

Na terceira parte, debruçamo-nos mais detalhadamente sobre a Alemanha, e sobre a forma como esta incorporou na sua legislação e nos seus procedimentos administrativos a securitarização da migração, procurando analisar o impacto que tal teve sobre as comunidades turcas e sobre os imigrantes turcos que pretendem imigrar para o país.

Com o exposto procura-se responder à questão de partida que servirá como fio condutor de toda a dissertação: qual o impacto da securitarização da migração sobre as comunidades turcas residentes na Alemanha e sobre os potenciais imigrantes turcos que pretenderam imigrar para o país entre 1999 e 2009. O nosso objetivo está em verificar a pertinência e viabilidade das duas hipóteses iniciais:

- a) se houve um aumento dos fluxos de imigrantes turcos durante esta década e se se registou uma melhoria da integração das comunidades turcas na sociedade alemã, isso significará que, independentemente das novas políticas migratórias fundamentadas em discursos de securitização da imigração, os Turcos continuam a olhar para a Alemanha como um destino preferencial nas suas rotas migrantes;
- b) se houve uma diminuição dos fluxos migratórios turcos e se a integração continua a revelar-se difícil, isso poderá significar que as políticas migratórias têm efetivamente condicionado a imigração e a integração dos imigrantes turcos.

Temos porém consciência de que a verificação destas duas hipóteses não permite por si só determinar todo o esteio multicausal que certamente subjaz à imigração turca. Seria também importante explorar, por exemplo: a) a evolução das condições socioeconómicas da própria Turquia enquanto país emissor, no sentido de verificar se estas têm tido um impacto significativo ou não no número de pessoas que continua a deixar o país; b) a influência de um contexto político nem sempre fácil na relação entre a Turquia e a União Europeia sobre a perceção que os cidadãos turcos fazem da Europa em geral e da Alemanha em particular ao equacionar a possibilidade de emigrarem; c) a importância do contacto prévio com, ou pelo menos do conhecimento sobre a existência de, redes sociais de acolhimento na decisão final sobre para

onde emigrar. A avaliação destas e de outras variáveis permitiria por certo uma compreensão muito mais profunda e completa da identidade dos fluxos migratórios turcos para a Alemanha. Acreditamos porém que será igualmente pertinente e válido um estudo que se centre mais insistentemente sobre a relação entre essa identidade migratória e a conceção política que a Alemanha tem desenvolvido sobre a gestão da migração como gestão de uma ameaça à sua segurança e integridade.

Análise Metodológica

"(...) o termo 'pesquisa' refere-se ao método sistemático que consiste em enunciar o problema, formular uma hipótese, recolher os factos ou dados, analisar os factos e chegar a certas conclusões, seja na forma de soluções para o problema em questão, seja na forma de generalizações para uma qualquer formulação teórica."

(Kothari, 2008: 1-2)

"Ao contrário do cientista que manipula as variáveis por forma a determinar o seu significado causal ou do pesquisador que coloca questões estandardizadas a uma grande e representativa seleção de indivíduos, o investigador do estudo de caso observa as características de uma unidade individual."

(Cohen e Manion *apud* Blaxter, Hughes e Tight, 2001: 71)

Um dos propósitos mais significativos da pesquisa no campo das ciências sociais é, compreensivelmente, responder a questões sobre fenómenos sociais. Assim, o primeiro passo do investigador é definir a pergunta sobre a qual toda a pesquisa se vai debruçar. Dado que queríamos perceber o impacto da securitarização da migração sobre os imigrantes muçulmanos, tanto na forma de potenciais imigrantes, como na forma de comunidades imigrantes muçulmanas, optámos, dada a impossibilidade prática de estudar toda a migração muçulmana, por restringir a nossa pergunta de partida ao impacto da securitarização da migração nas comunidades imigrantes turcas e nos fluxos de imigrantes da Turquia em direção à Alemanha durante 1999 e 2009.

Uma vez definida a pergunta de partida, que funciona como fio condutor da investigação – *que impactos (positivos, negativos, irrelevantes) terá tido a securitarização da migração na*

agenda política alemã sobre a intensidade dos fluxos de imigrantes turcos e sobre a qualidade da integração das comunidades turcas residente na Alemanha? – torna-se necessário estabelecer os métodos e técnicas que se consideram mais adequados à prossecução do trabalho de verificação.

Tendo em conta a pergunta de partida, optámos por adotar o método do estudo de caso. Segundo Yin (*apud* Baxter e Jack, 2008: 545), esta abordagem deve ser tida em consideração quando

“(a) o foco do estudo consiste em responder a questões “como” ou “porquê”; (b) não se pode manipular o comportamento dos envolvidos no estudo; (c) se quer levar em conta as condições contextuais dado que se acredita que estas são relevantes para o fenómeno em estudo; ou (d) as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são claras”.

De facto, o que pretendemos com este estudo é saber como é que a securitarização da migração afetou os potenciais imigrantes turcos e as comunidades turcas a viver em território alemão. Mas tal não pode ser entendido se retirarmos estes imigrantes do seu contexto – a sociedade alemã e seus dirigentes, dado que foi neste ambiente que os imigrantes sentiram as consequências da securitarização. Como tal, ter-nos-ia sido impossível entender o impacto das medidas securitárias sobre os imigrantes turcos se não considerássemos o contexto em que as mesmas não só foram tomadas, mas e sobretudo sentidas.

Após termos determinado que a pergunta de partida deveria ser respondida por meio de um estudo de caso, definimos a unidade de análise – o imigrante turco, e as fronteiras do estudo, que optámos por serem temporais (1999-2009) e espaciais (Alemanha). Balizar o estudo é fundamental, dado que, como Baxter e Jack (2008: 546-547) afirmam, nos estudos de caso existe a tendência por parte dos investigadores de tentar responder a uma questão demasiado ampla ou de escolher um tópico com demasiados objetivos. Definir o que *não* se quer investigar ajuda a evitar essas armadilhas (Yin *apud* Baxter e Jack, 2008: 546; Stake *apud* Baxter e Jack, 2008: 546).

Ao contrário de outras abordagens qualitativas, o estudo de caso permite aos investigadores recolher e integrar na sua pesquisa dados quantitativos, dado que tal facilita uma

compreensão holística do fenómeno em estudo [Baxter e Jack, 2008: 554; Johansson, 2003: 11(14)]. Com efeito, seria impensável conseguir uma resposta à pergunta de partida sem os dados fornecidos pelas estatísticas respeitantes não apenas aos fluxos de imigrantes turcos, mas também às características que permitem avaliar o grau de integração dos membros da comunidade imigrante turca residente na Alemanha. Assim, optámos por uma junção da análise qualitativa e da análise quantitativa.

O método qualitativo busca uma análise interpretativa dos dados, ou seja, procura perceber o significado das informações recolhidas. Já o método quantitativo procura detetar regularidades e padrões de comportamento do fenómeno social em estudo – neste caso, a migração de Turcos. Pode-se assim sustentar que a principal diferença “entras duas abordagens é o uso de palavras versus números” como a principal forma de corroborar ou negar uma tese (Baglione, 2007: 118). Estes métodos não são, ao contrário do que a literatura sugere, excludentes, podendo ser mutuamente complementares, o que aumenta a fundamentação da pesquisa [Baglione, 2007: 119; Read e Marsh *in* Marsh (ed.), 2002: 231, 237]. De facto, embora “a divisão entre pesquisa quantitativa e qualitativa continue fortemente pronunciada”, a verdade é que “o atual debate (...) é oco e assente em estereótipos do processo de pesquisa” [John *in* Marsh (ed.), 2002: 216]. No caso do presente estudo, a união destas duas abordagens permitiu uma compreensão mais alargada do impacto que a securitarização teve nos potenciais imigrantes turcos e nas comunidades imigrantes turcas na Alemanha.

Quanto às técnicas, cuja escolha é muito influenciada pelo método pelo qual se optou, existem, segundo Yin (Yin *apud* Tellis, 1997), pelo menos seis fontes de dados: documentos, registos de arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefactos físicos (Baxter e Jack, 2008: 554; Johnson, 2005: 84). Adotou-se nesta investigação a observação de documentos e de registos de arquivos. Estas consistem na observação indireta dos factos através da leitura de fontes documentais tanto de tipo primário, nomeadamente estatísticas, como de tipo secundário. Por meio destas técnicas foi possível recolher informações respeitantes não só aos fluxos de imigrantes turcos durante a década considerada (1999-2009), como também dados indicativos do progresso na integração na sociedade alemã da comunidade imigrante turca, permitindo assim chegar a uma resposta à questão inicialmente colocada e que orientou toda a pesquisa. Esta escolha não se revelou contudo livre de dificuldades, dada a quase inexistência de dados estatísticos recolhidos pelas autoridades turcas relativamente aos

seus fluxos de emigrantes, o que obrigou a um esforço suplementar de recolha de informação e a uma dependência quase exclusiva da informação alemã.

Apesar dos contributos importantes para uma melhor compreensão de fenómenos sociais, existem algumas preocupações respeitantes ao conhecimento gerado por estudos de caso. Uma das preocupações prende-se com a possível falta de rigor na apresentação de provas e a possibilidade de não se ser imparcial no uso dessas provas, dado que a quantidade de informação recolhida pelo investigador é enorme (Johnson, 2005: 87). Os dados recolhidos são certamente muitos, tendo o investigador de fazer uma seleção de forma a não ficar subjugado por tanta informação, mas se optar pela criação de uma tabela de análises, cremos ser possível ultrapassar esse problema. Na nossa investigação, o número de dados era certamente muito elevado, em resultado da quantidade de parâmetros que nos propusemos investigar, mas não considero ter sido isso uma preocupação, sendo pelo contrário uma fonte de comparações inestimável e importante no sentido de uma maior fundamentação das conclusões.

Outra crítica frequentemente apontada ao estudo de caso prende-se com a incapacidade de produzir generalizações que possam ser aplicadas a mais do que o caso analisado (Johnson, 2005: 87; Martins e Belfo, 2010: 45). De facto, a impossibilidade de se controlar as variáveis independentes limita as conclusões do estudo. Yin não concorda contudo com esta crítica (*apud* Johnson, 2005: 87), defendendo que

“os estudos de caso, tal como as experiências, são generalizáveis a proposições teóricas e não a populações ou universos. Neste sentido, o estudo de caso, como a experiência, não representa uma ‘amostra’, e o objetivo do investigador é expandir e generalizar teorias (generalizações analíticas) e não enumerar frequências (generalizações estatísticas).

Para nós, a problemática da generalização não se colocou, dado que o que nos interessava era compreender, de forma aprofundada, como é que a securitarização da migração tinha afetado a imigração turca para a Alemanha e as comunidades turcas a residir no país. No entanto, também não nos parece totalmente abusivo afirmar que realidades semelhantes à realidade alemã, no que concerne à integração das suas comunidades migrantes muçulmanas,

podem ser encontradas em outras sociedades europeias, com as devidas salvaguardas sociais, económicas, culturais e políticas.

Finalmente, um terceiro problema apresentado em relação aos estudos de caso diz respeito ao tempo necessário para a sua prossecução e ao facto de estes resultarem muitas vezes em documentos longos e inelegíveis (Johnson, 2005: 87). Esta crítica demonstra, contudo, a confusão existente com outros métodos, como a etnografia ou a observação participante (Yin, 2005: 30). Embora concordemos que a investigação foi dificultada pela decisão de efetuar um estudo de caso, dada a necessidade de recolher dados suficientes que permitissem extrair conclusões satisfatórias respeitantes aos vários parâmetros em análise, o que implicou mais tempo dispendido do que aquele que tinha sido inicialmente definido, não cremos que esta seja uma preocupação verdadeiramente premente. Além disso, não achámos ser necessária uma descrição detalhada da pesquisa, pelo que o documento final não resultou, em nosso entender, maçador.

As vantagens de adotar este método são muitas. Desde logo, porque relatam com muito pormenor o fenómeno em estudo, permitindo assim uma maior compreensão da complexidade da vida social. Além disso, porque os estudos de caso se baseiam em práticas e experiências verdadeiras, podem ser utilizados para mudar práticas, se demonstrarem a ineficácia das atuais. Ora, ficou demonstrado no nosso estudo que as políticas adotadas na sequência da securitarização da migração não são a via mais adequada para se alcançar maior sucesso na integração de imigrantes muçulmanos na Alemanha. Assim, a investigação, se ainda mais desenvolvida em outro contexto que não o desta dissertação, poderia inclusivamente ser utilizada para demonstrar a instituições a pertinência da alteração das suas políticas.

Outra vantagem relaciona-se com a ligação que este método estabelece com o público em geral, dado que fornece exemplos, tornando-se dessa forma mais acessível. Finalmente, os estudos de caso providenciam uma fonte de dados que pode ser usada para conduzir a novas investigações (Cohen e Manion *apud* Blaxter, Hughes e Tight, 2001: 73).

Em suma, optámos pelo estudo de caso pois, de entre todas as opções metodológicas com que nos deparámos, considerámos ser esta a que melhor permitia encontrar uma compreensão holística para a nossa pergunta de partida.

Capítulo 1

Segurança e Migração

“O mundo ideal não é um em que toda a gente alcança a segurança com sucesso, mas um em que já não é necessário falar em segurança.”

(Buzan, 1992: 485)

“Nem é suficiente que a segurança que o homem deseja dura toda uma vida...”

(Hobbes, 1994: 107)

“O tema principal das políticas de imigração é o medo de que estejamos a perder o controlo do nosso modo de vida.”

(Schuck, 1990)

1.1 Evolução do Conceito de Segurança

O conceito de segurança tem sido alvo de um debate intenso, sobretudo desde o fim da Guerra Fria, e que tem resultado na sua própria evolução. De facto, o fim da rivalidade entre a União Soviética e os Estados Unidos teve uma consequência deveras transformadora para o domínio da segurança internacional. Nas palavras de Brancante e Reis (2009: 73),

“[a]o mesmo tempo em que o pensamento sobre as relações internacionais se reciclava, o entendimento do que é e para que(m) serve a segurança internacional sofria profundo questionamento”.

Assiste-se, assim, a uma mutação da conceção de segurança, sendo possível identificar uma clara transformação entre o período da Guerra Fria e o período pós-Guerra Fria (Dorman e Treacher, 1995: 3). Durante a Guerra Fria, tanto a nível académico como a nível político, o conceito de segurança encontrava-se inserido num *framework* cognitivo bastante definido (Dorman e Treacher, 1995: 3), no qual era evidente a *visão tradicional de segurança* que, dando

primazia ao Estado, privilegiava a sua dimensão nacional. Logo, as ameaças centrais eram sobretudo as ameaças à soberania, aos sistemas políticos e económicos e à integridade territorial do Estado por parte de outros Estados (Caldwell e Williams Jr., 2006: 190). Assim, no período da Guerra Fria prevalecia uma preocupação em termos das relações político-militares entre Estados (Dorman e Treacher, 1995: 3), levando a que esta época ficasse marcada pelo domínio da segurança militar.

Nesse período, as teorias Realistas, e em particular as Neorrealistas (como a de Kenneth Waltz), dominavam claramente. De facto, no quadro dos Estudos de Segurança, o Neorrealismo predominava, o que era visível no facto dos investigadores se centrarem especificamente na preparação e no uso ou ameaça do uso da força militar, já que a força era percebida como o último rácio da política internacional (Dannreuther, 2007: 34-37).

Na visão Realista (abarcando aqui também a evolução neorrealista), os Estados preocupam-se com a sua segurança física, com a sua autonomia, com o desenvolvimento nacional - que se apresenta como um meio que permite assegurar e fortalecer a segurança e autonomia - e, por fim, com o Direito, visto enquanto instrumento primordial que deverá ser competente o suficiente de modo a poder enfrentar desafios externos à autonomia e à segurança do Estado (Morgan *in* Collins (ed.), 2007: 14-16). Logo, na ótica Realista, o Estado desempenha efetivamente um papel central, sendo este o ponto de referência da Política Internacional e de toda a sua dinâmica (Terriff *et al.*, 1999: 18).

Com a implosão da União Soviética e conseqüente fim da Guerra Fria, o aprofundamento da integração europeia e a reunificação alemã, assistiu-se a uma profunda transformação no ambiente securitário, marcado entretanto pelo surgimento de novas ameaças, tais como as apresentadas por atores não-estaduais (Pimentel, 2007: 24-25), que se constituem não só como ameaça aos Estados, mas também aos indivíduos, ameaças que acumulam o desafio de possuírem um carácter transnacional. Além disso, juntamente com o aumento da ameaça em si, é importante notar que também a *percepção* da ameaça aumentou (Pimentel, 2007: 25). Assim, com o fim da Guerra Fria, os estudiosos das Relações Internacionais, nomeadamente os provenientes da Escola de Estudos Críticos de Segurança, da Escola de Paris e da Escola de Copenhaga, começaram a questionar se a definição de segurança como estado ou condição cuja conservação implica a defesa do Estado e dos seus cidadãos contra ameaças

militares externas postas por outros Estados, era efetivamente uma definição completa e alinhada com a realidade (Angelescu, 2008: 1; Pimentel, 2007: 13).

O esforço pela reconceptualização da segurança não é obviamente um esforço novo. Desde pelo menos os anos oitenta que se vinha assistindo a um processo de alargamento e aprofundamento do conceito (Sheehan, 2005: 43) expresso num conjunto de novas abordagens teóricas para uma *reconceptualização de segurança* (Mesjasz, 2004: 6) que punha em causa a sua definição clássica centrada em termos da integridade territorial do Estado.

Barry Buzan (Buzan *apud* Karyotis, 2007: 2) é tido como o impulsionador deste debate sobre a segurança ao afirmar, em 1983, que o conceito estava fracamente desenvolvido e que era inadequada uma noção de segurança ligada exclusivamente aos Estados individuais e aos assuntos militares. Com esta afirmação como ponto de partida, Buzan e os seus colegas procuraram desenvolver um conceito de segurança como uma base teórica mais coerente com a sua própria contemporaneidade. Em meados da década de 90, este trabalho ficou conhecido por Escola de Estudos de Segurança de Copenhaga (Karyotis, 2007: 1-2).

A Escola de Copenhaga rejeitou a abordagem objetivista, característica da teoria Realista, na abordagem à segurança internacional. De acordo com esta Escola, a segurança não é um dado adquirido, isto porque as ameaças são afinal construídas pelos atores, não existindo por si mesmas. A Escola de Copenhaga adotou assim uma abordagem construtivista, a qual representa uma transformação epistemológica fundamental em relação à análise tradicional da segurança e da política de segurança. A principal ideia desta abordagem é a de que se deve focar a atenção não na segurança *per se*, mas no processo por meio do qual os atores constroem determinados assuntos como ameaças à segurança (Karyotis, 2007: 2-3). Neste sentido, e parafraseando Alessandra Buonfino [2004a]: 2], é o facto de se apresentar a migração como um assunto de segurança (reforçado pelo aumento da retórica populista nos discursos públicos que focam o crime, a violência e o perigo para a identidade nacional que a migração representa) e não a migração em si mesma que aumenta a insegurança social e a ansiedade.

O Construtivismo Social, esteio teórico dos Estudos de Segurança da Escola de Copenhaga, demarca-se do Realismo na sua leitura sobre a segurança, desde logo ao dar maior enfoque não ao Estado, mas ao poder das perceções, das ideias subjetivas e dos entendimentos

intersubjetivos, questionando assim a primazia atribuída à componente militar e ao Estado na conceptualização da segurança (Buzan, Wæver e Wilde, 1998: 1). Esta teoria sublinha por isso também a importância da identidade e da cultura, podendo-se falar na verdade em segurança societal, uma vez que a segurança diz respeito a muitos outros *objetos referentes* para além do Estado (Dannreuther, 2007: 40-43).

No seu livro “*People, States, and Fear*” (1991), Buzan lançou duas ideias importantes relativas à noção de segurança. A primeira relacionava-se com o *objeto referente* de segurança, que deveria deixar de se focar unicamente no Estado e levar em consideração tanto o indivíduo como o sistema internacional⁸. A segunda ideia referia-se ao enquadramento de outros setores que deveriam ser tidos em conta no que se refere à questão das ameaças à segurança. Neste sentido, afastando-se da visão focada exclusivamente na segurança militar, Buzan alarga o âmbito da segurança a outros quatro setores: segurança política, segurança económica, segurança ambiental e segurança societal (Bourbeau, 2006: 7; Sheehan, 2005: 44-47; Pimentel, 2007: 13).

Segundo Buzan (1991: 19-20),

“a segurança militar refere-se à interação dual entre as capacidades armadas ofensivas e defensivas dos Estados e as perceções que os Estados têm das intenções dos outros. A segurança política refere-se à estabilidade organizacional dos Estados, aos sistemas de governo e às ideologias que lhes dão legitimidade. A segurança económica refere-se ao acesso a recursos, finanças e mercados necessários para sustentar níveis de prosperidade e de poder estatal aceitáveis. A segurança societal refere-se à sustentabilidade, dentro de condições aceitáveis para a evolução, de padrões tradicionais de linguagem, de cultura, e de identidade religiosa e nacional e costumes. A segurança ambiental refere-se à manutenção da biosfera local e planetária como o sistema de suporte essencial do qual todas as outras iniciativas humanas dependem”.

⁸ Contudo, segundo Barry Buzan, o indivíduo não poderia ser o *objeto referente* de segurança no domínio da análise da segurança internacional. Só podia ser o Estado, e isto por três razões: “[e]ra o Estado que tinha de lidar com a problemática de segurança ao nível subestatal, estatal e internacional; o Estado era o agente principal no alívio da insegurança; e o Estado era o ator dominante no sistema político internacional” (Smith, 1999: 83). Assim, Buzan apresenta uma visão claramente neorrealista face à segurança, pois apesar de defender o alargamento do conceito, advoga que o indivíduo não pode ser considerado o objeto referente de segurança, cabendo esse papel em última instância ao Estado. Steve Smith [*in* Booth (ed.), 2005] critica a visão de Buzan centrada no Estado. Na sua opinião, o objeto referente de segurança deveria ser o indivíduo por três motivos: primeiro, porque “não se pode confiar nos Estados como referentes primários dado que enquanto que uns estão no negócio da segurança (interna e externa), outros não estão”; segundo, porque “mesmo aqueles que são produtores de segurança (interna e externa) representam o meio e não o fim”; e terceiro, porque “os Estados são demasiado diversos no seu carácter para servir como base para uma teoria abrangente de segurança” [Smith *in* Booth (ed.), 2005, 32-3].

Estamos assim diante de uma abordagem sectorial face à segurança, isto é, considera-se a segurança multisectorial (Buzan, Wæver e Wilde, 1998: 8). Não obstante, é igualmente necessário referir que os cinco setores mencionados não operam isoladamente, levantando uma ideia-chave referente à segurança – a da indivisibilidade da segurança (Sheehan, 2005: 47), existindo nesta medida uma interdependência entre os diversos setores.

Em sùmula, o fim da Guerra Fria ditou uma alteração fundamental na conceção de segurança, conduzindo ao surgimento de um *novo pensamento de segurança* que se afasta da questão militar e se centra num conceito alargado de segurança, podendo-se mesmo falar em segurança multisectorial, a qual passa a englobar, para além da segurança militar, a segurança política, a económica, a societal e a ambiental.

De entre os novos temas que passaram a ser analisados numa perspetiva securitária, destacam-se as migrações internacionais, as quais, note-se, nem sempre foram percebidas como ameaças à segurança do Estado e da sociedade europeias, como o provam aliás a nossa História recente.

Após o final da II Guerra Mundial, a migração no continente europeu conheceu pelo menos três fases distintas, como o sublinha Pimental (2007:46). De 1950 a 1973, tivemos o período de “estímulo à imigração e de emigração”; entre 1973 e meados dos anos 80, tivemos o período “de restrição à imigração com progressiva construção do problema como securitário”; e finalmente até aos anos 2000, temos conhecido um período de progressiva “securitização da imigração, especialmente da imigração clandestina”.

Nas décadas de 50 e 60, a migração era vista principalmente como uma forma de obter mais mão de obra com vista a fomentar a expansão económica, pelo que o imigrante não era considerado um problema político ou securitário (Huysmans, 2000: 756) mas antes lido como uma oportunidade. A necessidade laboral da Europa resultou então numa política migratória liberalizada.

Foi só com a crise petrolífera do início da década de 70 (1973-1974) e o crescimento das taxas de desemprego que a migração começou a ser percecionada como uma ameaça, levando os diversos governos europeus a adotar políticas mais restritivas em matéria de imigração, com tentativas de encorajar a emigração de retorno e o fortalecimento do controlo

das fronteiras externas (Karyotis, 2007: 3; Miller, 2005). A crise marcou, assim, o início da doutrina da migração zero.

A partir da década de 80, a migração estabeleceu-se como tema de debates políticos sobre a proteção da ordem pública e a preservação da estabilidade doméstica dos Estados (Huysmans, 2000: 754). Estes debates apresentavam, igualmente, a migração como um desafio ao Estado social e à composição cultural da nação. Por outras palavras, a migração passou, a partir desse momento, a ser vista como uma ameaça para a sociedade doméstica dos Estados, permitindo assim que os discursos de segurança iniciassem a sua penetração nas políticas migratórias (Orcalli, 2007: 13-14; Pimentel, 2007: 9, 13). Esta época ditou, assim, e de forma definitiva, o início da ligação entre migração e políticas de segurança (Miller, 2005)⁹.

Para além destas três fases enunciadas por Pimentel (2007), tenho de concordar com Miller (2005) quando este fala de uma possível quarta fase iniciada no pós-11 de setembro e fortalecida pelo 11 de março, em Madrid, e pelo 7 de julho, em Londres. De facto, após o 11 de setembro, verificou-se um incremento das medidas restritivas adotadas na área da migração e do asilo, sobretudo em relação à imigração muçulmana. Miller (2005) resume as suas quatro fases propostas nesta afirmação:

“O período de recrutamento de trabalhadores convidados até 1973, o período de estabilização desde meados da década de 70 até por volta do final da Guerra Fria, um período de crise que começa cerca de 1990. Talvez o pós-11 de setembro e agora o pós-Madrid e o pós-7 de junho constituam um quarto período distinto”.

Christopher Rudolph (2002: 8-9) propõe quatro fatores que contribuem para esta associação entre migração e ameaças societais: proximidade cultural, visibilidade, canais de entrada e efeitos latentes ou não-intencionais de políticas prévias.

⁹ Como Miller (2005) fez notar, “[a] violência na Turquia e na Argélia aumentou as preocupações em relação à migração e à segurança. A revolta levada a cabo pelo Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK) extravasou para as comunidades turcas na Europa, particularmente na República Federal da Alemanha com a sua população turca a ultrapassar os dois milhões. Cerca de um terço dos Turcos na Alemanha têm ascendência curda e muitos simpatizam com o PKK. Quando os líderes do PKK ameaçaram levar a cabo ataques contra interesses alemães, a insurgência curda tornou-se um assunto importantíssimo de segurança nacional”.

A proximidade cultural relaciona-se com a raça, etnicidade, língua, religião e cultura dos imigrantes.

A visibilidade refere-se à concentração de fluxos migratórios no tempo e no espaço. De facto, os fluxos são mais visíveis se ocorrerem num determinado ponto no tempo e no espaço. Além disso, a visibilidade é maior quando famílias imigram, dado que a possibilidade de interação entre os imigrantes e as populações do país de acolhimento aumentam.

Os canais de entrada dizem se os migrantes entraram no país por meio de procedimentos de imigração legal ou vistos de trabalho ou se entraram por via de mecanismos paralelos, os quais incluem a entrada legal seguida de permanência após a expiração do visto, ou a travessia clandestina de fronteiras.

Finalmente, os efeitos latentes ou não-intencionais de políticas migratórias também podem aumentar as ameaças, dado que, por exemplo, a adoção de políticas mais liberais pode originar a criação de redes de migração, o que torna o controlo dos fluxos por parte dos Estados mais difícil; ou políticas liberais seguidas de políticas mais restritivas podem levar a que os fluxos que antes entravam por via legal passem para canais ilegais, o que aumenta a ansiedade em relação à migração.

1.2 Securitarização

Associado à questão de segurança encontra-se o conceito de securitarização. Para explicar a inclusão e prioritização de um determinado assunto na agenda de segurança, a Escola de Copenhaga introduziu o conceito de securitarização, originalmente desenvolvido por Ole Wæver. Segundo Wæver, a securitarização ocorre quando um ator político empurra uma área da política normal para o campo da segurança usando uma retórica de ameaças existenciais de forma a justificar a adoção, em nome da segurança nacional, de medidas de emergência para lá dos procedimentos políticos formais e estabelecidos (Wæver, 1995: 54-55; Angelescu, 2008). Por outras palavras, a securitarização é o processo por meio do qual um assunto se torna em assunto de segurança, não necessariamente devido à natureza ou importância objetiva da ameaça, mas porque o assunto é social e subjetivamente construído como uma ameaça.

A Escola de Copenhaga procura afastar-se da análise objetiva de uma ameaça, centrando-se antes no modo como as ameaças à segurança são intersubjectivamente criadas e construídas. O conceito de securitarização tornou clara a forma como a segurança é influenciada a nível cultural e a nível histórico, e como pressões da população e a manipulação de elites determinam afinal entendimentos intersubjetivos dinâmicos face à segurança.

Ole Wæver visiona a segurança como sendo um *speech act* (ato de fala), ou seja, quando um determinado assunto é identificado como sendo um assunto securitário isso em si constitui um *speech act*, o que implica um processo de securitarização no qual algo é apresentado como ameaça existencial face a um objeto referente (Wæver *apud* Dannreuther, 2007: 42). A elocução em si da palavra segurança (*“uttering ‘security’”*) constitui o ato, isto é, ao proferir a palavra segurança, um representante do Estado coloca um determinado assunto na esfera securitária e proclama o direito de usar quaisquer meios necessários para travar essa ameaça (Wæver, 1995: 55).

Esta definição foi posteriormente aperfeiçoada por Buzan. Segundo Buzan, identificar algo como assunto securitário implica uma *ameaça existencial* que exige medidas excepcionais e/ou uma ação de emergência para lidar com a ameaça. Isto significa que a ameaça existencial é retirada da esfera política e colocada na esfera securitária (Buzan *apud* Karyotis, 1997: 42).

Na visão de Buzan, a literatura indica que a segurança é tratada como a ausência de uma ameaça (*“freedom from threat”*), quer a nível objetivo, quer a nível subjetivo (Wæver, 1995: 52). Desta forma, a securitarização pode ser definida como

“o posicionamento através de speech acts (por norma por meio de um líder político) de um determinado assunto como uma ameaça à sobrevivência, o que por sua vez (com o consentimento do eleitorado relevante) permite medidas de emergência e a suspensão da ‘política normal’ para lidar com tal assunto” (McDonald, 2008: 567).

O conceito de segurança encontra-se pois fortemente associado ao conceito de sobrevivência. Sob este prisma, quando se verifica uma ameaça à sobrevivência torna-se clara a necessidade de securitarização dessa mesma ameaça. Assim, esta deve-se tornar numa prioridade na agenda política, procurando-se atuar para a eliminar. Neste sentido, e tal como é

referido no livro “*Security – a New Framework for Analysis*”, a securitarização é considerada a politização levada ao extremo, ou seja, o assunto deixa de ser tratado pelo Estado da maneira usual, passando para a esfera da urgência, da emergência enfim que legitima a quebra das regras normais da política pelas quais esse assunto seria tratado se estivesse somente politizado (Buzan, Wæver e Wilde, 1998: 23).

Esta nova abordagem concentra a sua atenção na forma como a segurança é construída, na sua construção social, isto é, na pergunta de Wæver (1995: 54), “What really makes something a security problem?”. Com efeito, a securitarização não depende da existência de uma ameaça real, mas sim da forma como esta é apresentada e da capacidade de fazer com que um determinado assunto seja visto como uma ameaça (Balzacq, 2005: 177, 179; Pimentel, 2007: 9, 15). Além disso, um assunto só é securitarizado com sucesso se este for aceite por uma audiência, o que implica a concordância quanto à ameaça face a um *sujeito referente*. Logo, a securitarização é algo *intersubjetivo*, dado que a segurança reside não no seu objeto ou nos seus sujeitos, mas *entre* sujeitos¹⁰ (Buzan, Wæver e Wilde, 1998: 31).

Na sequência do que foi dito, considera-se necessário aludir à diferenciação entre *securitarizar* (o movimento) e *securitarização* (o processo). O movimento verifica-se quando se efetua um discurso que não é aceite pelo público e, como tal, não se verifica a securitarização da ameaça apresentada por meio desse discurso. Por sua vez, o processo de securitarização implica que o discurso seja aceite pela audiência (o público), assistindo-se desta forma à sua securitarização (Gromes e Bonacker, 2007: 3).

Efetivamente, para existir securitarização é necessário que estejam reunidas três condições facilitadoras do processo [Smith *in* Booth (ed.), 2005: 34; Buzan, Wæver e Wilde, 1998: 33]. A primeira condição diz-nos que o ator necessita possuir uma posição de autoridade para apelar à securitarização. Essa posição não tem necessariamente de ser oficial, mas tem de predispor a audiência a aceitar o discurso. A segunda condição refere-se às características das ameaças que facilitam a securitarização, ou seja, as ameaças devem corresponder a problemas que inspiram naturalmente o sentimento de urgência necessário à sua colocação como ameaça existencial. Por fim, o *speech act* tem de seguir a gramática da segurança (*the grammar of*

¹⁰ A ideia de que a determinação do que é a segurança é um processo intersubjetivo, intelectual e tendencioso, e não objetivo, advém do facto de que a medição objetiva do que é (in)segurança nunca ter sido estabelecida por nenhuma teoria (Buzan, Wæver e Wilde, 1998: 30).

security), a qual permeia o discurso com um sentido de urgência sem necessariamente conter a palavra “segurança”, procurando apresentar o problema, visto como ameaça ao objeto protegido, como uma ameaça existencial que deve ser tratada como uma emergência (Pimentel, 2007: 31).

Para além dos elementos que facilitam o processo de securitarização, é importante ainda mencionar as unidades envolvidas. Estas são o objeto de referência, ou seja, o alvo da ameaça; os atores securitarizadores, que declaram que o objeto de referência está a ser alvo de uma ameaça existencial; e os atores funcionais, que, não pretendendo voluntariamente securitarizar o discurso nem sendo objetos de referência, influenciam a política de securitarização (Pimentel, 2007: 33).

1.3 Securitização da Migração na União Europeia

De acordo com a Escola de Copenhaga, a migração na União Europeia foi securitarizada, dado que passou a ser percecionada como uma ameaça que enfraquece a tradição nacional e a homogeneidade identitária e societal (Angelescu, 2008: 1). Por outras palavras, a construção social da migração como uma questão securitária resulta de dinâmicas políticas e sociais que retratam a migração como uma força que coloca em perigo o modo de vida das sociedades ocidentais (Huysmans, 2000: 752).

Alguns autores, como Huysmans (2000) e Kostakopoulou (2000), defendem ainda que o processo de integração europeia desempenhou um papel importante na transformação da migração num assunto securitário¹¹, dado que com a formação do mercado interno e a consequente abolição das fronteiras no interior das Comunidades Europeias tornou-se necessário garantir a segurança dos cidadãos europeus. Com o estabelecimento do mercado interno, os privilégios acessíveis aos cidadãos dos Estados-Membros, especialmente os relacionados com a livre circulação de pessoas, juntamente com as restrições das regras respeitantes à imigração, contribuíram para uma deslegitimação da imigração, o que, por sua

¹¹ Como afirma Barbara Marshall (2000: 410), “as controvérsias que rodeiam a migração e o asilo têm sido igualmente sobre a natureza e os limites da integração europeia”.

vez, concorreu para a transformar numa ameaça às sociedades ocidentais (Orcalli, 2007: 12). Como bem sublinha Huysmans (2000: 753), “[a]s políticas europeias apoiam, por vezes indiretamente, expressões de chauvinismo social e a ideia de homogeneidade cultural como fator estabilizador”.

A migração foi então colocada, nos estudos e debates que se seguiram à abolição das fronteiras, num contexto de proteção à segurança interna, o que demonstra um verdadeiro *spillover* do projeto do mercado interno para um projeto de segurança interna no que diz respeito à imigração (Huysmans, 2000: 760). Observa-se, assim, a criação de um *continuum* de segurança que, nas palavras de Didier Bigo, liga o controlo de fronteiras ao terrorismo, crime internacional e migração (Pimentel, 2007: 42, 72; Huysmans, 2000: 760).

A securitarização da migração pode ser constatada empiricamente desde os anos 80 e a implementação do Acordo de Schengen. Uma explicação para tal é a de que a securitarização da migração pela União Europeia teve como intuito responder aos medos de cada um dos Estados-Membros de que a sua identidade nacional fosse ameaçada por fluxos migratórios incontrolláveis. Terá sido este medo que motivou a tomada de medidas securitárias ao nível comunitário contra a migração [Pimentel, 2007: 40-41; Buonfino, 2004b): 25].

Com o Tratado de Amesterdão¹², que entrou em vigor a 1 de maio de 1999, assistiu-se à comunitarização das políticas de imigração e asilo, ou seja, as políticas passaram do nível intergovernamental, em que a participação da Comissão e do Conselho possuía somente um carácter sugestivo, para o nível comunitário, em que a UE passa a ter a possibilidade de instituir medidas¹³ (Pimentel, 2007: 18, 68).

À medida que a política em matéria de imigração e asilo entrava na agenda política comunitária, os medos nacionais foram transferidos para a União Europeia, que herdou as suspeições e medos do ‘*outro*’ fortemente enraizados nos diversos Estados-Membros. Pode-se,

¹² As competências em matéria de imigração e asilo no Tratado de Amesterdão foram incorporadas no Título IV do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o que demonstra, por si só, que a imigração é vista como um assunto de segurança e deve ser tratada como tal (Orcalli, 2007: 13).

¹³ No período inicial de cinco anos após a entrada em vigor do Tratado, a iniciativa legislativa era partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão. Dada que a unanimidade de voto é o processo de tomada de decisão adotado no Conselho, tal era utilizado pelos Estados para impedir a aprovação de medidas por eles consideradas indesejáveis. Durante esta fase, não estava em vigor a codecisão com o Parlamento Europeu, o qual só possuía direitos de consulta, significando isso que a sua opinião podia ser facilmente ignorada pelo Conselho [Baldaccini e Toner *in* Baldaccini, Guild e Toner (eds.), 2007: 4-5].

assim, afirmar que a nova visão europeia (“*new shared vision*”) em matéria de imigração, baseada na criação de uma *área de liberdade, segurança e justiça* estabelecida pelo Tratado de Amesterdão e reforçada pelo Conselho Europeu de Tampere, e na necessidade de substituir as abordagens nacionais fragmentadas por um diálogo e uma cooperação intergovernamentais, não se apresentou como drasticamente diferente dos discursos nacionais, continuando a responder à imigração com o mesmo discurso securitarizador adotado e produzido pelos vários Estados-Membros [Buonfino, 2004b): 24-25, 43; Buonfino, *s.d.*: 1].

De facto, no próprio Tratado de Amesterdão pode-se verificar a ligação direta que é efetuada entre o controlo migratório e medidas de combate à criminalidade (Monar *apud* Pimentel, 1997: 70).

“VISTOS, ASILO, IMIGRAÇÃO E OUTRAS POLÍTICAS RELATIVAS À LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

Artigo 73º-I

A fim de criar progressivamente um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, o Conselho adotará:

a) No prazo de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, medidas destinadas a assegurar a livre circulação de pessoas nos termos do artigo 7º-A, em conjugação com medidas de acompanhamento, com ela diretamente relacionadas, em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, nos termos do disposto nos pontos 2 e 3 do artigo 73º-J, no ponto 1, alínea a), e no ponto 2, alínea a), do artigo 73º-K, *bem como medidas destinadas a prevenir e combater a criminalidade*, nos termos da alínea e) do artigo K.3 do Tratado da União Europeia.” (Tratado de Amesterdão, *itálico nosso*)

Assim, assistiu-se na UE à “institucionalização da cooperação policial e aduaneira e criação de uma rede burocrática, que tornou usual o discurso securitário de ligação entre controlo de fronteiras, terrorismo, crime internacional e migração” (Pimentel, 2007: 53). Isso mesmo podemos constatar pela análise de documentos da União Europeia que, através de instrumentos discursivos e da implementação de medidas, demonstra a construção da migração como um problema securitário. A gramática da segurança, apresentada pelos estudiosos da Escola de Copenhaga como uma das condições facilitadoras do processo de securitarização, surge logo nos primórdios da cooperação no campo da Justiça e Assuntos Internos (JAI), e é

visível ao longo das duas últimas décadas nos documentos do Conselho Europeu, Conselho da União Europeia e mesmo Parlamento Europeu (Pimentel, 2007: 53-54).

A retórica do Conselho Europeu de Florença (1996), por exemplo, afirma que é fundamental ir ao encontro da necessidade de segurança dos cidadãos europeus, o que implica uma melhoria dos meios de combate ao terrorismo, crime organizado e tráfico de drogas, bem como de políticas relacionadas com asilo, visas e imigração, ligando assim a migração a tópicos caracteristicamente securitários (Pimentel, 2007: 54). Vejamos:

“(...) o Conselho Europeu solicita que a Presidência irlandesa elabore, para a reunião de Dublin, um esboço geral de um projeto de revisão dos Tratados, que contemple nomeadamente os objetivos seguintes:

- aproximar mais a União dos cidadãos, através das seguintes ações:

(...)

= respondendo às suas *necessidades de segurança, o que implica o reforço significativo dos meios e instrumentos contra o terrorismo, o crime organizado e o tráfico de droga, bem como das políticas relativas a todos os aspetos do asilo, aos vistos e à imigração*, na perspetiva de um espaço judiciário comum nesta matéria” (sic) (Conselho Europeu de Florença, 1996, itálico nosso).

A mesma retórica securitária está presente no Conselho Europeu de Dublin (1996), acabando por se tornar comum a partir do Conselho Europeu de Tampere (1999), ponto de viragem da política migratória europeia.

Também nos documentos públicos do Conselho da União Europeia concernentes às reuniões específicas do Conselho de Justiça e Assuntos Internos (JAI) é possível ver a mesma retórica de segurança referente à imigração. Na reunião de março de 1996, é apresentado um programa de trabalho plurianual que estabelece medidas de combate ao terrorismo, crime organizado, imigração, trabalho ilegal e prevê o fortalecimento das fronteiras externas da UE, demonstrando mais uma vez a ligação entre migração e assuntos de segurança (Pimentel, 2007: 55-56)¹⁴.

¹⁴ No programa de trabalho plurianual pode ler-se: “Os Ministros procederam a uma análise do projeto de programa de trabalho no domínio JAI para os próximos dois anos, elaborado pela Presidência Italiana, à luz das indicações fornecidas pelas delegações e, mais particularmente, das

Uma outra prova da securitarização da migração encontra-se na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen¹⁵, assinada a 19 de junho de 1990, respeitante à aplicação do Acordo assinado em Schengen a 14 de junho de 1985 relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns, que une a migração e o asilo ao terrorismo, crime transnacional e controlo fronteiriço, colocando assim a regulamentação da migração dentro do quadro institucional que lida com a proteção da segurança interna (Huysmans, 2000: 756-757; Pimentel, 2007: 16). Numa tentativa de compensar o possível défice de segurança resultante da Convenção, várias medidas foram introduzidas, as quais consistiram na aplicação do controlo das fronteiras externas comuns dos Estados signatários, divisão da responsabilidade em relação ao asilo e disposições no campo da cooperação judiciária e policial em assuntos criminais (Pimentel, 2007: 16, 51).

O facto de 85% das entradas no Sistema de Informação de Schengen (SIS) serem enquadradas ao abrigo do artigo 96.^{o16}, relativo a imigrantes irregulares, enquanto que as entradas ao abrigo do artigo 95.^{o17}, relativo a indivíduos procurados por crime para efeitos de extradição representam apenas uma pequena percentagem, demonstra igualmente a ligação cada vez mais presente entre migração e segurança. De facto, o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) pretende tornar-se não apenas num sistema para monitorizar as fronteiras, mas também num sistema de investigação acessível a um conjunto de autoridades europeias, como a Europol, o Eurojust ou as forças de segurança nacionais, pelo que a informação guardada no Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)¹⁸ vai estar acessível a

informações dadas pelas quatro próximas presidências (irlandesa, neerlandesa, luxemburguesa e britânica). Esta iniciativa dá seguimento a um pedido específico do Conselho Europeu de Madrid, de 15/16 de dezembro último, no sentido de concentrar os trabalhos no domínio JAI nos dossiers que se revestem de importância especial. Neste contexto, o Conselho Europeu havia definido objetivos prioritários, nomeadamente a luta contra o terrorismo, a luta contra a droga e a criminalidade organizada sob todas as suas formas, a melhoria da cooperação judiciária tanto penal como civil, a luta contra a imigração e o emprego ilegais e as questões de asilo, o reforço dos controlos nas fronteiras externas, a luta contra o racismo e a xenofobia e a luta contra a corrupção e contra a fraude lesiva dos interesses comunitários" (Justiça e Assuntos Internos, 1996).

¹⁵ Para acesso ao texto completo da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, por favor consulte [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):PT:HTML).

¹⁶ Para consulta deste artigo, por favor veja a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen em [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):PT:HTML).

¹⁷ Para consulta deste artigo, por favor veja a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen em [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):PT:HTML).

¹⁸ "(...) o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) (...) vai recolher e guardar impressões digitais e outros dados de identificação biométricos de todos os nacionais de países terceiros que requeiram um visa e dos seus patrocinadores, e será dado acesso a estes dados a todas as autoridades relevantes para a aplicação da lei" [Baldaccini e Toner *in* Baldaccini, Guild e Toner (eds.), 2007: 11-12].

todas essas autoridades. Assiste-se, assim, a uma fusão progressiva entre controlo migratório e controlo criminal [Aas, *s.d.*: 11; Baldaccini e Toner *in* Baldaccini, Guild e Toner (eds.), 2007: 11-12].

Os vários discursos daquele que foi entre 1999 e 2009 o Alto Representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum, Javier Solana, demonstram igualmente a associação entre migração e segurança. No discurso que proferiu em outubro de 1999 aquando da Cimeira UE-Rússia, a retórica de segurança foi então clara, descrevendo a migração de refugiados e a migração étnica como ameaças e relacionando-as com o crescimento do crime organizado (Pimentel, 2007: 59). Senão vejamos:

“Atualmente, a Europa já não vê uma grande guerra como a sua principal preocupação de segurança. Mas a herança da Guerra Fria deixou as suas ameaças de segurança, na forma, por exemplo, de problemas nucleares ambientais que afetam o norte da Europa, e do potencial que existe para a proliferação nuclear. O potencial para conflitos regionais em muitas áreas da periferia da Europa traz a *ameaça da migração de refugiados para os nossos países-membros*. Sabemos todos muito bem da ameaça que o crescimento do crime organizado representa para as nossas sociedades” (Solana, 1999: 2, *itálico nosso*).

E prosseguia:

“Mas aspetos não-militares de segurança não são uma opção branda, pois estas ameaças de segurança não-militares não são adequadamente lidadas por nenhuma das nossas instituições internacionais. A OTAN não pode lidar com elas. Embora a OTAN esteja a evoluir e a alargar o seu espectro de funções, estas não cobrem o crime organizado, a insegurança fronteiriça, a segurança ecológica, a migração étnica e o resultado de outras ameaças ao modo de vida pacífico das pessoas. É aqui que a União Europeia tem de lidar com o desafio. E não há nenhum sítio onde isso seja mais importante do que na nossa parceria com a Rússia” (Solana, 1999: 4).

Também a “Directiva de Retorno”¹⁹, aprovada em junho de 2008 pelo Parlamento Europeu, demonstra bem a ligação que ganhou raízes na União Europeia entre segurança e

¹⁹ “No dia 18 de junho, o PE aprovou o compromisso negociado com o Conselho sobre a directiva que estabelece normas e procedimentos comuns para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. A directiva, conhecida como a "directiva do retorno", constitui

migração ao reforçar, “por meio de mecanismos coercivos, o viés criminalista no tratamento dos imigrantes [irregulares]” (Brancante e Reis, 2009: 75).

A Directiva 2004/82/CE do Conselho de 29 de abril de 2004 relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras contribuiu igualmente para a agenda da securitarização da migração [Baldaccini e Toner *in* Baldaccini, Guild e Toner (eds.), 2007: 14], ao criar uma base de dados de nacionais de países terceiros acessível a todas as autoridades criminais.

A ligação entre migração e segurança é ainda mais evidente na terminologia utilizada nos documentos oficiais da União Europeia, onde o termo “ilegal”, e não “irregular”, denota o enquadramento discursivo da migração como um assunto de segurança [Aas, *s.d.*: 12; Baldaccini e Toner *in* Baldaccini, Guild e Toner (eds.), 2007: 12]²⁰. Como Isabel Carvalhais [2010c]: 154-157] afirma, a forma de se combater a imigração que não se deseja é certificar-se de que esta se mantém na esfera da ilegalidade, “pois não se pode combater o que é legal”. Assim, ao denominar o imigrante de ilegal, ao associar-se imigração a ilegalidade e por essa via a criminalidade e terrorismo, concede-se ao Estado instrumentos para lidar com ele dentro de uma esfera securitária.

As preocupações de segurança após o 11 setembro exacerbaram entretanto o processo de securitarização da migração, ao passar a usar-se claramente a origem nacional como prova da perigosidade, o que aumentou a suspeição, a estigmatização e o medo entre os cidadãos em relação às minorias étnicas e aos imigrantes [Buonfino, 2004b): 47-48].

Em súpula, pode-se afirmar que a política migratória na União Europeia foi sujeita a um processo de securitarização, que tem passado pelo transformar da migração num assunto de

uma primeira etapa no sentido de uma política de imigração europeia e visa promover o regresso voluntário de imigrantes ilegais, estabelecendo simultaneamente normas mínimas comuns relativas ao seu tratamento” (Parlamento Europeu, 2008).

²⁰ Não é só na retórica de segurança utilizada nos vários documentos da União que se pode observar a securitarização da migração. Também as instituições da União Europeia contribuem para tal. Uma dessas instituições é o Frontex (Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas). O Frontex pode ser lido como uma ferramenta de securitarização, dado que esta Agência constitui um meio através do qual a UE implementa determinadas medidas de controlo fronteiriço que de outra forma poderiam não ser aceites pelas populações. É um instrumento e não um ator securitarizador, pois não possui a autoridade para, ao proferir a palavra segurança, transformar a ameaça da migração em verdadeira aos olhos dos públicos-alvo.

emergência que deve ser tratado unindo os fluxos migratórios à agenda de segurança interna da União Europeia (Dover, 2008: 113; Huysmans, 2000; Conselho Europeu, 2007: 4).

Contudo, devido à securitarização assiste-se àquilo a que Bigo apelida de dilema de segurança (“*security dilemma*”)²¹. Embora o processo de securitarização da migração tenha como objetivo reassegurar o público, tal processo vai, inevitavelmente, contribuir para um aumento do medo do ‘*outro*’ nas sociedades europeias [Buonfino, 2004b): 48]. Para além disso, quando a política migratória é securitarizada e associada aos esforços da UE no campo da liberdade, segurança e justiça, isso resulta no aumento dos perigos e da servidão económica para os imigrantes, o que contribui para o surgimento de ressentimentos que podem conduzir a uma “*self-fulfilling prophecy*” (Dover, 2008: 114). Como tal, o imigrante vai ser sempre percecionado como uma ameaça.

Mas qual é o verdadeiro impacto deste processo de securitarização sobre os fluxos de migrantes para a União Europeia, nomeadamente os fluxos de imigrantes turcos para a Alemanha? Qual o seu impacto sobre as políticas de integração adotadas pela Alemanha e em particular sobre as suas leituras em relação a abordagens multiculturalistas na gestão da presença do ‘*outro*’?

²¹ Esta expressão não é totalmente nova, tendo sido inicialmente descrita por John Herz no seu livro de 1951 *Political Realism and Political Idealism*. Para mais informações, por favor consulte a página 48 da presente dissertação.

Capítulo 2

A Integração num Contexto de Securitização

“A integração é um processo dinâmico e bidirecional de adaptação mútua de todos os imigrantes e residentes nos Estados-Membros.”

(Comissão das Comunidades Europeias, 2005: 6)

“Na Europa, as políticas de integração divergem e convergem em diferentes aspetos. Parece, contudo, que em todas as sociedades de acolhimento ocidentais europeias a integração é incompleta ou ‘imperfeita’.”

(Avci, 2006: 67)

2.1 Integração de Nacionais de Países Terceiros

Como resultado dos fluxos migratórios em direção à Europa, a maioria dos Estados-Membros da União Europeia possui comunidades imigrantes significativas. A integração destas comunidades é, contudo, “um processo que apresenta dificuldades em termos conceptuais, práticos e políticos” (Comissão Europeia, 2003: 6).

Embora nenhum dos Estados-Membros quisesse criar uma sociedade multicultural, ou seja, uma sociedade composta por várias culturas e grupos étnicos, a verdade é que foi esse o resultado do processo de imigração [Ben-Rafael *in* Bauböck, Heller e Zolberg (eds.), 1996: 148]. Com efeito, embora inicialmente os “trabalhadores convidados” para ajudar à recuperação económica e política da Europa do pós-guerra fossem supostamente temporários, a verdade é que, quando o crescimento europeu parou como consequência da crise energética de 1973, a maioria destes trabalhadores não queria regressar ao seu país de origem, onde piores condições económicas prevaleciam, à mistura não raras vezes com quadros políticos e sociais altamente desmotivadores (como no caso das ditaduras ibéricas e turca). Como a expulsão já não era possível sem tremendos impactos políticos e sobressaltos nas opiniões públicas, em virtude da progressiva adesão dos Estados democráticos europeus às regras fundamentais dos Direitos

Humanos, de temporários, estes trabalhadores passaram a permanentes, originando a emergência de comunidades imigrantes (Zolberg *in* Bauböck, Heller e Zolberg (eds.), 1996: 48; Leiken, 2005). A Europa viu-se, assim, confrontada com desafios no que toca à integração destas comunidades.

Mas porque diferentes países apresentam diferentes percursos históricos, suscetibilidades interculturais, modelos sociais, padrões e tradições nos seus fluxos migratórios, cada um optou por abordagens distintas em relação aos seus objetivos e políticas (Comissão Europeia, 2003: 6-7; Carrera, 2006b); Bauböck *in* Bauböck, Heller e Zolberg (eds.), 1996: 67). Estas abordagens traduziram-se na criação de políticas nacionais de integração que procuraram “assegurar a manutenção de padrões de harmonia social, por um lado, e garantir o respeito pelos direitos humanos, assumindo uma atitude de lealdade para com os seus princípios fundamentais, por outro” (Pequito, 2009: 68).

No passado, as alternativas de integração na sociedade de acolhimento estabeleciam-se entre duas grandes abordagens de natureza intrinsecamente oposta, conhecidas por *modelo de exclusão diferencial*, também conhecido como *modelo étnico*, e *modelo de assimilação*, comumente apresentado como *modelo republicano*.

O *modelo de exclusão diferencial*, visível nos países que recrutavam “trabalhadores convidados”, como a Alemanha, caracterizava-se por incluir temporariamente os imigrantes em subsistemas sociais, como o mercado de trabalho ou, parcialmente, os sistemas de segurança social, excluindo-os porém de outros, como os subsistemas político e cultural, negando-lhes assim direitos de participação política e de acesso à cultura nacional do espaço de acolhimento. Por outras palavras, este modelo procurava impedir que os imigrantes, “trabalhadores convidados”, passassem a fazer parte da sociedade de acolhimento de forma permanente, logo, se aproximassem da definição de cidadão nacional. De facto, e de acordo com este modelo, a cidadania, definida como uma comunidade de descendentes, era reservada aos membros da nação, cujas fronteiras não tinham de coincidir necessariamente com as fronteiras do Estado (veja-se o caso dos Alemães étnicos). Tal como Castles [*in* Bader (ed.), 1997: 116] afirma,

“[a]s nações cujo modelo se baseia nesta forma de pertença étnica não estão dispostos a aceitar os imigrantes e seus descendentes como membros (...) [, o que resulta em] políticas migratórias restritivas, [n]uma ideologia que nega que o país seja um país de imigração, [n]a negação de direitos civis e políticos aos imigrantes e políticas de cidadania altamente restritivas para os imigrantes e seus descendentes”.

Já o *modelo de assimilação*, comumente associado às primeiras políticas de integração francesas, procurava encorajar os imigrantes, normalmente provenientes de espaços colonizados, a aprender a língua nacional e a adotar práticas sociais e culturais reconhecidas como distintivas da comunidade de acolhimento, o que implicava uma transferência de lealdade de pertença e a adoção de uma nova identidade nacional. Ou seja, este modelo procurava transformar os imigrantes em nacionais, levando-os a abdicar das suas línguas e culturas distintas, o que conduziria a uma gradual abolição da diferença, resultando assim numa nação com “uma só língua, um só passado histórico e uma só identidade nacional” (Carvalhais, 2004: 51). Em sùmula, este modelo enfatizava os valores partilhados de uma comunidade política supostamente homogénea. [Comissão Europeia, 2003: 6; Pequito, 2009: 70-71; Bauböck *in* Bauböck, Heller e Zolberg (eds.), 1996: 114; Kofman, 1995: 121-137; Castles *in* Bader (ed.), 1997: 114-118].

Ambos os modelos se revelaram, contudo, problemáticos ainda durante os anos 80 quando os “trabalhadores convidados” se começaram a instalar de forma definitiva nos países de acolhimento e os imigrantes provenientes de antigas colónias, entretanto tornadas Estados independentes, começaram a formar as suas comunidades, preservando no seu contexto as suas línguas, confissões e costumes. De facto, nos países que adotaram o modelo de exclusão diferencial, as tentativas de impedir que os imigrantes se instalassem de forma definitiva conduziu à sua marginalização socioeconómica e política. Já o modelo assimilacionista encontrou sérias dificuldades em ultrapassar a contradição que lhe é inerente entre a promessa de uma igualdade individual e a realidade de uma contínua exclusão socioeconómica e racismo [Castles *in* Bader (ed.), 1997: 120]. Pode-se assim afirmar que a tentativa de prevenir a emergência de diferenças étnicas falhou, obrigando as elites políticas a equacionar novas formas e modelos de gestão das diferenças. A resposta apareceu sob a forma de *modelo multiculturalista*, trazido do Canadá (1971) e da Austrália (1973) e aplicado primeiro na Suécia, Países Baixos e Grã-Bretanha, e depois, embora em formas modificadas, noutros países da União Europeia²² (Comissão Europeia, 2003: 6-7; Pequito, 2009: 70).

²² As divergências entre as diversas políticas multiculturalistas desenvolvidas nos diferentes países assentam nas diferenças ao nível das estruturas institucionais, das constelações de classes e das tradições legais, políticas, administrativas e culturais. Apesar das diferenças destas políticas, a sua legitimação retórica refere-se à integração igualitária e ao reconhecimento das diferenças culturais [Bader *in* Bauböck e Rundell (eds.), 1998: 187].

O multiculturalismo, uma ideologia que protege e promove a multiplicidade de culturas [Heller *in* Bauböck, Heller e Zolberg (eds.), 1996: 37], pode ser definido como um modelo de política pública que procura assegurar que todos os membros de uma cada vez mais diversa população têm direito a uma participação política e socioeconómica plena. Considera que a identidade étnica ou a pertença ou identificação com um grupo cultural não deve ser um obstáculo ao exercício de direitos sociais, políticos e constitucionais, ou seja, não deve impedir o acesso a instituições sociais e à participação na sociedade como membros de pleno direito [Westin *in* Bauböck e Rundell (eds.), 1998: 56-57]. O multiculturalismo significa pois que a sociedade de acolhimento aceita os imigrantes e as minorias étnicas como comunidades distintas possuidoras de uma língua, cultura e comportamento social que as torna diferenciáveis, mas não excluídas, da população maioritária. Este modelo implica que os membros destas comunidades devam ser possuidores de direitos iguais em todas as esferas da sociedade sem que tal implique a perda da sua diversidade, embora se espere sempre que tais membros respeitem em simultâneo certos valores tidos como fundamentais e estruturantes para a sociedade de acolhimento. É esta combinação de reconhecimento da diversidade cultural e de medidas que visam assegurar a igualdade social de todos os membros de uma sociedade, independentemente da sua origem e do seu estatuto legal²³ – o princípio da igualdade e o reconhecimento da diferença – que forma o essencial do *modelo multiculturalista* [Comissão Europeia, 2003: 7; Cohen, *in* Dewitte (ed.), 1999: 35; Bader *in* Bauböck e Rundell (eds.), 1998: 185-186; Castles *in* Bader (ed.), 1997: 118-120].

O multiculturalismo não foi, contudo, aceite em todos os países. Alguns, como a Áustria e a Suíça, mantiveram políticas destinadas a perpetuar a separação entre imigrantes e nativos, enquanto outros, como a França, conservaram políticas assimilacionistas, embora em formas mais suaves de inserção ou integração (Comissão Europeia, 2003: 7).

Em sùmula, pode-se assim afirmar que no período pós-1945 existiam três modelos nacionais para a integração de imigrantes (Aras, *s.d.*: 4):

“O primeiro é o modelo multicultural, baseado no respeito e proteção da diversidade cultural e que visa garantir explicitamente a identidade da comunidade imigrante. Os países que tradicionalmente seguem este modelo são os Países Baixos e a Suécia. O segundo modelo, o assimilacionista (também conhecido por modelo republicano ou universalista), baseia-se na ‘igualdade’, mas apenas para aqueles indivíduos que se

²³ Por legal referimo-nos aqui à condição face à nacionalidade (imigrante, naturalizado, dupla-nacionalidade).

inserir na categoria de ‘cidadãos’. É baseado na assimilação completa do estrangeiro pelos valores nacionais tradicionais dominantes e identidade comum percebida. A França é o exemplo clássico desta abordagem. Finalmente, existe o modelo separatista ou exclusionista caracterizado por políticas e legislação migratória restritiva e rígida. Neste contexto, “rígida” refere-se principalmente às condições legais que têm de ser satisfeitas para que se tenha acesso a e se possa residir no território. Consiste em políticas que visam manter o caráter temporário da estada do imigrante. É frequentemente negada aos trabalhadores imigrantes a ‘cidadania política’. A Alemanha, a Suíça e a Bélgica inserem-se neste modelo” [Carrera, 2006b)].

Atualmente, há uma sensação de que estas políticas implementadas pelos diferentes Estados para fazer face à integração dos imigrantes foram insuficientes ou mesmo prejudiciais. Em países onde existiam modelos nacionais de integração considerados como politicamente coerentes e articulados, tais como o modelo multiculturalista dos Países Baixos, o modelo assimilacionista em França ou o modelo exclusionista da Alemanha, tal sensação é forte. Segundo Christian Joppke (2007: 1-2), uma possível solução para esta crise em matéria de integração de imigrantes passaria por um enfraquecimento daquilo que distingue os modelos nacionais e por uma convergência da direção e conteúdos gerais da política de integração. De facto, nos dias de hoje a noção de modelos nacionais já não faz sentido, dado que as sociedades e as suas atitudes em relação aos imigrantes e à sua integração estão em contínua mutação, como o nota Sérgio Carrera.

“Modelos nacionais e programas de integração têm sido frequentemente invalidados pela evolução de realidades contemporâneas, prioridades políticas e económicas e eventos dramáticos.” [Carrera, 2006b)]

Assim, embora a literatura continue a distinguir entre o multiculturalismo, o assimilacionismo e o exclusionismo, uma análise das tendências mais recentes de três países comumente identificados com cada um dos modelos – os Países Baixos, a França e a Alemanha, respetivamente, mostra tal classificação como de mera utilidade académica, sendo que na realidade o que se encontra são hibridações e interconexões várias entre os diferentes modelos [Castles *in* Bader (ed.), 1997: 115]. Em França, por exemplo, desde o início da década de 90 que é obrigatório rejeitar qualquer presunção de assimilação cultural. Nas palavras do então Ministro do Interior, Nicolas Sarkozy, “L’intégration, c’est: ‘Je t’accueille dans le creuset

républicain comme tu es.' L'assimilation, c'est: 'Je te fais disparaître'." ²⁴ (L'Express, 2004) ²⁵. Ao mesmo tempo, o multiculturalismo dos Países Baixos pressiona os imigrantes para que aceitem normas e valores holandeses no contexto de uma política de integração cívica que pouco se distingue da assimilação cultural outrora apanágio da França ²⁶. Quanto à exclusionista Alemanha, esta liberalizou no passado recente a sua Lei da Nacionalidade, passando a permitir o acesso de uma grande percentagem da população imigrante à cidadania, a qual, muito mais do que um simples "vínculo político-jurídico entre um indivíduo e o Estado, [permite dar corpo a um] *sentimento de pertença coletiva a uma nação*" (Carvalhais, 2004: 49-50). Adotou igualmente as mesmas políticas e leis no que concerne à integração cívica e práticas de antidiscriminação que começam a vigorar no resto da Europa (Joppke, 2007: 2; Cesari, 2009: 6).

Também é importante referir que, embora o conteúdo e a estrutura dos programas de integração variem em termos da sua abrangência, público-alvo e atores institucionais, estes tendem a partilhar alguns elementos gerais, como aulas da língua do país de acolhimento, cursos cívicos para familiarizar os imigrantes com as normas, história, valores e tradições culturais da sociedade de acolhimento e treino vocacional e orientação sobre o mercado laboral [Carrera, 2006a): 19; Carrera, 2006b)]. Esta similitude entre os programas de integração dos

²⁴ "A integração significa: 'Eu acolho-te no cadinho republicano como tu és.' A assimilação significa: 'Eu faço-te desaparecer'."

²⁵ Embora esta afirmação possa sugerir uma maior abertura ao modelo multiculturalista, é interessante notar que o então Ministro do Interior foi o precursor de ideias – como a luta contra a imigração irregular, que resultou num aumento exponencial do número de expulsões (35 921 em 2005, 34 127 em 2006 e 20 411 no primeiro semestre de 2007, o que representa um incremento de 19% em relação a anos anteriores), e o estabelecimento de acordos bilaterais com países de origem e de trânsito para um gestão concertada dos fluxos migratórios visando uma migração seletiva ao facilitar o controlo fronteiriço e a repatriação de migrantes sem documentos, ao mesmo tempo que seleciona os migrantes mais qualificados para responder às necessidades económicas francesas (o primeiro acordo foi negociado em 2006 com o Senegal pelo próprio Sarkozy) – que mais tarde viriam a ser apresentadas à Europa, no decurso da presidência francesa do Conselho no segundo semestre de 1998 e já com Nicolas Sarkozy como Presidente da França, e que resultariam na adoção, em outubro desse ano, do Pacto Europeu de Imigração e Asilo. Este Pacto defende que uma gestão efetiva da migração deve incluir a migração legal, a luta contra a migração ilegal e o desenvolvimento social e económico dos países de origem, sugerindo que os Estados-Membros estabelecessem acordos, a nível nacional e comunitário, com os países de origem e de trânsito (Stocker, 2009: 57; Thomas, 2009: 7).

²⁶ Consideramos ser importante alertar aqui para a necessidade de uma visão crítica muito atenta sobre o que se tem dito em matéria de fracasso dos modelos multiculturalistas. As críticas, que já há muito se faziam ouvir, parecem ter-se acentuado com o 11 de setembro e o grassar de fenómenos de terrorismo global de cariz confessional. Tais fenómenos foram largamente utilizados por vozes conservadoras que nunca se sentiram confortáveis com a linguagem multiculturalista e que viram aqui a oportunidade para em seu entender demonstrar cabalmente o fracasso de tal linguagem. Mas isso pode ser falacioso e até perigoso, pois leva ao denunciar do multiculturalismo como se este fosse de repente o culpado da geração de fenómenos de antissocialização como o terrorismo. De facto, o multiculturalismo é apresentado por vezes como sendo responsável pela formação de uma subclasse de imigrantes que não se sente identificada com a sociedade de acolhimento e não se quer integrar, dado que este modelo conduz à marginalização socioeconómica e à segregação dos imigrantes e seus filhos. Nesta linha de raciocínio, os modelos multiculturalistas, em vez de promoverem a unidade e o respeito pela diferença, estariam a fomentar o separatismo, a guetização das minorias e, conseqüentemente, a decomposição da nação liberal (Mitchell, 2004; Huntington, 2004; Joppke, 1996, 2004; Vermeulen, 2001: 213-214).

diferentes países vai ao encontro do quarto Princípio Básico Comum (de agora em diante PBC)²⁷, que afirma que

“[o] conhecimento básico da língua, da história e das instituições da sociedade de acolhimento é indispensável para a integração; proporcionar aos imigrantes a possibilidade de adquirir esse conhecimento básico é essencial para lograr uma integração bem sucedida” (Comissão das Comunidades Europeias, 2005: 8).

Além disso, nos Estados-Membros onde existe um enquadramento jurídico nacional em matéria de imigração, regista-se cada vez mais uma tendência para conceber a integração como uma obrigação do imigrante para que este tenha acesso às diferentes dimensões sociais do país de acolhimento. Os programas de integração tornam-se, assim, obrigatórios e envolvem uma série de sanções, que vão desde sanções de natureza financeira à perda do direito de residência e expulsão do país, caso não sejam completados com sucesso [Carrera, 2006a): 6, 11; Carrera, 2006b); Joppke, 2007: 4-5]. Assim, embora se defenda que “[a] integração dos nacionais de países terceiros é um processo de adaptação mútua entre a sociedade de acolhimento e as comunidades imigrantes, constituindo um fator essencial para que todas as vantagens decorrentes da imigração se possam concretizar” (Comissão das Comunidades Europeias, 2007: 4), a verdade é que, segundo Sergio Carrera [2006b)], a integração é cada vez mais um processo unidirecional que força o imigrante a integrar-se para ter acesso a um estatuto jurídico seguro²⁸. As responsabilidades são colocadas exclusivamente do lado do imigrante, pedindo-lhe que se integre na cultura ou sociedade existente sem que seja esperado que a sociedade de acolhimento se tenha de adaptar ao imigrante, o que leva a pensar que por detrás do termo “integração” está de facto uma assimilação ou aculturação forçada [Carrera, 2006a): 6; Carrera, 2006b)].

Mas como é que os recém-chegados a um país, os imigrantes, se tornam parte da sociedade de acolhimento? São vários os aspetos que se conjugam para dar origem ao complexo processo de passar a pertencer a uma nova sociedade, o qual, em linguagem popular e política,

²⁷ Para mais informações respeitantes aos Princípios Básicos Comuns, por favor consulta o Anexo 1.

²⁸ Por estatuto jurídico seguro, Carrera [2006a): 1] “entende o acesso a direitos e liberdades providenciadas na legislação sobre imigração e cidadania e a ser tratado de maneira equitativa e não-discriminatória”.

dá pelo nome de integração²⁹ e que “implica a capacidade de permuta, numa posição de *igualdade* e de participação, de valores, normas e modelos de comportamento entre os grupos migrantes e a sociedade onde estes se inserem (Perotti *apud* Albuquerque, Ferreira e Viegas, 2000: 2). Este processo passa pela procura de emprego e alojamento, pelo acesso a serviços públicos, nomeadamente a serviços educacionais e sociais, pela negociação de serviços privados, como bancos, seguradoras ou agentes imobiliários, pela construção de relações sociais e culturais, não só dentro da comunidade étnica em que se inserem, mas com a sociedade como um todo³⁰, ou pelo caminho que têm de percorrer para participar em processos políticos de vários níveis. De facto, para que a integração tenha sucesso não basta salvaguardar os direitos sociais. Direitos políticos são igualmente essenciais para se alcançar uma igualdade social plena (Carvalhais, 2007: 103). Existem assim, segundo Kaya (2007: 3-4), vários aspetos de integração:

- “(1) integração cultural ou comportamental (aculturação);
- (2) integração estrutural, que envolve a entrada em organizações e instituições da sociedade de acolhimento ao nível do grupo primário (integração política);
- (3) integração cívica (geradora de uma identidade partilhada de cidadania);
- (4) integração matrimonial (amalgamação);
- (5) integração identificacional (criação de um sentido de pertença ao nível societal);
- (6) integração de atitude recetiva (ausência de preconceito);
- (7) integração comportamental recetiva (ausência de discriminação)”.

Pode-se então afirmar que o processo de integração é vasto e complexo, ocorrendo em todos os níveis e setores da sociedade, o que torna difícil a sua definição. De facto, de acordo com a Comissão Europeia (2003: 38),

“‘Integração’ é um dos termos mais difíceis de definir – e tópicos de investigar – no campo dos estudos migratórios. Pode-se referir ao papel no mercado laboral, a atividades que rodeiam a participação política, ao uso de serviços sociais ou ao envolvimento em práticas sociais e culturais”.

²⁹ Para uma análise mais detalhada do conceito de integração, por favor confira Albuquerque, Ferreira e Viegas, 2000; Alexander, 2001; Bauböck, Heller e Zolberg, 1996; Dewitte, 1999; Niessen e Huddleston, 2010; Pires, 1999.

³⁰ “Inicialmente, eles [os imigrantes] integram-se por meio da consolidação do seu relacionamento com a família e com os grupos familiares alargados, depois com os subgrupos e grupos étnicos alargados, em seguida com os vizinhos e cidades e, finalmente, com a sociedade nacional como um todo.” (Comissão Europeia, 2003: 9).

Envolve, além disso, vários atores sociais, como funcionários públicos, decisores políticos, empregadores, sindicalistas, colegas de trabalho, providenciadores de serviços ou mesmo vizinhos, e os próprios imigrantes, o que transforma a integração num processo multidirecional em que diversos atores sociais e políticos (sendo o imigrante apenas um deles) se afetam e ajustam mutuamente quanto aos significados da presença do imigrante. Tal é defendido pelo primeiro PBC, que afirma que “[a] integração é um processo dinâmico e bidirecional de adaptação mútua de todos os imigrantes e residentes nos Estados-Membros” (Conselho da União Europeia, 2005: 6). Contudo, como bem sublinha Christian Joppke (2007: 3) e como já aqui referimos, tal é uma improbabilidade. Pensar que toda uma sociedade possa mudar em resposta à chegada de imigrantes é uma situação sem precedentes. Claro que uma sociedade de acolhimento é alterada pela chegada de imigrantes, mas elevar isso a uma máxima ética é algo impensável, desde logo porque manifestamente inexecutável. De qualquer forma, há mínimos no que toca ao acesso a direitos de cidadania para que se possa falar em integração de sucesso. Assim, uma sociedade de acolhimento deve ter capacidade de providenciar acesso ao mercado laboral, bem como ao mercado de direitos sociais, devendo aceitar o imigrante como membro de pleno direito nas diversas interações sociais de que faça parte. Deverá ainda contemplar a necessidade de acesso a outros círculos de direitos, como os políticos, para que os imigrantes possam ascender verdadeiramente ao estatuto de parceiros iguais em contextos democráticos [Comissão Europeia, 2003: 8-9; Cohen *in* Dewitte (ed.), 1999: 33; Joppke, 2007: 3; Carvalhais, 2007b); Carvalhais, 2010a)]. De facto, a Comissão Europeia (2003: 67) defende que

“[a] integração não é somente o resultado de políticas estatais, mas de atitudes e ações de grupos e indivíduos. Acima de tudo é fundamental incluir os imigrantes e as minorias étnicas em todas as fases para que as políticas tenham sucesso”.

Em súpula, e de acordo com a Comissão, é necessário adotar-se uma abordagem transversal da integração, ou seja, tem de se pensar a integração como um todo, que abarca várias áreas da sociedade. Como tal, para que se possa proceder a uma integração plena dos imigrantes, todos os domínios atrás mencionados têm de ser revistos e adaptados às necessidades dos nacionais de países terceiros (Comissão das Comunidades Europeias, 2007: 6).

O processo de integração, mesmo nos países democráticos, é contudo condicionado por diversos fatores estruturais, sendo o mais significativo o estatuto oficial do imigrante. De facto, consoante o seu modo de entrada, é atribuída ao imigrante uma categoria – imigrante especializado, refugiado, dependente de imigrante legal, requerente de asilo, imigrante irregular - a qual molda os seus direitos e oportunidades, influenciando por sua vez os padrões de integração na sociedade em questão³¹ (Comissão Europeia, 2003: 10).

Também os diferentes modelos de integração escolhidos pelos países afetam a integração dos imigrantes. Aliás, a adoção dos modelos (ainda que utilizados quase sempre não sob a forma de tipos-ideais, mas sob formas híbridas) é já reveladora das interpretações dominantes na sociedade quanto ao lugar do imigrante nas interações sociais, económicas, culturais e políticas, logo quanto ao acessos que este deverá ter aos diferentes círculos de direitos que integram a cidadania como estatuto e como prática. Com efeito, embora a União Europeia tenha adotado [na sequência do Programa da Haia (2005-2010) que estabelece a integração de imigrantes como uma das dez áreas políticas mais relevantes a ser desenvolvidas] os PBCs em 2004, os quais providenciam um bom ponto de partida para o estabelecimento progressivo de um enquadramento a nível europeu para a integração, estes possuem até ao momento um papel puramente simbólico, funcionando tão-só como guia intencional na defesa do que a UE espera dos programas de integração implementados pelos seus Estados-Membros. Esta lista procura auxiliar os Estados-Membros a formular políticas de integração seguindo a orientação de princípios básicos à luz dos quais podem julgar e avaliar as suas próprias políticas.

³¹ De facto, consoante as categorias os imigrantes têm direitos diferentes. Assim, a Alemanha tem de garantir aos refugiados e aos beneficiários de proteção subsidiária o direito de não repulsão, o direito a uma autorização de residência, o direito a viajar dentro e fora do país e a instalar-se em qualquer parte do país, o direito ao trabalho como qualquer cidadão alemão sem necessitar de uma autorização, o acesso ao sistema educativo, o acesso a serviços médicos, o acesso a alojamento apropriado e o acesso a programas que facilitem a integração. Dependendo se a pessoa for refugiada ou beneficiária de proteção subsidiária, o nível destes direitos e benefícios podem variar (Página Oficial da European Commission – Home Affairs; Gelder, 2003). O requerente de asilo, após o estabelecimento da sua identidade, tem direito a uma autorização de residência temporária que lhe dá o direito de permanecer no país enquanto se procede à avaliação do seu pedido de asilo. Durante esse tempo, o requerente de asilo é enviado para centros de acolhimento e os seus movimentos são restringidos às fronteiras do distrito onde o centro se localiza. Os requerentes de asilo têm igualmente direito a um subsídio mensal e se após 36 meses ainda permanecerem num centro de acolhimento passam a beneficiar dos mesmos direitos em matéria de segurança social a que os cidadãos da Alemanha têm direito. Desde 1 de janeiro de 2001, os requerentes de asilo têm ainda direito a trabalhar 12 meses após a sua entrada na Alemanha desde que nenhum cidadão alemão ou estrangeiro com direito de residência permanente esteja disponível para preencher a vaga (Gelder, 2003). Aos imigrantes especializados é-lhes atribuído uma autorização de residência ilimitada e o acesso total ao mercado laboral alemão e aos estrangeiros que obtenham a graduação numa universidade alemã é-lhes permitido permanecer no país durante um ano após a conclusão dos seus estudos para procurar emprego (Oezcan, 2002). Para informações respeitantes aos direitos dos imigrantes que entram no país ao abrigo do direito à reunificação familiar, ver subcapítulo *Imigração e Integração de Imigrantes Turcos*.

Estes princípios não são contudo legalmente vinculativos, caindo assim no escopo da *soft law*. A União Europeia contribui pois para os objetivos e estratégias dos Estados-Membros no que toca à integração de imigrantes, mas não os determina [Comissão Europeia, 2003: 35; Carrera, 2006b); Aras, *s.d.*: 32].

Finalmente, um terceiro vetor que condiciona fortemente o sucesso real da integração dos imigrantes numa sociedade de acolhimento, prende-se com a sua criminalização, a qual afeta a sua capacidade de participar de forma plena e, conseqüentemente, a qualidade da sua integração, ao mesmo tempo que garante ao Estado a aceitação por parte da opinião pública da adoção de práticas mais agressivas para o seu combate. Como Carvalhais [2010c]: 156] afirma,

“[a] insistência em apresentar a imigração ilegal e a criminalidade como duas faces de uma mesma moeda, resulta em muito mais do que uma simples caricatura. Resulta desde logo num forte estigma pendendo sobre o quotidiano de milhões de pessoas que procuram sobreviver no espaço clandestino a que as sociedades recetoras as confinam”.

Além disso, esta criminalização pela sociedade pode dar origem a uma *self-fulfilling prophecy*, dado que pode gerar uma classe criminal ao ironicamente marginalizar uma parte da população com base em receios apriorísticos e infundados sobre a sua suposta conduta antissocial e antivalores ocidentais [Comissão Europeia, 2003: 55, 66; Carvalhais, 2010c)].

2.2 Desenvolvimento de um enquadramento da UE para a integração de nacionais de países terceiros

Com a aquisição de competências na área da migração ao abrigo do Tratado de Amesterdão, e após um período inicial de cinco anos em que a iniciativa legislativa seria partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão Europeia (CE), a UE adotou uma série de diretivas que visam estabelecer as condições para a admissão e integração de nacionais de países terceiros, criando assim um enquadramento jurídico comunitário que garanta em todos os Estados-Membros a implementação de regras possibilitadoras da igualdade de tratamento dos imigrantes, desde logo em matéria de direitos de acesso ao emprego, à educação e à saúde. A União visa assim contribuir para a formação de um entendimento político comum credível (o

que não deve ser confundido com a existência de uma política europeia única) em torno da imigração e da integração de cidadãos de países terceiros, dimensões indissociáveis que a CE acredita se devem reforçar mutuamente.

Nas Conclusões do Conselho Europeu de Tampere, em 1999, os Estados-Membros adotaram uma posição em matéria de integração mais determinada, que tinha por objetivo o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros a residir legalmente em território europeu. Assim, dever-se-lhes-ia assegurar direitos e deveres iguais aos dos cidadãos da UE e a possibilidade de obter a nacionalidade do Estado-Membro em que residem, caso fossem nacionais de países terceiros detentores de autorização de residência prolongada (Niessen e Huddleston, 2010: 15). A importância atribuída à aquisição da nacionalidade está bem patente na forma como a Agenda Comum para a Integração, apresentada pela Comissão em setembro de 2005, veio reforçar a ideia de elaboração de programas nacionais de preparação para a cidadania e para a naturalização. A aquisição da nacionalidade, que “é o vínculo jurídico entre uma pessoa e um Estado [e que] pressupõe que a pessoa e o Estado possuem determinados direitos e deveres relativamente uns aos outros” (Niessen e Huddleston, 2010: 106), e que pode ocorrer por meio de diferentes processos legais – como *jus soli*³² ou *jus sanguinis*³³, é pois vista como fundamental no processo de integração, na medida em que habilita o indivíduo para o exercício dos direitos e deveres decorrentes da sua aceitação como membro pleno de uma comunidade democrática liberal, e lhe permite contribuir de forma plena para a vida económica, social, cultural, política e cívica da sociedade em que se insere (Niessen e Huddleston, 2010: 106). Seguindo ainda este raciocínio, os próprios Estados terão todo o interesse em facilitar a aquisição da nacionalidade aos não-nacionais residentes de longa duração, assegurando-lhes assim a plena inclusão económico-social e política e evitando que ocorram a longo prazo défices democráticos e de integração (sobretudo nos domínios social e económico)³⁴.

³² “Princípio por meio do qual a nacionalidade de uma pessoa é determinada com base no seu país de nascimento.” (The EUDO Glossary on Citizenship and Nationality).

³³ “Determinação da nacionalidade de uma pessoa com base na nacionalidade dos seus pais (ou um pai ou um determinado pai) aquando do nascimento daquela pessoa e aquando da aquisição da nacionalidade por aquela pessoa (os dois pontos no tempo são diferentes nos casos da aquisição da nacionalidade após o nascimento).” (The EUDO Glossary on Citizenship and Nationality).

³⁴ Não podemos deixar de fazer aqui uma breve reflexão sobre o valor atribuído à naturalização e ao acesso à cidadania nacional. Se por um lado o acesso à nacionalidade é em si mesmo um direito, por outro também nos podemos interrogar se a via da nacionalidade não é uma forma de pseudo-pós-nacionalidade. Ou seja, sob a aparência de grande abertura do Estado a novas formas de conceber a cidadania, ele estará, ao reforçar as vias da naturalização, a reforçar a conformação do sujeito ao paradigma nacional. Ora, a adesão ao paradigma nacional de cidadania também implica a adesão a dada conceção de identidade nacional e a determinada ideia de projeto nacional. Quer isto dizer que se o não-

Após a adoção do Programa da Haia (programa que visa reforçar o espaço de liberdade, segurança e justiça, e cuja competência jurídica foi alargada ao abrigo do Tratado de Amesterdão), em 2004, pelo Conselho Europeu, “foi sublinhada a necessidade de uma maior coordenação entre políticas nacionais de integração e as atividades da UE assentes em princípios básicos comuns” (Comissão das Comunidades Europeias, 2007: 4-5). À adoção destes PBCs pelo Conselho JAI, seguiu-se a apresentação pela Comissão, em setembro de 2005, da Agenda Comum para a Integração, a qual fornece um enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros baseado em propostas de medidas concretas para colocar em prática os Princípios Básicos Comuns (Niessen e Huddleston, 2010: 17). A Agenda encoraja os Estados-Membros a fortalecer os seus esforços com vista a desenvolver estratégias nacionais de integração e propõe, simultaneamente, novas formas de assegurar uma consistência entre as ações tomadas ao nível nacional e comunitário. Quer isto dizer, como aliás já o afirmámos, que pese embora a nível comunitário haja uma política de integração no sentido de entendimento, ou de filosofia geral, a criação e operacionalização de políticas públicas respeitantes à integração de imigrantes continua a constituir matéria dos Estados-Membros, em conformidade aliás com o princípio da subsidiariedade.

Em súpula, embora a Comissão priorize a integração de imigrantes, em particular os oriundos de países terceiros que não caem assim na alçada da Cidadania Europeia, apresentando um vasto leque de instrumentos políticos que visam apoiar as políticas nacionais de integração, a responsabilidade primária de desenvolvimento e implementação das mesmas permanece ao nível dos Estados-Membros (Comissão das Comunidades Europeias, 2005: 16).

nacional não se revê nesse projeto por um lado e se a sociedade recetora não admite a contínua adaptação desse mesmo projeto por outro (de modo a torná-lo mais compatível com a multiculturalidade do Estado), o mais certo é correr-se o risco de fazer admissões à nacionalidade que visam a prossecução de cálculos individuais (interessa ao indivíduo naturalizar-se para ter mais direitos sociais, por exemplo), mas que em nada contribuem para o amadurecimento da comunidade política na forma como esta lida com a sua multiculturalidade.

2.3 A União Europeia e a Integração de Imigrantes Muçulmanos

“Lidar com Muçulmanos por tanto tempo apenas da perspectiva das políticas de imigração não beneficiou a sua integração na sociedade europeia.”

(Aras, *s.d.*: 37)

Os ataques terroristas de 11 de setembro, a que se seguiu uma série de eventos similares em território europeu, serviram como ponto de viragem (formal e real) no relacionamento da União Europeia com as comunidades muçulmanas residentes no seu espaço. A partir desse momento, os problemas de integração que estas comunidades já pudessem enfrentar (como a iliteracia, o fraco desenvolvimento socioeconómico e a guetização) foram exponencialmente aumentados em virtude da legitimação que acabou por ocorrer entre as opiniões públicas europeias (em larga medida com a conivência ora tácita ora declarada das elites políticas) da suposta associação entre Islão e Muçulmanos com terrorismo e insegurança. Como nota Cesari (2009: 1), “os países ocidentais geralmente associam o Islão à al-Qaeda, à questão palestiniana e ao Irão”. Tal facto parece ter aumentado significativamente a dificuldade de integração na Alemanha de comunidades turcas e de Turcos que pretendiam imigrar para este país, sendo nosso propósito nesta dissertação procurar verificar a consistência desta percepção.

No tempo imediatamente a seguir ao 11 de setembro de 2001, as nações europeias, embora publicamente anunciassem o seu empenho no facilitar da integração socioeconómica de imigrantes muçulmanos, viram-se prisioneiras de um discurso securitário que articulava terrorismo e imigração, que instigava ao desejo de combater todos os que se apresentassem como ameaças às liberdades e aos valores do Ocidente, o que passava, por um lado, pelo controlar dos fluxos migratórios com origem em territórios predominantemente muçulmanos, e por outro, pelo restringir do acesso do Islão ao espaço público. Isto resultou num maior ênfase

dado ao papel da religião no processo de integração, passando os imigrantes muçulmanos a integrar a agenda de segurança da Europa (Leiken, 2005; Aras, *s.d.*: 42; Cesari, 2009: 1-4)³⁵.

Os imigrantes muçulmanos a viver em solo europeu podem ser caracterizados, de forma muito sumária, como vivendo em guetos com os seus compatriotas, apresentando níveis de vida tendencialmente baixos e mantendo fortes ligações às suas culturas nativas, o que é intensificado pelo facto de as comunidades muçulmanas se fecharam sobre si mesmas. Pode-se assim afirmar que existem *colónias*³⁶ dentro dos diversos Estados europeus cujos membros se encontram alienados da cultura dominante, o que torna difícil a sua integração (Leiken, 2005; Aras, *s.d.*: 24). O isolacionismo destas comunidades, para além de colocar entraves à integração dos seus membros, levanta questões de cariz securitário³⁷, dado que, como Robert Leiken (2005) escreveu no seu artigo “Europe’s Angry Muslims”, tal permite a fundamentalistas angariar dinheiro, preparar a *jihad* e recrutar novos membros. De facto, como Constant, Gataullina e Zimmermann (*apud* Karcher, 2010: 6) referem no seu artigo “Ethnocizing Immigrants”, existem quatro níveis de integração que um grupo imigrante pode alcançar: “assimilação, integração, separação e marginalização”, sendo que a palavra a destacar no caso dos imigrantes turcos é separação, dado que

“muitos Turcos que vivem na Alemanha permanecem arreigados à cultura turca e desconectados da sociedade alemã ‘nativa’. Em termos de língua, elementos culturais, interação étnica, autoidentificação étnica e história migratória a maioria dos Turcos permanece separada da sociedade alemã ‘nativa’.”

³⁵ Escusado será dizer que para esta imagem enviesada do muçulmano (nacional ou não-nacional) muito contribuiu o próprio fundamentalismo islâmico (de que os atentados terroristas serão a sua melhor expressão), que proporcionou assim as condições ideais para todos os pretextos e fobias anti-islamistas.

³⁶ “Num momento de distração, durante o qual os seus académicos discursaram sobre a obsolescência do Estado-Nação, a Europa ocidental adquiriu não um império colonial, mas uma espécie de colónia interna” (Leiken, 2005).

³⁷ Podemos traçar aqui um paralelo com a questão judaica tal como Hannah Arendt a analisou. De facto, segundo esta autora, o antisemitismo político desenvolveu-se em parte porque os Judeus atuavam socialmente de tal forma que se tornavam numa espécie de corpo separado do todo social, cultural e político. Ou seja, apresentavam-se como pertencendo a uma comunidade fechada sobre si mesma, deixando assim que fora de si aumentassem os olhares de suspeição sobre a sua própria identidade e lugar no tecido social, económico e cultural onde se movia a maioria (Arendt, 2004: 74-116; Bernstein, 1996). Assim, tal como acontece atualmente com as comunidades muçulmanas, também a comunidade judaica atraiu atenções, conduzindo ao aparecimento de receios e mitos infundados.

A Europa vê-se, assim, confrontada com um problema controverso de procurar integrar esta minoria étnica na esfera societal ao mesmo tempo que se vê forçada a lidar com o facto de alguns dos seus membros constituírem ameaças estratégicas (Aras, *s.d.*: 24-25).

Este sentimento de insegurança, exacerbado por discursos políticos e artigos publicados em diversos jornais e revistas, e que se intensificaram no pós-11 de setembro, provocou o aparecimento entre os Europeus de um novo populismo anti-imigrante direcionado especificamente contra os Muçulmanos (Cesari, 2009: 4), sendo prova disso a popularidade crescente de partidos nacionalistas, como a *Front National* de Le Pen (França), o *British National Party* (Reino Unido), o *Freiheitliche Partei Österreichs* (Áustria), o *Vlaams Blok* (Bélgica), a *Lega Nord* (Itália) ou a *Lijst Pim Fortuyn* (Países Baixos). Tal populismo conduziu à alienação, e consequente marginalização, dos Muçulmanos que habitam em solo europeu, o que, juntamente com a situação socioeconómica partilhada pela maioria destes imigrantes (caracterizada, como já referimos, pela iliteracia, pelo fraco conhecimento da língua do país de residência, pelas baixas qualificações escolares e profissionais, que resultam em taxas de desemprego elevadas, pela guetização e por uma forte ligação a uma cultura islâmica etno-familiar que não se coaduna com a estrutura societal europeia), dificulta a sua integração (Aras, *s.d.*: 25-26). Por sua vez, o próprio falhanço das políticas nacionais de integração faz com que estes mesmos imigrantes se sintam desiludidos e desencantados, rebelando-se assim contra o Ocidente (Leiken, 2005) – o Ocidente de que eles são já, em muitos casos, parte integrante enquanto seus nacionais por nascimento. Gera-se, assim, uma *self-fulfilling prophecy*.

A dificuldade de integração de imigrantes muçulmanos (ou melhor dito, de minorias muçulmanas constituídas quer por imigrantes, quer por nacionais, seja por nascença, seja por naturalização) nas sociedades europeias tem levado nos últimos anos a intensos debates sobre os méritos do multiculturalismo. Se nas décadas de 70 e 80 o conceito de multiculturalismo aparecia conotado com um sentimento de compromisso e de interdependência, que se esperava originasse uma comunidade intercultural, com o passar do tempo, e sobretudo neste começo do século XXI, multiculturalismo passou a significar tão-só o institucionalizar da diferença, apoiado em discursos culturais autónomos e em comunidades interacionais separadas (Cesari, 2009: 5; Alexander, 2001: 237). Ora, caberá certamente à União Europeia, mas cabe antes de mais às próprias sociedades e aos governos dos seus Estados-Membros, o ónus de lidar com o problema da integração dos imigrantes muçulmanos. De facto, a UE tem-se limitado neste contexto a

contribuir com ideias e princípios para que os vários países consigam alcançar os seus objetivos e cumprir as suas estratégias.

Contudo, a União, como entidade supranacional que apresenta uma herança cultural partilhada no seio da qual unidade e diversidade são abraçadas ao abrigo das diferenças culturais (Aras, *s.d.*: 39), pode e deve ter um maior papel na integração de imigrantes, em particular de imigrantes muçulmanos, alvo aqui da nossa atenção. Ora, nem sempre esse esforço nos parece evidente. Veja-se o caso da Cidadania Europeia. À medida que esta toma forma, visando, pelo menos em teoria, reforçar os direitos de participação democrática consagrados pela cidadania nacional aos nacionais dos Estados-Membros [Carvalhais, 2010b]: 82], vislumbramos dois tipos de imigrantes em cada Estado da UE: os nacionais de países terceiros e os nacionais de outros países da União Europeia, criando assim como que um círculo de classe executiva e um círculo de classe económica entre cidadãos, simplesmente porque a cidadania europeia reproduz, à sua maneira, a lógica exclusora da cidadania nacional³⁸ [Carvalhais, 2004; Carvalhais, 2010b): 86]. No entanto, seria bem mais proveitoso para as sociedades europeias, parece-nos, que a UE se empenhasse mais ativamente na harmonização de leis entre os Estados-Membros que estimulasse a ideia de integração societal dos indivíduos para lá das amarras tradicionais do paradigma nacional.

Em súpula, embora, como já afirmámos, os Estados permaneçam os principais agentes no processo de integração de imigrantes e de minorias étnicas, a União Europeia desempenha na verdade um papel muito importante, seja pela sua ação, seja pela ausência da mesma; seja pelo eventual estímulo a uma política comum de integração que sirva de esteio aos Estados na construção de políticas internas atentas à especificidade das suas comunidades imigrantes, seja pela ausência desse mesmo estímulo. Quer isto dizer que, em certa medida, a UE tem em mãos a capacidade de decidir sobre o tipo de contributo que efetivamente pretende dar à qualidade

³⁸ Por ocasião do Conselho Europeu de Tampere (15-16 de outubro de 1999), os Estados-Membros sublinharam a necessidade de assegurar um tratamento equitativo aos nacionais de países terceiros que residem legalmente na União Europeia afirmando que qualquer nacional de um país terceiro que resida de forma duradoura num Estado-Membro deveria beneficiar de um conjunto de direitos uniformes tão próximos quanto possível dos que gozam os cidadãos da União Europeia (ponto 21 das Conclusões de Tampere). Assim, esta exclusão dos nacionais de países terceiros da Cidadania Europeia é um retrocesso em relação às Conclusões do Conselho de Tampere e à aprovação, em 2003, do Estatuto do Residente da Europa (Directiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração), que instituiu o direito de residentes de longa duração a permanecer, por um período superior a três meses, e caso estejam preenchidas certas condições (nomeadamente o exercício de uma atividade económica por conta de outrem ou por conta própria; a realização de estudos ou formação profissional; entre outros condições), num Estado-Membro diferente daquele que inicialmente concedeu ao imigrante o seu estatuto de residente legal [Carvalhais, 2010b): 86, 93; Directiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração].

dos processos de integração de comunidades imigrantes e de minorias étnicas no seu espaço comunitário.

2.4 Impacto da Securitarização da Migração na Integração de Imigrantes

Quando o assunto é a integração de imigrantes, preocupações ao nível da segurança competem com abordagens que privilegiam o respeito pelos Direitos Humanos, nomeadamente o direito à livre circulação e à escolha para residência em um qualquer Estado³⁹. Este fenómeno é conhecido por securitarização da integração [d'Appollonia e Reich (eds.), 2009: 2]. É também o que James Hollifield (1992) identificou como o *paradoxo liberal* (direitos dos estrangeiros *versus* mercados): ao mesmo tempo que os Estados são levados por forças económicas (comércio, investimento e migração) a uma maior abertura aos movimentos transnacionais, sejam eles de bens, capitais ou pessoas, as preocupações de segurança e as forças políticas (domésticas) conduzem-nos a um desejo de oclusão. Mas ao contrário de bens e capitais, a migração é passível de ser vista como uma ameaça à segurança nacional, provocando conflitos *dentro de* e *entre* Estados, dado que pode originar mudanças na composição étnica das sociedades e aumentar a pressão sobre o mercado laboral, levando a comunidade nacional a sentir-se ameaçada (Hollifield, 2009: 8-10). Os Estados veem-se assim presos num paradoxo liberal dado que necessitam manter um fluxo adequado de trabalhadores imigrantes (qualificados e não-qualificados) para fazer face às necessidades do mercado laboral ao mesmo tempo que se esforçam por controlar as suas fronteiras, preservar o contracto social e garantir os direitos desses mesmos imigrantes [Hollifield, 2009: 21-22; Carvalhais, 2010c): 147-148].

No pós-11 de setembro, os imigrantes, sobretudo os Muçulmanos, começaram a ser acusados de ter a sua lealdade nacional dividida e de não serem tão patriotas como os restantes cidadãos, o que teve profundos efeitos na sua integração. Existe, além disso, a noção na Europa de que os imigrantes, nomeadamente os Muçulmanos, constituem a maior ameaça à segurança nacional e societal e de que os Muçulmanos nascidos no estrangeiro mas a viver atualmente em território europeu são potenciais radicais, não estando dispostos a integrar-se. A interação entre

³⁹ Segundo o ponto 1 do artigo 13.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, “[T]oda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado” (sem que todavia haja aqui referência à necessidade de o indivíduo ser nacional do Estado escolhido) [Carvalhais, 2010c): 8].

estas percepções negativas e uma política de segurança que aja como catalizadora da discriminação e da radicalização de comportamentos, tem como consequência a criação de “inimigos” entre uma percentagem da população doméstica. Por outras palavras, a securitarização da migração torna a UE mais vulnerável a atos de terrorismo e de intranquilidade social, ao fomentar de modo contraproducente uma sensação de exclusão, de frustração e de ressentimento entre os imigrantes, especialmente os de origem muçulmana. E porque as ações de alguns radicais sustentam a veracidade dos medos da sociedade, o círculo está completo – o medo origina políticas de segurança, as quais estão na base de sentimentos de humilhação, alienação e radicalização, o que, por sua vez, conduz ao terrorismo e à insegurança, os quais pedem a implementação de mais medidas securitárias. Gera-se assim aquilo que John Herz (1951) nos anos 50 designava por Dilema de Segurança, ainda que no contexto de estados soberanos. Segundo este princípio,

“dada a natureza caótica da conjuntura internacional, caracterizada pela ausência de uma ordem hierárquica estabelecida e internacionalmente reconhecida como legítima, os Estados [individuais, por medo e devido a uma suspeição mútua,] tendem a adotar medidas que fortaleçam as suas condições de segurança. No entanto, ao procederem desse modo, as nações inadvertidamente agravam os sentimentos de insegurança dos seus Estados vizinhos, levando-os a adotarem medidas que reforcem a sua segurança, e aumentam, desse modo, a instabilidade da conjuntura em que operam. Sendo assim, a busca individual por melhores condições de segurança e a contrarresposta que essa busca estimula por parte de outros Estados origina num ciclo vicioso de segurança-insegurança que leva à desestabilização da arena internacional e à diminuição das condições globais de segurança dos povos” (Gomes, 2007; Feng e Ruizhuang, 2006: 115).

Neste caso, em vez de Estados, estamos a falar de sociedades securitárias *versus* as comunidades muçulmanas aí residentes, as quais, porque alvo de constante discriminação e foco de políticas securitárias, se tornam mais agressivas, gerando assim a dinâmica de um ciclo vicioso. Para se prevenir conflitos e sentimentos de insegurança é então necessário transformar este ciclo vicioso num ciclo virtuoso, diminuindo a discriminação e aumentando a cooperação e a aceitação mútua com vista a alcançar uma maior coesão social (Lechner, 2010: 60-61).

A securitarização da integração dos imigrantes deve, assim, ser condenada, sendo fulcral que se afirme que o imigrante, ou o cidadão que continua a ser considerado como tal devido à sua origem étnica, não é um criminoso, uma ameaça ou um assunto de segurança *in*

se, e que se reconheça a multiplicitude de fatores que interagem em qualquer conflito social, instabilidade e atos de violência política a nível nacional e transnacional. Assim, a UE e os seus Estados-Membros deveriam repensar o seu discurso e a abordagem em relação aos vários grupos de cidadãos e não-cidadãos que, independentemente da sua nacionalidade, continuam a ser considerados e tratados de forma diferente devido às suas raízes étnicas e religiosas (Carrera e Geyer, 2007: 3-4).

Capítulo 3

A Alemanha e a tímida mudança de paradigma

“Durante anos, temos vivido com Turcos na Alemanha. Contudo, o nosso conhecimento da cultura e religião muçulmana é de tal forma mínimo que mal nos conhecemos mutuamente. De acordo com o nosso ordenamento legal, não somos um país de imigrantes, pelo que não perseguimos a tarefa de integração, transmitindo-lhes, pelo contrário, a mensagem de que já se deveriam ter ido embora.”

(Süssmuth *apud* Mueller, 2006: 436)

“A Alemanha sempre atraiu imigrantes e vai continuar a fazê-lo no futuro – talvez ainda mais.”

[Federal Ministry of the Interior, 2008a): 88]

Nas últimas 6 décadas, milhões de pessoas encontraram uma nova casa na Alemanha, ajudando a reconstruir o país após a II Guerra Mundial e a alcançar o crescimento económico que permitiu a prosperidade de que a Alemanha goza atualmente [Federal Ministry of the Interior, 2008a): 2]. E devido à crescente globalização, é previsível que esta realidade vá, no futuro, afetar ainda mais pessoas à medida que a mobilidade populacional aumenta. Mas os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, e subsequentes atentados em solo europeu, levaram a que, cada vez mais, as preocupações de segurança ocupassem um lugar cimeiro no campo das migrações, conduzindo a uma securitarização das mesmas. Quais as consequências desta securitarização da migração na Alemanha?

3.1 Evolução Histórica da Política Migratória Alemã

“A Alemanha não é um país de imigração.”

(anônimo)

“Na Alemanha, com em todo o lado, a migração tem uma longa história.”

[Federal Ministry of the Interior, 2008b): 7]

“A Alemanha só recentemente começou a reconhecer que é uma sociedade étnica e culturalmente diversa.”

(Green, 2007: 99)

“A descoberta de políticas de integração marca o fim de uma década de negação coletiva da realidade.”

(Armin Laschet *apud* Bartsch, Brandt e Steinvorth, 2010)

A imigração apresenta na Alemanha uma longa história. Com efeito, mesmo antes do início do recrutamento laboral, o país era, havia muito, destino de imigração, contando, por exemplo, com uma comunidade histórica de cerca de vinte mil Huguenotes formada por protestantes franceses cujas vidas se viram ameaçadas por uma França extremamente católica, e que tinham, no século XVII, encontrado o seu refúgio na região de Brandenburg-Prússia [Federal Ministry of the Interior, 2008b): 7].

Esta tendência migratória conheceu todavia uma intensificação sem precedentes no pós-Segunda Guerra Mundial, transformando a Alemanha num dos principais destinos mundiais de imigração (Oezcan, 2004) e conduzindo a um aumento significativo da sua população imigrante. A migração dividia-se então entre *Aussiedler* (Alemães étnicos), proveniente essencialmente da Europa Central e de Leste e de antigos Estados soviéticos, *Gastarbeiter* (trabalhadores convidados), e requerentes de asilo e refugiados.

3.1.1 *Aussiedler, Gastarbeiter, Requerentes de Asilo e Refugiados: quem eram?*

3.1.1.1 *Aussiedler*

Entre 1945 e 1949, a Alemanha recebeu aproximadamente 12 milhões de refugiados alemães e de alemães que tinham sido anteriormente expulsos do território sob jurisdição alemã. Estes eram nacionais alemães que tinham vivido em território que, antes de 1945, tinha estado intermitentemente sob jurisdição alemã, ou Alemães étnicos de outras partes da Polónia, Checoslováquia, Hungria e Jugoslávia. De acordo com a Lei Básica (*Grundgesetz*) de 1949, a Alemanha tinha uma obrigação moral para com estes Alemães, vistos como vítimas de perseguição ou dos seus efeitos posteriores (*Vertreibungsdruck*) [Oezcan, 2004; Federal Ministry of the Interior, 2008b): 27-29; Thränhardt *in* R. Koopmans e P. Statham (eds.), 2000].

No final da década de 80, a imigração de *Aussiedler* para lá da Europa de Leste subiu drasticamente, com cerca de 3 milhões de Alemães étnicos a imigrar para a República Federal da Alemanha entre 1988 e 2003. De facto, após o fim da URSS, o número de *Aussiedler* a imigrar para a Alemanha aumentou de tal forma que o governo federal resolveu adotar medidas para moderar o seu regresso, nomeadamente através da criação de um sistema de quotas e de ajuda às comunidades étnicas a viver nos países de origem de forma a melhorar o seu nível de vida e convencê-los a permanecer nesses países. Estas medidas não só conduziram a uma diminuição do número de Alemães étnicos a procurar imigrar para a Alemanha, como afetaram a composição dos países de origem. Desde 1993, mais de 90% do número total de *Aussiedler* veio do território da antiga União Soviética, sendo os restantes 10% provenientes de outros países da Europa de Leste [Oezcan, 2004; Thränhardt *in* R. Koopmans e P. Statham (eds.), 2000].

“Quando comparados com outros imigrantes, os *Aussiedler* gozam de certos privilégios que se pensa que ajudam na sua integração na sociedade e no mercado laboral. Estes privilégios incluem assistência com o treino da língua, emprego e segurança social.” (Oezcan, 2004)

Para além disso,

“nos debates políticos e públicos sobre imigração e integração (...) os Aussiedler atraem muito menos atenção do que outros imigrantes, dado que são vistos primariamente como Alemães e não como estrangeiros. Isto é também refletido na forma como a maioria das estatísticas sobre eles é apresentada. Os Aussiedler não são categorizados separadamente, sendo colocados nas categorias de Alemães nativos, o que também acontece com os imigrantes naturalizados” (Oezcan, 2004).

3.1.1.2 *Gastarbeiter*

Na década de 50, o crescimento económico da República Federal da Alemanha conduziu a uma procura crescente de mão de obra não-qualificada e semiqualficada. Dado que a força laboral interna não era suficiente para responder à procura, o governo assinou acordos de recrutamento de trabalhadores com inúmeros países do Mediterrâneo – primeiro com a Itália (1955), e depois com a Grécia (1960), Espanha (1960), Turquia (1961), Portugal (1964) e Jugoslávia (1968). Estes acordos baseavam-se no recrutamento de trabalhadores convidados para empregos maioritariamente no setor industrial que requeressem poucas qualificações. Apostavam no chamado “princípio rotativo”, de acordo com o qual os imigrantes, sobretudo homens jovens, permaneciam na Alemanha por um período de um a dois anos e depois regressavam ao país de origem, dando assim lugar a outros trabalhadores. Esta política visava impedir que os *Gastarbeiter* se instalassem de forma definitiva no país e permitir que o maior número possível de imigrantes fosse exposto ao trabalho industrial, contribuindo assim para o desenvolvimento dos seus países de origem [Oezcan, 2004; Federal Ministry of the Interior, 2008b): 24-27; Thränhardt *in* R. Koopmans e P. Statham (eds.), 2000].

3.1.1.3 *Requerentes de Asilo e Refugiados*

Para além dos *Aussiedler* e dos *Gastarbeiter*, a Alemanha, de acordo com as suas obrigações humanitárias, acolheu requerentes de asilo e refugiados desde os anos 50. Contudo, se até ao final da década de 70 o número de requerentes de asilo era relativamente pequeno, com cerca de 10 mil pessoas por ano, este número sofreu uma subida acentuada entre 1979 e

1980, com 107 mil pessoas a apresentarem pedidos de asilo, sendo que mais de 50% eram Turcos.

Em 1983, os requerentes de asilo diminuíram para números abaixo dos 20 mil, mas, devido a mudanças geopolíticas e a numerosas crises no continente europeu, voltaram a subir a partir de 1984 e até 1992, ano em que atingiram o valor máximo com perto de 440 mil pedidos de asilo. Este aumento coincidiu com uma expansão da xenofobia, o que resultou em violência contra estrangeiros e requerentes de asilo. Tal situação conduziu a um debate político intenso que culminou, em 1993, com um acordo interpartidário para tornar a lei do asilo mais restritiva, ao introduzir alterações à *Grundgesetz* da República Federal da Alemanha. Com a reforma desta lei, o número de requerentes de asilo começou progressivamente a diminuir [Oezcan, 2004; Federal Ministry of the Interior, 2008b): 27-29; Thränhardt *in* R. Koopmans e P. Statham (eds.), 2000].

3.1.2 *Ideal vs realidade*

A realidade estatística cedo revelou a Alemanha como o país da Europa Ocidental que mais imigrantes recebeu após a II Guerra Mundial (Dietz, 2002: 29). No entanto, o estatuto oferecido aos imigrantes era muito limitado, revelando assim o arreigamento de sucessivos governos alemães à afirmação de que “*a Alemanha não é um país de imigração*” – e que desta forma expressavam o que mais não era do que um desejo por uma homogeneidade nacional afinal inexistente, como o faz notar Klusmeyer.

“A caracterização holística de uma cultura comum obscurece as divisões profundas ao nível da confissão religiosa, ideologia política e orientação regional (entre outras) que durante séculos marcaram a história alemã e europeia. Estas divisões apresentam-se como um argumento contra a caracterização desta cultura comum como harmoniosamente coerente ou homogénea, funcionando como base na qual várias definições de identidade nacional têm sido vigorosamente afirmadas, contestadas e revistas.” (Klusmeyer, 2001: 522)

A provar esta vontade de não se assumir como um país de imigração está o facto de, após a guerra, a única legislação referente ao fenómeno da migração ser a Política Reguladora de Estrangeiros [*Ausländerpolizeiverordnung* (AVPO)], que tinha entrado em vigor a 22 de agosto de 1938 e que só concedia aos estrangeiros licença de permanência em território alemão se a sua personalidade e razão para ficar na Alemanha fossem merecedoras de hospitalidade⁴⁰. Para além disso, esta lei não previa direitos especiais ou um estatuto diferente para os imigrantes de longa duração, a concessão de uma licença de permanência de duração ilimitada, ou uma autorização de residência (Schaefer, 2005: 6-7).

Em 1965, e face à incapacidade da AVPO em lidar com o número crescente de imigrantes⁴¹, o *Bundestag* (Parlamento Federal Alemão) aprovou a Lei de Estrangeiros [*Das Ausländergesetz* (AuslG)], que tinha como objetivo “criar uma política mais aberta, liberal e humana respeitante aos estrangeiros e fortalecer o estatuto dos imigrantes de longa duração” (Schaefer, 2005: 7). Ironicamente, esta era mais restritiva do que a lei aprovada durante a Alemanha Nazi, dado que, de acordo com a nova lei, um imigrante acusado de um crime podia perder automaticamente a licença de permanência, enquanto que a AVPO afirmava que um imigrante que tivesse cometido um crime só podia ser deportado após ser sentenciado. De acordo com a AuslG, a licença de permanência só era emitida se os interesses da República Federal da Alemanha não estivessem em risco e os imigrantes continuavam a ter de provar, tal como no tempo da Alemanha Nazi, que eram merecedores de hospitalidade. Contudo, a nova lei introduziu algumas mudanças, nomeadamente uma licença de permanência ilimitada, embora esta apresentasse condições especiais e a possibilidade de ser revista e limitada em qualquer ocasião, o que acabava por significar que a possibilidade de obtenção de uma licença de permanência de duração ilimitada era escassa. As crianças imigrantes eram autorizadas a permanecer no país até aos 16 anos e até completarem a educação escolar mínima, podendo, depois dessa idade, reter o seu estatuto se encontrassem emprego. A AuslG permaneceria como a base da abordagem alemã em relação à migração nos vinte e cinco anos que se seguiram (Schaefer, 2005: 7-8).

⁴⁰ Tradução do Alemão de parte do primeiro parágrafo do AVPO, “der Aufenthalt sollte Ausländern nur erlaubt sein, ‘die nach ihrer Persönlichkeit und dem Zweck ihres Aufenthalts im Reichsgebiet die Gewähr bieten, dass sie der ihnen gewährten Gastfreundschaft würdig sind’”.

⁴¹ “O número de migrantes subiu de 73 000 em 1954, para cerca de 167 000 em 1959, 811 000 em 1963 e mais de um milhão em 1965.” (Schaefer, 2005: 7)

Foi só em 1990, depois de uma escalada nas críticas de que a interpretação flexível da lei de 1965 dava azo a decisões arbitrárias respeitantes à licença de permanência, que a AuslG foi revista.

A nova AuslG previa que os imigrantes de segunda geração pudessem manter a sua licença de permanência mesmo se condenados por ofensas criminais menores e simplificou o processo de naturalização para os imigrantes de longa duração e de segunda geração. De facto, a nova lei facilitou a aquisição da cidadania por jovens estrangeiros entre os 16 e os 23 anos desde que estes renunciassessem à sua cidadania prévia, tivessem vivido permanentemente na Alemanha há pelo menos 8 anos, frequentado uma escola alemã durante pelo menos 6 anos e não tivessem sido condenados por nenhum crime. Também os imigrantes de longa duração podiam agora mais facilmente obter a cidadania, desde que cumprissem determinados critérios, como possuir uma residência legal na Alemanha há pelo menos 15 anos, renunciar à sua cidadania prévia, não possuir condenações e ter capacidade económica independente (Hailbronner, 2010: 4). Além disso, a lei de 1990 autorizava os imigrantes a tornarem-se trabalhadores por conta própria após 8 anos de residência legal e prova de pagamento de sessenta contribuições para o seu esquema de pensões (Schaefer, 2005: 9).

Pese embora todas estas alterações, a Alemanha continuou todavia a subscrever a sua tese de que não era um país de imigração. Foi só com a vitória de uma coligação de centro-esquerda, formada pelos Partido Social-Democrata da Alemanha [*Sozialdemokratische Partei Deutschland* (SPD)] e Partido Aliança 90/Os Verdes [*Bündnis 90/Die Grünen*], nas eleições federais de 1998 que tal se alterou. Quando esta coligação subiu ao poder procurou acabar com a ficção nacional de que a Alemanha não é um país de imigração, planeando “introduzir novas leis de imigração, integração e cidadania que erradicariam a noção de um povo ligado por jus sanguinis ou descendência direta” (Pautz, 2005: 40).

Também a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão em maio de 1999, que conduziu à comunitarização das políticas em matéria de imigração e asilo, teve repercussões na Alemanha, que era agora forçada a fazer alterações às suas leis de forma a incorporar a legislação europeia.

Assim, a 1 de janeiro de 2000, uma nova Lei da Nacionalidade [*Staatsangehörigkeitsgesetz* (StAG)]⁴² entrou em vigor. Nela estabelece-se que os imigrantes se podem naturalizar desde que residam continua e legalmente na Alemanha há mais de 8 anos, possuam uma autorização de residência, sejam fluentes em Alemão, não possuam registo criminal, à exceção de ofensas criminais menores, respeitem a Constituição, tenham capacidade económica independente, ou seja, não dependam de subsídios sociais ou de subsídios de desemprego (exceto nos casos em que a dependência desses subsídios não seja por culpa ou negligência do requerente, como nos casos de subsídios por invalidez ou deficiência), e renunciem à sua cidadania prévia (não se admite pois a dupla cidadania, ao contrário, por exemplo, do que acontece no ordenamento jurídico português).

A nova Lei da Nacionalidade alemã vem assim reconhecer a naturalização como uma importante via de integração, pela qual se permite que o imigrante finalmente participe na sociedade alemã de forma plena.

A nova lei estabelece ainda que as crianças nascidas de pais estrangeiros tenham direito, aquando do nascimento em solo alemão, à cidadania alemã (embora devam optar pela cidadania alemã ou pela cidadania dos seus pais entre os 18 e os 23 anos, dado que, salvo em casos excepcionais, a dupla nacionalidade não é autorizada) desde que um dos pais viva legal e continuamente na Alemanha há mais de 8 anos e possua, aquando do nascimento, autorização de residência, o *Aufenthaltsberechtigung*⁴³ ou a *Aufenthaltserlaubnis*⁴⁴ ilimitada, há mais de 3 anos. Verifica-se aqui a introdução de elementos de *jus soli*, o que vai ao encontro do pretendido pela coligação “vermelho-verde” de acabar com a noção de um Povo ligado apenas por *jus sanguinis*.

⁴² O StAG veio substituir a Lei da Nacionalidade de 1913, *Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz*, válida desde os tempos do Império Alemão (II Reich). Esta Lei da Nacionalidade de 22 de julho de 1913 introduziu pela primeira vez uma nacionalidade alemã comum para todos os nacionais dos vários Estados que compunham o Reich. “A nacionalidade alemã não substituiu totalmente a nacionalidade de cada um dos Estados da federação, mas complementava-a. Era atribuída a cada Alemão os mesmos direitos e deveres, todos os Alemães dentro e fora do território do Império Alemão tinham direito a proteção e os nacionais não podiam ser extraditados para nenhum governo estrangeiro com o propósito de punição ou perseguição.” (Hailbronner, 2010: 1). Durante os anos em que esta lei esteve em vigor, foram várias as alterações a que esteve sujeita, fossem por motivos ideológicos e raciais, durante o regime nazi, ou para encontrar soluções para integração das minorias imigrantes, após a reunificação da Alemanha (Hailbronner, 2010: 1-3).

⁴³ Em Português, Direito de Residência.

⁴⁴ Em Português, Autorização de Permanência.

Embora a reforma da Lei da Nacionalidade tenha aproximado a Alemanha de outros países que incorporam o princípio do *jus soli* no seu ordenamento, a verdade é que a hereditariedade/consanguinidade continua a ser o esteio da lei da nacionalidade alemã. Assim, a naturalização é tratada como uma exceção e a dupla cidadania continua a ser vista em grande medida como um problema. Como consequência da definição étnica de cidadania, os imigrantes e seus descendentes continuam a ser percecionados como estrangeiros no discurso político alemão, mesmo tendo passado largos anos após a aquisição de nacionalidade alemã (Diez e Squire, 2008: 569).

A reforma legislativa resultante da adoção de uma nova lei da nacionalidade e do facto de o governo federal ter respondido à necessidade de recrutar trabalhadores especializados – criando assim o *green card* em agosto de 2000, que facilita a contratação de mão de obra estrangeira altamente qualificada –, conduziu a um debate aceso em torno da imigração e da integração. Tal ficou provado pelo difícil processo que conduziu ao novo Ato para controlar e restringir a imigração e para regulamentar a residência e integração de cidadãos da UE e estrangeiros (*Das Zuwanderungsgesetz* ou *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*).

O início do processo ocorreu em 2000, com o governo a criar, pelo mãos do seu então Ministro do Interior Otto Schily, uma comissão bipartidária independente, a *SüBmuth-Kommission*, para discutir as mudanças necessárias no campo da imigração.

“A comissão deveria abolir o mito de uma Alemanha homogénea e propor mudanças radicais nas políticas migratórias com base no facto de os imigrantes já não serem simples trabalhadores convidados mas terem passado a fazer parte da sociedade alemã, pelo que deveriam ser autorizados a participar mais plenamente na mesma, tanto social como politicamente” (Pautz, 2005: 40).

Desta comissão saíram propostas interessantes que culminaram na adoção de *Das Zuwanderungsgesetz*. O processo de discussão e votação desta lei não foi, contudo, fácil. Com efeito, o 11 de setembro de 2001 aconteceu no momento em que o governo, baseado nas propostas da *SüBmuth-Kommission*, discutia uma proposta de lei que visava, pela primeira vez

na Alemanha do pós-guerra, reconhecer e regular a imigração, o que fez com que considerações de segurança passassem a ocupar um lugar cimeiro nos debates relativos à imigração. Tal levou a que a lei sobre migração encontrasse um equivalente na Lei Anti-Terrorismo [*Terrorismusbekämpfungsgesetz* (TBG)]. Esta dedicou 6 dos seus 24 artigos aos *Ausländer* e aos requerentes de asilo e permitia que associações (*Vereine*) cujos membros fossem predominantemente estrangeiros fossem encerradas se ficasse provada a existência de ligações a atividades terroristas, o que “é indicativo de uma ligação direta entre terrorismo e migração no caso da Alemanha” (Diez e Squire, 2008: 573).

Embora tenha sido aprovado pela Câmara Alta do Parlamento Federal, *Bundesrat*⁴⁵, e pelo Parlamento Federal, *Bundestag*⁴⁶, na primavera de 2002, o *Zuwanderungsgesetz* não entrou em vigor dado que foi bloqueado pelo supremo tribunal por se suspeitar de irregularidades na votação. Como tal, e porque entretanto a *Bundesrat* tinha mudado para uma maioria de centro-direita, o governo de centro-esquerda foi forçado a entrar em morosas negociações com a oposição. Quando as negociações estavam prestes a chegar ao fim, ocorrem os atentados de 11 de março de 2004, em Madrid, que conduziram a um enfraquecimento da proposta de lei sobre a imigração muito para além das restrições iniciais impostas pela TBG. Assim, comparado com a proposta inicial de 2001, foram apresentadas condições mais rígidas para conceder autorizações de residência e foi facilitada a expulsão de estrangeiros, como estipulado nos parágrafos 54-58 da nova lei.

Em súpula, aquilo que seria um marco histórico em termos da política migratória alemã acabou por não ser tão significativo devido à resposta do país ao terrorismo transnacional e à falácia construída de que os imigrantes, e em particular os Muçulmanos, representam uma ameaça real à segurança das sociedades (Diez e Squire, 2008: 573).

Ainda assim, *Das Zuwanderungsgesetz*, que entrou finalmente em vigor a 1 de janeiro de 2005, representou um ponto de viragem na abordagem alemã à imigração e à integração, pois prova que a Alemanha finalmente se reconhece como país de imigração.

⁴⁵ “A Bundesrat é um dos cinco corpos constitucionais na Alemanha. Através da Bundesrat, os estados federais participam na legislação e na administração da Federação.” (Página Oficial da Bundesrat)

⁴⁶ “O Bundestag alemão é eleito pelo povo alemão e é o fórum onde diferentes opiniões sobre as políticas que o país deve adotar são formuladas e discutidas.” (Página Oficial do Bundestag)

A nova lei providencia pela primeira vez um enquadramento legislativo para controlar e restringir a imigração e contém medidas para promover a integração dos imigrantes legais na Alemanha. Paralelamente, permite gerir os fluxos migratórios de acordo com os interesses económicos, políticos e culturais do país, ao mesmo tempo que cumpre com o respeito pelas obrigações internacionais em matéria de Direitos Humanos. *Das Zuwanderungsgesetz* é composto pela Lei da Residência [*Aufenthaltsgesetz (AufenthG)*], pela Lei sobre a livre circulação dos cidadãos da União [*Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU)*] e por alterações à legislação.

Foram muitas as mudanças introduzidas pelo *Zuwanderungsgesetz*⁴⁷. De acordo com a nova legislação, os imigrantes são obrigados a participar em cursos de integração, orientados pela Agência Federal das Migrações e Refugiados (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - BAMF*), repartidos entre um curso de língua alemã e um curso de orientação sobre o sistema político, história e cultura alemã. Além disso, e ao contrário do que acontecia no passado em que existiam cinco tipos diferentes de licença de permanência, a *AufenthG* estabelece apenas dois: uma autorização de residência temporária (*befristete Aufenthaltserlaubnis*) e uma autorização de residência permanente (*Niederlassungserlaubnis*), visando assim basear o sistema de concessão de autorizações na razão que os imigrantes apresentam, em particular, emprego, formação e educação, razões humanitárias e reunificação familiar [Federal Ministry of the Interior, 2008b): 30-33].

No campo da segurança, *Das Zuwanderungsgesetz* segue a mesma direção política estabelecida pela TBG que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2002. Significa que, como regra geral, os líderes de organizações que tenham sido banidas podem ser expulsos, assim como pessoas que incitem ao ódio e à violência e que apoiem atos públicos, tais como crimes de guerra e genocídios, que possam pôr em causa a ordem e a segurança pública. Isto concede à polícia poderes excepcionais em relação aos estrangeiros e permite a recolha e transmissão de dados de uma forma que em outros contextos não seria aceitável para a maioria dos Alemães. De forma a prevenir ameaças especiais à segurança da Alemanha, *Das Zuwanderungsgesetz* introduziu igualmente as ordens de deportação, concedendo à autoridade suprema dos *Länder* o

⁴⁷ Para ver as principais alterações introduzidas pelo *Zuwanderungsgesetz*, por favor consulte o Anexo 2.

poder de, baseada em evidências factuais de uma potencial ameaça, ordenar a deportação de um estrangeiro sem ter de emitir uma ordem de expulsão oficial. A ordem de deportação é imediatamente executável [Federal Ministry of the Interior, 2008b): 30-33]. Podemos assim afirmar que,

“[n]este contexto, os movimentos securitarizadores clássicos, em que a migração é vista como uma ameaça que necessita de ser lidada por meio de políticas excepcionais, permanecem dominantes” (Diez e Squire, 2008: 574).

Para além de regular e restringir a imigração, *Das Zuwanderungsgesetz* também coloca ênfase na elaboração de um quadro normativo regulador da integração, que, entre outros aspetos, estipula que o direito à naturalização esteja dependente do domínio razoável da língua alemã (Hailbronner, 2010: 8). A ideia base está em que a integração não se limite à organização de uma coexistência pacífica entre pessoas de culturas diferentes, mas promova a adesão e respeito a valores tidos como basilares a toda a sociedade. Nesta lógica, falar uma língua comum e aceitar os valores básicos fundamentais da sociedade de acolhimento é tão importante como a criação de condições que possibilitem aos imigrantes participar em todos os aspetos da vida económica, social e política em pé de igualdade com os cidadãos alemães.

A política de integração do governo alemão, praticamente inexistente até 2005 (o que é compreensível, já que este país sente não ter historicamente o direito de querer impor valores culturais aos imigrantes quando o seu passado mais recente está desde logo manchado por perseguições e genocídio), “é baseada no princípio de oferecer mais apoio para os esforços de integração ao mesmo tempo que estabelece requerimentos mais rigorosos” [Federal Ministry of the Interior, 2008a): 88]. Como tal, os imigrantes devem aprender Alemão e devem respeitar os valores básicos da sociedade alemã, ao mesmo tempo que esta deve reconhecer e remover barreiras injustas de forma a conceder aos imigrantes um tratamento que lhes garanta o acesso a todas as áreas da sociedade, economia e política em igualdade de direitos com os cidadãos alemães.

O núcleo desta política de integração consiste na oferta de cursos de integração, os quais são obrigatórios para todos os imigrantes e reduzem o tempo requerido por lei para a

naturalização de 8 para 7 anos. Tais cursos são compostos por um curso de língua alemã e por um curso de orientação. O curso de Alemão visa ensinar competências linguísticas de forma a facilitar a integração laboral e social. Como Cem Ozdemir (*apud* Schaefer, 2005: 6), um membro do Parlamento pelos *Die Grünen* nascido na Turquia, afirmou,

“sem competências linguísticas, a integração no mercado laboral está condenada ao falhanço, sendo o mesmo verdade para o diálogo social com pessoas fora do grupo de referência étnica dos imigrantes”.

O curso de orientação oferece conhecimentos sobre o sistema legal, história e cultura alemã, à luz da premissa de que examinar a cultura, história, valores políticos, sistema legal e instituições políticas contribui para criar uma fundamental ligação à sociedade de acolhimento⁴⁸.

Em resumo, a lei contém provisões relacionadas com a imigração de trabalhadores estrangeiros, receção de refugiados e requerentes de asilo, e integração de imigrantes, cobrindo ainda aspetos relacionados com a segurança na luta contra o terrorismo. Mesmo sem o sistema de pontos, que tinha sido proposto pela *SüBmuth-Kommission*, o primeiro *Das Zuwanderungsgesetz* da República Federal da Alemanha representa um marco histórico pelo seu foco na promoção da integração da população imigrante e no aumento de imigrantes altamente qualificados e imigrantes a trabalhar por conta própria. Como Otto Schily (*apud* Schaefer, 2005: 2), o Ministro do Interior à altura da entrada em vigor da nova lei, afirmou,

“o novo Ato de Imigração é uma expressão do reconhecimento de que tem havido migração para a Alemanha desde há vários anos e de que vai continuar a existir migração nos anos vindouros. Esta legislação representa assim um marco histórico. Nunca mais permitiremos ser mantidos às escuras nesta matéria”.

⁴⁸ É importante não esquecer que os cursos de orientação estão longe de ser um assunto pacífico na literatura. De facto, vários são os estudiosos que defendem que estes estimulam uma espécie de conformação cultural semelhante aos processos de aculturação, dada a importância que é colocada no conhecimento da história e da cultura da sociedade de acolhimento (Brubaker, 2001; Jacobs e Rea, 2007: 275). Como Elke Winter e Kristina John (2010: 8) afirmam, “será que é mesmo essencial para que se consiga funcionar na sociedade alemã saber onde se deve registar o cão para efeitos de impostos?”. Mais do que educar os imigrantes nas particularidades da vida social de um determinado país, este curso serve para demonstrar que, ao contrário do defendido pela União Europeia, o fardo da integração recai quase totalmente sobre os imigrantes. São estes que se têm de adaptar à sociedade de acolhimento, adotando os seus valores e, se possível, cultura.

3.2 Securitização da Migração na Alemanha

“Um exemplo particularmente importante no contexto do pós-11 de setembro prende-se com a articulação do ‘imigrante muçulmano’ como uma ‘ameaça’ para a segurança física dos cidadãos.”

(Diez e Squire, 2008: 572)

“A resposta alemã à ‘ameaça terrorista’ demonstra uma ligação entre migração e terrorismo.”

(Diez e Squire, 2008: 573)

Rotular um determinado assunto como uma ameaça securitária tem implicações significativas na criação e condução de políticas públicas, na organização de procedimentos e de normas atinentes ao assunto em causa. No caso da imigração, o rótulo tem sido utilizado para justificar uma maior vigilância sobre os imigrantes, processos mais rápidos de detenção e aumento dos casos de deportação, tudo isto no contexto de políticas de controlo de entrada e permanência nos territórios nacionais cada vez mais restritivas, a que se juntam políticas de integração que, pelo que até aqui dissemos, são no mínimo controversas quanto ao sentido de ‘integração’ que por vezes pretendem estimular.

A transformação da imigração num assunto de segurança interna do Estado e da sua sociedade releva por sua vez de modo não despidendo impactos significativos sobre a vida dos imigrantes envolvidos, já que provoca a negação do acesso de entrada e residência legal em sociedades na verdade seguras e prósperas, sobretudo quando comparadas com os padrões de respeito pelos Direitos Humanos verificados em muitos dos países de origem dos fluxos migratórios. Simultaneamente, esta transformação não raras vezes acaba por reforçar as redes de tráfico humano e de migração clandestina, o que por sua vez acaba por agravar as perceções anti-imigração entre as opiniões públicas nacionais, os meios de comunicação social e os meios políticos (Koser, 2011).

Tendo em conta as consequências da securitização da migração, é forçoso pois questionarmo-nos se esta representa efetivamente uma ameaça à segurança dos Estados. Embora as razões normalmente dadas como justificação para a transformação da migração em

ameaça não sejam as mais válidas, a verdade é que existem de facto motivos para que se proceda à securitarização da mesma.

A migração irregular é um desses motivos, dado que pode ser vista como minando a soberania do Estado [Hollifield *in* Portes e DeWind (eds.), 2008: 64]. De facto, qualquer Estado tem o direito de controlar quem atravessa as suas fronteiras e quem reside no seu território [Zolberg *in* Kritz, Keely e Tomasi (eds.), 1996: 6-7], precisamente à luz do valor absoluto que a soberania representa para o Estado. Além disso, o incremento do tráfico de imigrantes e de seres humanos representa uma ameaça real à ordem pública e ao Direito, sobretudo quando relacionados com o crime organizado e com o contrabando de bens ilícitos, como armas e estupefacientes (Koser, 2011). Ora, ao associar-se os conceitos de migração irregular e de criminalidade, está-se implicitamente a afirmar que o combate à migração (sem especificar se é esta regular ou irregular, repare-se) é também ele combate à criminalidade e até mesmo ao terrorismo que se pode esconder nas franjas da criminalidade. Esta associação da migração à ilegalidade garante assim ao Estado a aceitação por parte da opinião pública de práticas mais agressivas no combate à primeira [Carvalhais, 2010c): 156-157].

Também a chegada de imigrantes em larga escala, especialmente se estes vierem de diferentes contextos sociais e culturais da sociedade de acolhimento, pode ser entendida pelo Estado como uma ameaça à sua coesão social e ser interpretada como um potencial universo de desafios práticos e conceptuais menos apetecidos. Entre eles poder-se-á pensar na necessidade de redefinir a alocação de recursos financeiros, materiais e até humanos à luz da organização de políticas de integração, ou em problemas mais conceptuais como sejam os relacionados com os modelos de integração e de identidade nacional (Koser, 2011).

Por outras palavras, a migração pode realmente ser uma ameaça à segurança do Estado, mas não pelas razões que são normalmente apresentadas. Além disso, esta ameaça não é sistemática; é antes o resultado de circunstâncias específicas, como a migração irregular⁴⁹, a migração em larga escala, a migração durante períodos de recessão, entre outras (Koser, 2011).

⁴⁹ Claro que a migração irregular pode ser vista não como uma causa, mas como uma consequência da securitarização da migração. Os Estados, ao adotarem políticas restritivas de controlo da migração, não deixam outras opções às populações se não optarem por uma via irregular de entrada no território. Mas por outro lado, como já se afirmou, os Estados têm o direito de controlar quem entra no seu território, pelo que o fluxo de pessoas sem autorização pode ser vista como justificativa para a adoção de medidas securitárias.

Ora se aceitarmos

“que a migração é securitarizada tanto em relação aos debates que rodeiam a integração e a coesão de minorias, como em relação os debates que rodeiam o controlo fronteiriço e a segurança nacional, então são várias as formas em que podemos assistir à emergência do processo de securitarização da migração nos Estados europeus. Não se pode afirmar, contudo, que a migração como um todo foi securitarizada, mas sim que certos formas de atravessar a fronteira e certos grupos de migrantes (...) constituem o foco dos processos excludores da securitarização” (Diez e Squire, 2008: 572).

Um exemplo particularmente importante no pós-11 de setembro prendeu-se com a articulação dos imigrantes muçulmanos com a ideia de ameaça. De facto, embora sempre tenha existido uma dimensão de segurança interna na política migratória alemã, esta assumiu um papel mais significativo após os atentados de 11 de setembro e subsequentes atentados em solo europeu, sobretudo devido à existência de grandes comunidades imigrantes muçulmanas na Alemanha e devido ao facto de um número considerável de fundamentalistas islâmicos, como Metin Kaplan, terem aí conseguido asilo após escaparem a perseguições políticas nos países de origem. Pode-se assim afirmar que “o espectro do terrorismo contribuiu tanto para a explícita ‘securitarização’ da política migratória, sobretudo ao nível da UE, como para um renovado ênfase nos elementos assimilacionistas de integração e cidadania” (Green, 2007: 101). No contexto do pós-11 de setembro assiste-se pois a movimentos securitarizadores na Alemanha, que procuraram colocar em evidência a ligação entre migração e terrorismo. De facto, uma semana após os atentados, quase todos os deputados do Parlamento mostraram nos seus discursos o que para eles era a inequívoca ligação entre migração, terrorismo e segurança. O próprio Chanceler Schröder, embora tenha declarado que o terrorismo não deve impedir a adoção de uma moderna lei de imigração, enfatizou a contribuição que essa lei teria na segurança, ao impor, por exemplo, vistorias regulares ao processo de obtenção de um visto antes da entrada na Alemanha. Como Diez e Squire (2008: 574) afirma,

“[a]o efetuar a ligação entre migração e segurança, Schröder contribuiu para o enquadramento dos não-cidadãos como um risco para a segurança que precisa de ser restringido, caindo assim na securitarização da migração”.

Também a oposição, nomeadamente a União Democrata-Cristã [*Christlich-Demokratische Union* (CDU)] e a União Social-Cristã [*Christlich-Soziale Union* (CSU)], abordou a migração como um assunto de segurança que requeria medidas urgentes para o conter. Tal é visível na declaração do então líder do grupo parlamentar CDU/CSU, Friedrich Merz (*apud* Diez e Squire, 2008: 574-575), que defendeu que

“as circunstâncias do 11 de setembro tinham demonstrado quão urgentemente é necessário um conceito global para dirigir e restringir a imigração que também faça justiça aos requerimentos de segurança interna e que, acima de tudo, melhore a integração dos estrangeiros que vivem na Alemanha”.

De forma semelhante, o orador da CDU no Comité dos Assuntos Internos na *Bundestag* (*Innenausschuss*), Wolfgang Bosbach, exigiu que se procedesse a uma alteração da política alemã em matéria de imigração e asilo de forma a evitar perigos e a aumentar a segurança. Por outras palavras, Bosbach invocou a imigração enquanto ameaça real para justificar a adoção de medidas que noutras circunstâncias não seriam vistas como legítimas (Diez e Squire, 2008: 575).

Em linha com estas reações que se fizeram ouvir logo após os atentados levados a cabo nos Estados Unidos, várias medidas foram introduzidas, demonstrando a associação intrínseca entre migração, terrorismo e segurança. De acordo com Fauser (2006: 7), estas medidas podem ser divididas em cinco categorias:

- “simplificação da troca de dados entre diferentes autoridades;
- extensão da definição de infração, possibilidade de acusação e punição;
- simplificação do processo de deportação de imigrantes irregulares e de residentes de longa duração;
- perda da cidadania ou da autorização de residência; e
- fortalecimento do controlo no acesso ao território e à cidadania”.

Entre as medidas introduzidas na primeira categoria encontra-se, por exemplo, a comunicação de dados recolhidos por uma determinada autoridade com vista a serem usados por outra autoridade sempre que se suspeita de atividades criminosas ou inconstitucionais. Assim, a Alemanha expandiu e concedeu acesso a bases de dados contendo informação de vistos a mais de 6 mil agências governamentais de forma a permitir a recolha de dados para a aplicação da lei (Fauser, 2006: 8). O Registo Central de Estrangeiros [*Das Ausländerzentralregister (AZR)*], cuja base legal consiste no Ato para o Registo Central de Estrangeiros (*Gesetz über das Ausländerzentralregister*), é uma das mais importantes bases de dados da Administração Pública, contendo informação sobre os estrangeiros que residam na Alemanha por mais de três meses e estrangeiros que sejam particularmente relevantes, nomeadamente se tiverem apresentado um requerimento para a concessão de asilo, se tiverem sido expulsos, deportados ou se existirem reservas em relação à sua entrada no país, ou ainda se existir um mandato de captura em seu nome. Para além de conter o nome, data de nascimento e informações semelhantes respeitantes ao cidadão estrangeiro, a AZR guarda informação relativa ao estatuto de residência, como as autorizações de residência emitidas e renovadas, ordens de expulsão, processos de deportação e requerimentos de asilo político [Federal Ministry of the Interior, 2008b): 45-46; Página Oficial da Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) (Comissão Federal para Proteção de Dados e Liberdade de Informação)].

Dentro da segunda categoria, e de acordo com os pacotes de segurança adotados em reação ao 11 de setembro, a Alemanha aboliu os privilégios religiosos que figuravam na legislação respeitante ao associativismo. Assim, e ao contrário do que acontecia no passado em que as associações religiosas usufruíam (em contraste aliás com outras associações) de privilégios especiais que tornavam legalmente impossível proibi-las independentemente da sua ideologia, a nova lei permite proibir uma organização se esta não respeitar a Constituição, os princípios universais ou perseguir objetivos contrários à lei alemã. Com base nestas alterações, várias comunidades islâmicas que defendiam o extremismo religioso, como o Califado de Colónia, foram proibidas (Fauser, 2006: 9).

No que respeita à simplificação do processo de deportação de imigrantes irregulares e de residentes de longa duração, *Das Zuwanderungsgesetz* estabeleceu, como já foi referido, a possibilidade de expulsar uma pessoa se esta constituir um risco para a segurança nacional,

sendo que esta expulsão se deve basear num prognóstico de ameaça sustentado por factos. A expulsão é ainda possível quando líderes religiosos façam discursos que vão contra os princípios da Constituição Alemã, podendo neste caso ser acusados de serem incendiários intelectuais ou pregadores de ódio, o que torna a deportação mais fácil [Fauser, 2006: 9; Federal Ministry of the Interior, 2008a): 159; Federal Ministry of the Interior, 2008b): 67-68].

Como parte dos pacotes de segurança introduzidos em 2002, foram incluídas novas razões para a perda da cidadania e para a negação da concessão ou renovação da autorização de residência. Assim, se uma pessoa constituir um risco para a segurança nacional, participar em atividades inconstitucionais ou violentas ou fizer apelos públicos a favor das mesmas, ou ainda se for membro de uma organização que apoie o terrorismo internacional, a autorização de residência ser-lhe-á negada e não lhe será permitido apresentar um pedido para a naturalização. Além disso, serão imediatamente deportadas pessoas a quem tenha sido negada a autorização de residência pelos motivos atrás mencionados e aquelas que prestarem falsas informações ou informações incompletas às autoridades sobre estes tópicos [Fauser, 2006: 10; Federal Ministry of the Interior, 2008a): 159; Federal Ministry of the Interior, 2008b): 65-66; Hailbronner, 2010: 17].

Finalmente, novas regras, adotadas ao nível europeu e ao nível nacional, foram também introduzidas para fortalecer o controlo no acesso ao território, musculando os requerimentos para a obtenção de visto, de cidadania e de autorização de residência. Estas regras incluem melhorias técnicas respeitantes à deteção de documentos falsos e às travessias não autorizadas de fronteiras em aeroportos, portos e fronteiras terrestres. Também as empresas de transportes de passageiros são obrigadas a assegurar-se de que os seus passageiros possuem todos os documentos necessários e a transmitir todos os dados relevantes às autoridades competentes. Para além disso, antes de ser concedida uma autorização de residência ou antes de um imigrante se poder naturalizar, os serviços de inteligência alemães devem assegurar-se de que a pessoa em causa não praticou nenhuma atividade inconstitucional, como estabelecido pelo *Zuwanderungsgesetz*. Do mesmo modo, quando um imigrante requer a sua naturalização, tem a obrigação de informar as autoridades do seu registo criminal em outros países [Fauser, 2006: 11; Federal Ministry of the Interior, 2008b): 88].

Claro que não se pode dizer que estas performances legislativas restritivas em matéria de imigração sejam apenas o resultado ou a resposta aos acontecimentos terroristas e às consequentes preocupações com a segurança. Também uma performance económica mais fraca contribuiu para esta gradual securitarização. Contudo, a verdade é que após o 11 de setembro, a migração passou a ser equacionada em definitivo em termos do seu significado para a segurança quer do Estado quer da Europa, conduzindo ao legitimar de uma legislação migratória mais restritiva, como ficou evidenciado pelo texto final do *Zuwanderungsgesetz* (Diez e Squire, 2008: 575).

Em paralelo, pode-se afirmar também que a securitarização da migração no contexto nacional reflete a existência a montante de determinadas conceções de cidadania, as quais funcionam como enquadramento para os debates que rodeiam a migração. Assim, o facto de a cidadania na Alemanha ser caracterizada por um compromisso com o princípio do *jus sanguinis* (cidadania por descendência, significando que a identidade desta se revê na ideia de nação largamente definida pela sua cultura e pertença étnica) faz com que neste país a probabilidade de os imigrantes serem encarados como ameaças à segurança seja muito maior. De facto, a securitarização da migração na Alemanha reflete uma articulação discursiva do imigrante como o 'outro', o que é em parte condicionado pela forma como o conceito de cidadania é encarado. A tendência de conectar migração e terrorismo acaba pois por advir de "uma tradição de cidadania em que as distinções entre cidadãos e não-cidadãos são explicitamente 'eticizadas' apesar da recente inclusão de provisões *jus soli*" (Diez e Squire, 2008: 578). Com efeito, embora atualmente a noção de cidadania já não se restrinja ao *jus sanguinis*, tendo a lei alemã adotado elementos *de jus soli*, a noção de uma comunidade ligada por laços sanguíneos permanece tanto na legislação como no discurso público alemães. Ao seguir este princípio de hereditariedade e ao efetuar uma distinção entre cidadania (que se relaciona com a pertença ao Estado) e nacionalidade (que é algo que existe 'naturalmente'⁵⁰, dado que a nação é vista como uma comunidade orgânica, natural), a Alemanha estabelece assim regras rigorosas no que toca a cidadãos e não-cidadãos baseadas numa *quasi* natural distinção entre ambos que não pode ser transgredida (salvo em casos muito excecionais). Como tal, ser Alemão significa pertencer

⁵⁰ Esta sensação de que a nacionalidade é uma característica inata do ser humano não é defendida por todos os autores que se dedicam ao estudo do nacionalismo. Veja-se o caso de Ernest Gellner (1993) que afirma que embora pareça que a nacionalidade é algo de intrínseco ao ser humano, tal não é verdade, dado que as nações nem sempre existiram e em qualquer circunstância. De facto, a nação é um conceito só muito recentemente introduzido na história da Humanidade (e mesmo quando se passou a falar em nação esta tinha definições muito distintas da definição atual) e é um produto de conjunturas históricas particulares e inevitavelmente localizadas (Hobsbawm, 1997).

não só a uma comunidade que transcende o presente, mas também ao Estado alemão visto como a configuração política incompleta da nação alemã (Diez e Squire, 2008: 568). Esta separação entre Estado e Nação, entre cidadão e não-cidadão, e a definição étnica de cidadania faz com que os imigrantes sejam sempre encarados como o *'outro'* e, conseqüentemente, como uma ameaça à identidade nacional que deve ser abordada através de formas excepcionais de política.

Em jeito de conclusão, diríamos que a migração na Alemanha foi alvo de um processo acentuado de securitarização no decorrer do 11 de setembro, sendo que tal processo não se alterou desde então. Mas será que esta securitarização influenciou a imigração de Muçulmanos, nomeadamente de Turcos, para a Alemanha, provocando uma diminuição dos fluxos migratórios? E, por outro lado, que impactos teve mais a jusante, isto é, sobre a qualidade de integração da comunidade turca residente na Alemanha?

3.3 Imigração e integração de imigrantes turcos

“Há 50 anos que os imigrantes turcos fazem parte da sociedade alemã e são vários os aspetos positivos. Embora ainda existam problemas reais em relação à integração social dos imigrantes de terceira geração e aos níveis de desemprego, muitos encontraram sucesso educacional e profissional. Por outras palavras, a existência de imigrantes turcos na Alemanha é agora parte da história partilhada do país, impossível de distinguir.”

(Schaefer, 2005: 3)

“Existe a sensação na Alemanha de que mesmo os Turcos que se encontram integrados não são verdadeiramente Alemães.”

(Erllich, 2005)

Na Alemanha existem atualmente cerca de 3 milhões e 400 mil Muçulmanos, dos quais aproximadamente 2 milhões e 600 mil são Turcos ou Alemães com ascendência turca, ou seja, indivíduos de ascendência turca que adquiriram a nacionalidade alemã. Destes, apenas um quarto veio para a Alemanha como imigrante económico, enquanto que 53% imigrou ao abrigo

do direito à reunificação familiar e 17% dos Turcos com idade superior a 18 anos já nasceu no país (Hochmuth, 2006).

Os imigrantes turcos, maioritariamente provenientes da província da Anatólia, começaram a chegar à Alemanha essencialmente a partir de 1961⁵¹, altura em que, devido à necessidade de mão de obra não-qualificada ou semiqualificada para sustentar o milagre económico do pós-guerra, este país assinou um acordo com a Turquia para a contratação de trabalhadores. Esse acordo previa que os *Gastarbeiter* permanecessem no país por um período de dois anos após o qual deveriam regressar ao seu país de origem para dar lugar a outros trabalhadores (o chamado princípio rotativo ou de migração circular). Devido a este princípio, a Alemanha nunca se preocupou em introduzir políticas para a integração destes imigrantes, dado que não era esperado que os mesmos se instalassem de forma definitiva no país. Em 1964, em parte devido à pressão exercida pela indústria alemã que não queria estar continuamente a treinar novos trabalhadores, este princípio foi removido do acordo entre a Alemanha e a Turquia, o que, juntamente com decisões europeias apoiadas por tribunais alemães que clarificavam que os imigrantes turcos tinham o direito de permanecer na Alemanha não podendo ser expulsos exceto de tivessem cometido crimes graves, fez com que de temporários estes trabalhadores passassem a permanentes.

Quando em 1973, devido ao choque petrolífero que colocou um fim ao crescimento económico alemão, a Alemanha resolveu acabar com a contratação de trabalhadores estrangeiros, a maioria dos imigrantes turcos, ao contrário do que era esperado pelo governo, optou por permanecer no país e por trazer as suas famílias ao abrigo do direito de reunificação familiar. Assim, em vez de diminuir, o número de imigrantes turcos aumentou, tendência que se manteve ao longo dos anos seguintes graças aos imigrantes de segunda e terceira geração⁵² que

⁵¹ Os Turcos já há muito que imigravam para a Alemanha. De facto, em 1927, foi assinado um acordo entre os dois países que estabelecia que os Turcos tinham o direito a entrar na Alemanha com visto e o direito a uma licença de permanência, exceto se fossem condenados por um crime ou em determinadas circunstâncias (Schaefer, 2005: 7). Contudo, foi a partir de 1961, com o acordo de contratação de trabalhadores estrangeiros, que os fluxos migratórios se intensificaram.

⁵² Embora tenhamos optado por manter a expressão "segunda e terceira geração", reconhecemos que esta não é verdadeiramente correta. De facto, já não estamos perante imigrantes, mas perante indivíduos nascido em solo alemão, muitos dos quais sem qualquer contacto com os países de origem de seus pais. A expressão, que esteve muito em voga nos anos 80, do ponto de vista da sociologia das migrações é cada vez menos usada até porque traduz uma visão exclusora do 'outro', obrigando-o a manter-se numa categoria de "imigrante" mesmo quando esta já não lhe é aplicável.

frequentemente optam por casar com nacionais oriundos da Turquia (González-Ferrer, 2006: 171).

Como já se referiu, os Turcos são a maior comunidade estrangeira na Alemanha e continuam a viver essencialmente nas áreas que no passado eram fortemente industrializadas – como Berlim, Colónia, Hamburgo, Duisburg, Augsburg-Munique, Estugarda, Frankfurt, Niirnberg, Darmstadt e Gtippingen – e onde a primeira geração encontrou trabalho.

Dentro desta comunidade, o Turco permanece a língua franca, com muitos imigrantes, sobretudo da primeira geração, a terem imensas dificuldades em comunicar na língua do país de acolhimento. Os Turcos de segunda e terceira geração, pelo contrário, revelam uma cada vez maior apetência para o Alemão, embora continuem muito aquém dos alemães nativos e mesmo das outras comunidades de imigrantes. O apelo em relação à aprendizagem do Alemão justifica-se pelo facto de as novas gerações se aperceberem da importância de falar a língua com vista a uma melhor integração. Com efeito, a falta de competências linguísticas é um grande entrave à integração socioeconómica dos imigrantes turcos, dado que os impede de ter um bom desempenho escolar, relegando-os para empregos não-qualificados com baixos salários, ou para o desemprego⁵³, e não permite que os mesmos estabeleçam relações fora da sua comunidade. É por isso que as políticas de integração se focam essencialmente no aumento da participação dos imigrantes no mercado laboral e no sucesso educacional da segunda e terceira geração (Avci, 2006: 73).

Esta falta de competências linguísticas e a conseqüente elevada taxa de desemprego dentro da comunidade turca é, pelo menos em parte⁵⁴, explicado pelo sistema escolar alemão, o qual é altamente estratificado, sendo as crianças encaminhadas para diferentes tipos de escolas secundárias após apenas quatro anos de escolaridade. Embora os sistemas escolares variem de acordo com os *Länder*, as opções mais comuns são a *Hauptschule*, que corresponde ao nível mais baixo e que conduz à obtenção do *Hauptschulabschluss*, um diploma que tem pouco valor no mercado laboral mas que dá acesso ao treino vocacional; a *Realschule*, uma escola de nível intermédio que providencia uma educação geral mais completa e que termina com o

⁵³ O desemprego entre os imigrantes turcos (25,5%) é duas vezes superior à média nacional e também às taxas de desemprego nas restantes comunidades imigrantes.

⁵⁴ Outra das possíveis razões para esta falta de competências linguísticas passa pela fraca rede de ensino pré-escolar que permitiria aos imigrantes de segunda e terceira geração adquirir um nível mais levado de Alemão antes de iniciarem o seu percurso escolar.

Realschulabschluss, o qual possibilita a continuação dos estudos com vista à aquisição de qualificações que permitam prosseguir com uma educação vocacional ou superior; e, finalmente, o *Gymnasium*, o nível academicamente orientado que culmina com o *Abitur* ou *Fachhochschulreife*, credenciais requeridas para o acesso à educação terciária (Luthra, 2010: 7-8). Estudos demonstram que crianças imigrantes ou com antecedentes migratórios tendem a ser enviadas para o nível mais baixo do sistema educacional alemão. Em 1999, 48,8% dos estudantes turcos frequentavam a *Hauptschule*, 18,8% frequentavam a *Realschule* e 12,9% frequentavam o *Gymnasium* [os restantes 19,5% correspondem aos alunos encaminhados para uma *Gesamtschulen* (escola integrada)] (Thränhardt, 2004: 161). Pelo contrário, no mesmo ano, mais de 30% dos estudantes nativos, ou seja, estudantes com ambos os pais alemães, eram matriculados no *Gymnasium* (Stanat *et al.*, 2002: 12; Hoßmann e Karsch, 2011). Além disso, o número de Turcos de segunda e terceira geração que obtém o *Abitur* (14%), embora apresentando resultados promissores em relação aos imigrantes de primeira geração, continua a ser baixo por comparação com os nativos (o número é 50% inferior) (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, *s.d.*: 3-4).

Em 2009, embora tendo melhorado, os números continuavam a demonstrar a diferença entre imigrantes (em especial Turcos) e nativos. Assim, de entre os membros da comunidade turca (aqui estão incluídos os imigrantes com e sem experiência de migração, ou seja, os imigrantes de primeira, segunda e terceira geração e os imigrantes naturalizados), 31,8% tinha terminado a *Hauptschule*, 12,25% a *Realschule* e 22,5% tinha adquirido o *Abitur*, enquanto que entre os Alemães nativos (ou Alemães sem antecedentes migratórios), 30,9% possuía o *Hauptschulabschluss*, 23% o *Realschulabschluss* e 30,7% o *Abitur* (Departamento Federal de Estatística, 2010). Podemos assim afirmar que continua a existir uma discriminação em relação a imigrantes e pessoas com passado imigrante no que toca à educação, o que prolonga o fosso existente estes e nativos (Hoßmann e Karsch, 2011).

O resultado da discriminação no percurso escolar reflete-se, como já referimos, nas elevadas taxas de desemprego que os imigrantes turcos apresentam. Com efeito, embora os Turcos do sexo masculino possuíssem em 2002 uma taxa de emprego de 65% (que mesmo assim era inferior à taxa de emprego entre os nativos – 78%), possuíam igualmente a mais elevada taxa de desemprego (25,5%), não só em relação aos nativos, mas também quando comparada com as taxas de desemprego das restantes comunidades imigrantes. E embora a

situação em 2007 tivesse melhorado, com uma diminuição da taxa de desemprego para os 20,3%, esta continuava a ser o dobro daquela registada para os Alemães nativos (10,1%) (Alican, 2010). O sucesso educacional (ou, no caso dos imigrantes turcos, a falta dele) explica em parte as diferenças no que toca a taxas de emprego e ao prestígio de emprego. Assim, uma melhoria do sucesso educativo refletir-se-ia numa melhoria da performance laboral dos imigrantes. Contudo, esta não é única explicação para o fosso que separa nativos e imigrantes no mercado laboral. A discriminação também desempenha um papel importante, relegando os Turcos, mesmo quando possuidores de uma educação secundária ou terciária, para empregos com um menor prestígio social ou para o desemprego (Euwals *et al.*, 2007: 6; Luthra, 2010: 11). Pode-se assim afirmar que a integração económica só foi parcialmente conseguida, dado que uma grande percentagem da comunidade turca se transformou numa subclasse dependente de subsídios públicos, o que contribuiu para o aumento do distanciamento entre esta e a população nativa (Mueller, 2006: 435).

De facto, mesmo quando detentores de um nível de educação mais elevado e de um emprego estável, muitos Turcos de segunda e terceira geração nascidos e educados na Alemanha, sentem que a sociedade alemã não os acolhe integralmente, discriminando-os pelo facto de não serem etnicamente alemães e, sobretudo, por serem Muçulmanos⁵⁵. Como resposta a este sentimento de não-aceitação, os Turcos refugiam-se na religião e na tradição. Assiste-se, assim, a uma reconexão às suas raízes turcas, com os seus membros a sentirem-se mais Turcos do que Alemães (Hochmuth, 2006) mesmo quando detentores de cidadania alemã, bem como a uma maior ligação aos valores islâmicos como forma de superação do que é percebido como ausência de pertença efetiva à comunidade alemã, e como forma, portanto, de resistência cultural ao que é igualmente percecionado como uma forma de rejeição por parte da sociedade alemã.

Este aumento da religiosidade suscita dois medos junto do público alemão. Por um lado, temem o surgimento de sociedades paralelas que não sejam compatíveis com a cultura alemã e com a democracia, e por outro lado receiam que devido a isso alguns destes imigrantes se

⁵⁵ Listamos aqui algumas citações apresentadas num artigo do The Economist (2008) exemplificativas desta realidade: "Independentemente do quão alto eles subam, do quão bom seja o seu Alemão, não é permitido aos Turcos esquecerem-se de que são estrangeiros. 'Eu emprego 100 pessoas e mesmo assim ainda não sou visto como Alemão', diz o senhor Sorgec." No mesmo artigo pode ainda ler-se: "Mais de dois terços dos Turcos vêm-se como vítimas de discriminação, afirma Faruk Sen do Centre for Studies on Turkey em Essen".

tornem recrutas de movimentos fundamentalistas que incitam à violência. Estes temores, por sua vez, são utilizados pelos atores securitarizadores para comprovar a necessidade de se securitarizar a migração para que assim se proceda a um combate eficaz à ameaça que a mesma representa.

Também os casamentos entre nativos e imigrantes, que se têm tornado cada vez mais comuns, podem ser considerados como um indicador particularmente significativo de integração e de identificação (Thränhardt, 2004: 162; González-Ferrer, 2006: 172). Pelo contrário, a prática de importar parceiros do país de origem é encarada como o tipo de escolha que indica o mais baixo nível de integração, dado que revela uma preferência específica por casar com alguém dentro do seu grupo étnico que não tenha tido contacto prévio com o país de acolhimento em que o imigrante se encontra⁵⁶. Olhando para o número de casamentos mistos, vemos que, embora se tenha registado um aumento desde a década de 70, os números permanecem muito baixos (Avci, 2006: 80). De facto, entre os imigrantes turcos casados em 2007 (861 690), apenas 79 845 (ou seja, 9,3%) o fizeram com um Alemão (Federal Statistical Office, 2008: 42), e em 2009, de acordo com o Microcensos, somente 2,68% da comunidade turca (incluimos aqui imigrantes com e sem passado migratório, ou seja, imigrantes de primeira, segunda e terceira geração e imigrantes naturalizados) estava casada com um Alemão sem antecedentes migratórios (Fonte: Departamento Federal de Estatística, 2010). Esta situação pode conduzir à emergência de sociedades paralelas, um desenvolvimento que não é conducente a uma integração de sucesso.

Em súpula, de acordo com estudos levados a cabo pelo Instituto para a População e Desenvolvimento em Berlim, os Turcos a viver na Alemanha estão menos integrados do que outros grupos de imigrantes, têm por norma um nível de escolaridade mais baixo [segundo estes estudos, “30% dos Turcos e daqueles com origem turca não terminaram a escola” (The Local, 2009)] e possuem empregos com baixos salários ou estão desempregos (Bartsch, Brandt e Steinvorth, 2010). Possuem, além disso, taxas elevadas de donas de casa e estão

⁵⁶ Claro que esta preferência por parceiros importados pode ser parcialmente explicada pelo desequilíbrio em termos de sexo entre a população imigrante, o qual vigora mesmo entre a segunda e a terceira geração. De facto, em 2009, dos 1 658 083 imigrantes turcos, 870 472 eram homens (Fonte: Ausländerzentralregister, 2011). Contudo, de acordo com os poucos estudos existentes até à data, esta prática prende-se essencialmente com a importância que os valores tradicionais ainda exercem sobre os indivíduos da comunidade turca e o desejo de uma noiva “pura” (González-Ferrer, 2006: 172).

frequentemente dependentes de subsídios estatais, o que contribui para que os Alemães olhem para esta comunidade com desconfiança (Hoßmann e Karsch, 2011).

Pelos dados já apresentados, consideramos razoável afirmar-se que a comunidade turca terá sido afetada pela securitarização da imigração, e em particular pela sua intensificação no pós-11 de setembro.

A verdade é que se já existia uma dinâmica de discriminação muito clara antes da securitização, esta veio, senão reforçar, pelo menos permitir a continuidade sem qualquer censura de tal dinâmica. Não sendo pois possível identificar o grau de impacto da securitização sobre a prossecução das dinâmicas de discriminação já em curso, é contudo claro e objectivável que a securitização contribuiu negativamente para a qualidade da integração da comunidade turca na Alemanha. De facto, embora alguns indicadores do processo de integração tenham registado melhorias, nomeadamente as competências linguísticas e o desempenho escolar e laboral, a discriminação da comunidade turca continua a ser predominante entre a sociedade alemã, processo para o qual muito contribuíram os discursos e práticas de securitarização da imigração na exata medida em que ajudaram ao reforço da imagem negativa do Turco enquanto ameaça à integridade germânica.

E que impacto é que esta mesma securitarização teve sobre os fluxos de potenciais imigrantes turcos?

De acordo com as estatísticas apresentadas pelo Departamento Federal Alemão de Estatísticas [*Statistisches Bundesamt Deutschland* (Destatits)], existiam, em 2009, 1 658 083 imigrantes turcos a viver na Alemanha, o que faz da comunidade turca o maior grupo de estrangeiros residente no país. No entanto, comparadas com anos anteriores – nomeadamente com 1999, em que se registavam 2 053 564 Turcos (de acordo com os dados do *Migration Policy Institute*), estas estatísticas revelam uma diminuição do total de Turcos residentes na Alemanha.

Há pelo menos três possíveis explicações que podemos avançar como tentativas de responder ao porquê dessa diminuição (German National Contact Point for the European Migration Network, 2009: 19; European Migration Network, 2010: 56). Por um lado, o número de naturalizações, resultantes da introdução da nova Lei da Nacionalidade

(*Staatsangehörigkeitsgesetz - StAG*) em 2000, que estabeleceu novas regras respeitantes à naturalização. Com efeito, embora o número de Turcos que adquiriram nacionalidade alemã tenha entrado em declínio a partir de 1999, ano em que se atingiu o máximo de 100 324 naturalizações, a verdade é que a comunidade turca continua a ser a que mais procura a nova nacionalidade, seguida por nacionais da Bósnia e Herzegovina, Sérvia, Montenegro e Croácia, bem como por nacionais da Polónia e Iraque (European Migration Network, 2006: 10).

Tabela 1 – Aquisição da Nacionalidade por Imigrantes Turcos na Alemanha

Ano	Aquisição da Nacionalidade
1999	100 324
2000	82 861
2001	76 573
2002	64 631
2003	56 244
2004	44 465
2005	32 661
2006	33 388
2007	28 861
2008	24 449
2009	24 647

Fonte: Departamento Federal de Estatística, Wiesbaden, 2010

Uma outra possível explicação, poderá passar pela migração de retorno. Tal como a imigração, a migração de retorno é influenciada por mudanças e crises políticas, daí que se registem picos como os que ocorreram após a crise energética de 1973 e em 1983-84 aquando da introdução de uma nova Lei que promove a migração de retorno (*Das Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft*). Desde 2006, e pela primeira vez desde a década de 80, a emigração turca da Alemanha apresentou números mais elevados do que a imigração turca para a Alemanha, tendo-se mantido assim desde então. Estes números podem ser explicados pelo crescimento económico turco, mas também pela discriminação e dificuldades de integração sentidas pelos imigrantes (Sirkeci, Cohen e Yazgan, 2012).

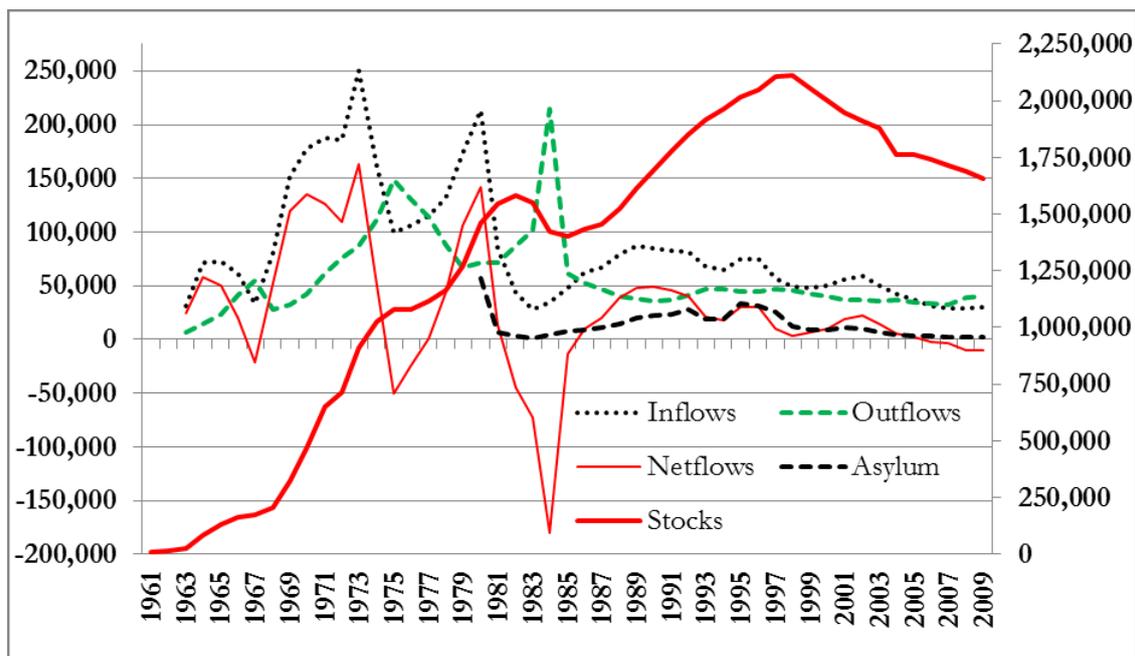
Tabela 2 – Entrada e Saída de Imigrantes Turcos de e para a Alemanha

Ano	Entradas	Saídas	Total
1999	48 129	42 823	+ 5 306
2000	50 026	40 263	+ 9 763
2001	54 695	36 495	+18 200
2002	58 128	36 750	+ 21 378
2003	49 774	36 863	+12 911
2004	42 644	38 005	+ 4 639
2005	36 019	34 466	+ 1 553
2006	30 720	32 424	- 1 704
2007	27 599	29 879	- 2 280
2008	26 653	34 843	- 8 190
2009	27 212	35 410	- 8 198

Fonte: Departamento Federal de Estatísticas, Wiesbaden, 2011

Finalmente, uma outra eventual explicação passará por uma tendência geral de declínio dos fluxos migratórios provenientes da Turquia, o que pode ser explicado pelo crescimento económico que o país tem registado na última década.

Figura 1 – Migração da Turquia para a Alemanha entre 1963 e 2009 (adotado de Sirkeci, Cohen e Yazgan, 2012: 37)



Source: Akkoyunlu (2011); Sirkeci (2006); UNHCR

Sejam quais forem as verdadeiras e derradeiras explicações, a verdade é que entre 1999 e 2009 se assistiu a uma real diminuição da população imigrante turca na Alemanha acompanhada de uma efetiva redução do número de novos imigrantes turcos a entrar em território alemão. Em 1999, foram registadas 48 129 entradas de migrantes provenientes da Turquia, número que aumentou até 2002, quando se registaram 58 128 novas entradas. A partir desse ano, contudo, começou-se a verificar uma tendência para a diminuição, com 2009 a ficar-se pelas 27 212 entradas de Turcos na Alemanha. Esta evolução é visível na Tabela 2 e na Tabela 3.

Tabela 3 – Número Absoluto de Entradas de Imigrantes Turcos na Alemanha

Ano	Total	Homens	Mulheres
1999	48 129	28 394	19 735
2000	50 026	29 499	20 527
2001	54 695	33 399	21 296
2002	58 128	35 919	22 209
2003	49 774	30 791	18 983
2004	42 644	26 253	16 391
2005	36 019	20 883	15 136
2006	30 720	18 122	12 598
2007	27 599	16 485	11 114
2008	26 653	16 390	10 263
2009	27 212	16 762	10 450

Fonte: Departamento Federal de Estatísticas, Wiesbaden, 2011

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.

Esta diminuição do número de entradas de imigrantes turcos ficou a dever-se a um decréscimo de entradas em três tipos de imigração:

- na *migração laboral*, uma vez que a securitarização da migração levou à adoção de medidas mais restritivas que dificultaram a entrada de novos imigrantes em solo europeu (OCDE, 2009: 192);
- na *migração resultante da reunificação familiar*, que foi dificultada no seguimento das alterações feita em agosto de 2007 ao *Zuwanderungsgesetz*, decorrentes por sua vez da necessidade de incorporar aspetos legais de diversas Diretivas da União Europeia respeitantes à residência e ao asilo⁵⁷;

⁵⁷ Estas introduziram alterações significativas no que concerne à imigração de cônjuges no sentido de promover maior qualidade de integração dos imigrantes e evitar os casos de casamento forçado. Entre as alterações introduzidas, conta-se a obrigatoriedade de ambos os cônjuges terem no mínimo 18 anos e de o cidadão estrangeiro que decide imigrar possuir conhecimentos básicos de língua alemã que lhe permitam comunicar em situações do dia a dia, conseguindo assim integrar-se de forma mais célere e eficaz na sociedade alemã desde o momento em que chegue ao país. Além disso, o imigrante ao qual os membros da família se desejem unir não pode apresentar motivos para expulsão, deve possuir uma autorização de residência, autorização de permanência ou uma autorização de residência europeia de longa duração, um espaço de habitação

- e nos *requerentes de asilo*. Com efeito, o número de requerentes de asilo registou uma diminuição durante essa década, atingindo um pico em 2001 quando 10 869 Turcos pediram asilo na Alemanha, para depois decair drasticamente até 2008 (OCDE, 2008: 318), como se pode ver na Tabela 4⁵⁸.

Tabela 4 – Evolução do Número de Requisições de Asilo na Alemanha apresentadas por Cidadãos Turcos

Ano	Total de pedidos de requisições de asilo apresentados na Alemanha por cidadãos turcos
1999	9 065
2000	8 968
2001	10 869
2002	9 575
2003	6 301
2004	4 148
2005	2 958
2006	1 949
2007	1 437
2008	1 408
2009	1 429

Fonte: OCDE, 2010; UNHCR Statistical Online Population Database, 2011

suficientemente grande para albergar todos os membros que se lhe pretendam juntar e meios de sobrevivência que lhe possibilitem sustentar-se sem recurso a fundos públicos.

⁵⁸ Olhando para a evolução da lei do asilo na Alemanha, vemos que, até 1993, esta era tida como a mais generosa do mundo, concedendo o direito ilimitado a asilo a indivíduos que fosse vítimas de perseguição política. Mas porque mudanças geopolíticas e crises dentro da Europa levaram a um aumento dramático do número de requerentes de asilo até 1992 (o pico foi atingido nesse ano, com cerca de 440 000 requerentes de asilo), tal concorreu para a abertura de um debate político intenso que culminou, em 1993, com um acordo interpartidário para tornar a lei do asilo mais restritiva, ao introduzir alterações à *Grundgesetz* da República Federal da Alemanha. Com a reforma desta lei, o número de requerentes de asilo começou progressivamente a diminuir. Uma provisão importante que contribuiu para tal diminuição foi a introdução da noção de *pais de origem e de trânsito seguro*. Os possíveis requerentes de asilo que entrem na Alemanha através de um destes países não podem apresentar um pedido de asilo e são forçados a regressar a dito país. Além disso, os refugiados que entrem no território alemão através de um país terceiro seguro passam a não ter direito de admissão aos procedimentos de asilo.

Mas será que esta diminuição dos fluxos migratórios provenientes da Turquia se ficou a dever a uma securitarização da migração?

A verdade é que é difícil responder a esta questão. Uma prova mais conclusiva passaria por uma análise do número de cidadãos que emigraram da Turquia para a Alemanha entre 1999 e 2009 de forma a verificar se este número se manteve inalterado ou se também registou uma quebra. Contudo, se as estatísticas sobre migração internacional são frequentemente limitadas pela escassez e falta de qualidade dos dados, tal é particularmente pertinente no caso da Turquia, onde é quase impossível especificar quem emigrou para que país e como o fez. Com efeito, não existe informação sobre o processo cronológico e geográfico dos fluxos migratórios turcos, pelo que é difícil obter estimativas credíveis do número de emigrantes que saíram do país durante a década a que se refere o estudo. As únicas estatísticas existentes provêm dos dados recolhidos nos países de acolhimento, neste caso a Alemanha, os quais indicam que houve efetivamente uma diminuição no número de emigrantes turcos. No entanto, não se pode estabelecer uma ligação direta entre esta diminuição dos fluxos migratórios e as mudanças efetuadas nas políticas migratórias durante a década a que nos referimos. No geral, a quebra da migração parece ser uma tendência a longo-prazo (European Migration Network, *s.d.*: 5).

Em conclusão, embora de acordo com os dados recolhidos pela Destatits, OCDE, Eurostat e UNHCR, os fluxos migratórios turcos em direção à Alemanha tenham de facto diminuído, a ausência de dados fiáveis que atestem se a emigração turca diminuiu efetivamente no seu todo entre 1999 e 2009, ou apenas se a Diáspora passou a contemplar novas trajetórias, torna ainda mais difícil compreender até que ponto a descida dos níveis migratórios para a Alemanha tem na sua raiz a securitarização da imigração nesse país. O que se pode concluir é que houve uma securitarização das políticas em matéria de migração e asilo na Alemanha, e que tal não pode ser inócuo no seu impacto sobre as correntes migratórias, já que uma das consequências claras dessa securitarização foi precisamente o acentuado dificultar do acesso legal dos imigrantes ao território alemão.

Paralelamente, podemos também concluir que a securitarização afetou a qualidade dos já de si difíceis e delicados processos de integridade das comunidades imigrantes turcas instaladas na Alemanha. Na verdade, pese embora a incorporação no acervo legislativo alemão de políticas antidiscriminação desenvolvidas pela União Europeia, e apesar da adoção de novas

políticas de integração, o facto é que a comunidade turca continua a ser vista como uma ameaça à segurança e integridade do Estado e da sociedade alemã. A securitarização da imigração veio pois reforçar a dupla condição de estigmatizada da comunidade turca, enquanto imigrante e enquanto muçulmana, tornando-a na imagem privilegiada do '*outro*' que se rejeita e se teme.

Conclusões

A necessidade de mais mão de obra em diversos países europeus para, simultaneamente, reconstruir a área devastada e fomentar o *boom* económico que se seguiu à II Guerra Mundial, transformou a Europa do século XX num continente de imigração.

Na República Federal da Alemanha assistiu-se então ao estabelecimento de programas de contratação de trabalhadores convidados – os *Gastarbeiter* – por meio de uma série de acordos bilaterais assinados com vários países do Mediterrâneo – Itália (1955), Espanha (1960), Grécia (1960), Turquia (1961), Portugal (1964) e Jugoslávia (1968). Durante as duas décadas seguintes, a imigração continuou a ser percecionada na Alemanha como uma forma de colmatar a escassez de mão de obra por via da qual se fomentava a expansão económica. O estatuto do imigrante não era pois considerado um problema político e muito menos avaliado como um problema securitário.

Foi só com a crise petrolífera do início da década de 70 e o crescimento das taxas de desemprego resultantes do abrandamento económico que a imigração começou a ser equacionada na Europa já não como uma oportunidade, mas como um potencial desafio e até mesmo como eventual ameaça às sociedades recetoras, levando assim à gradual adoção de políticas de entrada e permanência mais restritivas.

A mudança de paradigma na abordagem europeia à imigração a partir da década de 70 traduziu-se no gradual desenvolvimento da securitarização das questões migratórias, fenómeno interpretativo cuja linguagem política conhece uma particular intensificação após os atentados do 11 de setembro de 2001. Neste processo, os imigrantes, em especial os imigrantes muçulmanos, passaram a ser equacionados com terrorismo e criminalidade transnacional e a ser vistos como uma ameaça nacional e societal. Esta associação, embora já visível aquando dos Acordos de Schengen nos anos 80, foi todavia enfatizada com os atentados do 11 de setembro e os que se lhe seguiram em solo europeu, adquirindo então um *momentum* que a revestiu de uma maior urgência e relevância política.

O fenómeno da migração passa então a ser claramente lidado dentro de um quadro de segurança, permitindo aos atores securitarizadores – supranacionais, nacionais e locais – a adoção de medidas excecionais para combater a ameaça que o mesmo representa, o que por sua vez contribui para um reforço de estereótipos negativos e um exacerbar de receios entre as opiniões públicas face aos imigrantes. Foi isto que Didier Bigo apelidou de ‘dilema de segurança’, pois embora o processo de securitarização tenha por objetivo reassegurar as populações, garantindo-lhes que as instituições tudo farão para as proteger da ameaça que a migração parece representar, tal processo contribui, inevitavelmente, para um aumento do medo do ‘*outro*’ [Buonfino, 2004b): 48], intensificando assim a estigmatização do imigrante. Paralelamente, o reforço da estigmatização desencadeia maior alienação do próprio imigrante, dificultando assim a sua integração. Podemos constatar isto mesmo tomando a Alemanha e a sua comunidade imigrante turca, a maior comunidade imigrante do país, como exemplos. Com a securitarização das práticas e dos discursos sobre a migração após os atentados em solo americano e subsequentes ataques na Europa, assistiu-se a um intensificar da discriminação de que a comunidade Turca já era alvo. Este sentimento de não-aceitação por parte da sociedade alemã levou os Turcos a refugiarem-se na religião e na tradição, o que foi aproveitado por setores mais conservadores do Estado para exacerbar a necessidade de receio do ‘*outro*’ já presente junto dos Alemães, contribuindo assim para a legitimação pública de medidas extraordinárias que em outras circunstâncias não seriam vistas como democraticamente válidas na abordagem à migração e às minorias étnicas.

Mas qual o verdadeiro impacto deste processo de securitarização no fluxo de entrada de migrantes turcos na Alemanha entre 1999 e 2009? E de que forma tal processo terá influenciado a integração da comunidade imigrante turca nesse período de tempo? Estas foram as questões centrais às quais procurámos responder ao longo do presente trabalho.

Os imigrantes turcos e os cidadãos alemães de origem turca residentes na Alemanha, foram afetados de forma significativa pela securitarização da migração, sobretudo após o 11 de setembro. Na verdade, o seu estatuto de imigrante, ou pelo menos de indivíduo com um passado pessoal ou familiar de diáspora, associado à sua condição de muçulmano, conduziram à instrumentalização política da sua identidade, transformando-o numa das principais ameaças à segurança da sociedade alemã, alvo por isso de discriminações em diversas áreas dessa mesma sociedade.

Embora nos últimos anos a Alemanha tenha incorporado na sua legislação várias diretivas europeias que procuram combater a discriminação, nomeadamente a discriminação contra estrangeiros, a verdade é que esta subsiste, relegando os imigrantes turcos em particular para os níveis mais baixos do sistema educativo e para os empregos social e monetariamente menos compensadores, ou até mesmo para o desemprego, e tendo como resultado último uma difícil integração desta comunidade imigrante.

Uma análise mais atenta permite-nos ver que uma das faces visíveis dessa difícil integração está na alienação dos próprios turcos (imigrantes e seus descendentes) em relação à sociedade alemã. É no entanto importante sublinhar que a alienação não é apenas a reação à discriminação instigada pelo reforço de estereótipos associados aos atentados terroristas do início do século. Por outras palavras, a alienação é bem anterior a tudo isso na exata medida em que os processos de discriminação também já o eram. Ora, a alienação de parte significativa de uma sociedade é sinónimo desde logo de uma afronta aos processos de responsabilização e de participação democrática, afronta essa ironicamente consentida pela maioria instigadora e legitimadora da discriminação do *'outro'* que essa parte da sociedade alienada encarna. A alienação enquanto distanciamento de um grupo em relação aos valores que sustentam uma democracia, nunca pode por isso ser vista como benéfica, recomendável, nem tão pouco justificável. Urge assim dismantlar as ligações multifacetadas entre integração, (in)segurança e imigração e perceber que, num ambiente geral de ameaças múltiplas e de exigências de segurança, abordagens securitárias à imigração nem sempre são a melhor resposta aos desafios que as sociedades hodiernas enfrentam. De facto, é mais certo que a sua aplicação venha a contribuir quer para uma escalada de insegurança entre as populações nativas (ou pelo menos as que não se identificam com as minorias mais estigmatizadas), quer para o aumento dos processos de migração irregular como meios de contornar a severidade das políticas de controlo migratório, fenómeno que aliás acaba gerar a necessidade de reforço dos meios de controlo, provocando o início de um ciclo vicioso.

Já em relação ao impacto da securitarização das questões migratórias sobre os fluxos de imigrantes turcos, não nos é possível encontrar uma resposta definitiva. Embora o número de imigrantes tenha efetivamente diminuído durante o período analisado, o que poderia ser visto como uma consequência das políticas securitarizadoras, o facto de não existirem dados seguros que confirmem os níveis de migração turca para a Alemanha torna impossível extrair uma

conclusão válida. Pode-se afirmar que, pelo menos em parte, a securitarização das políticas em matéria de imigração e asilo na Alemanha tiveram algum impacto nas correntes migratórias turcas, dada que foram progressivamente dificultando o acesso legal de potenciais imigrantes ao país. Esta diminuição dos fluxos migratórios contrasta todavia com o que é sabido serem as necessidades não só económicas, mas também demográficas da Alemanha (aliás sentidas em grande parte da Europa), dado que o decréscimo progressivo das taxas de natalidade torna imperativa a vinda de imigrantes para colmatar a falta de mão de obra e para sustentar a segurança social de um continente cada vez mais envelhecido. É assim preciso olhar para a imigração por outro prisma que não o da segurança, mas sim o da oportunidade, de forma a encontrar um equilíbrio entre a inevitabilidade deste fenómeno, as suas potencialidades sociais e económicas, as legítimas preocupações dos Estados enquanto entidades soberanas com a sua segurança interna e externa, e os naturais receios e questionamentos da sociedade sobre a sua própria identidade.

Bibliografia

Documentos Oficiais

ALICAN, Cenk. 2010. 'Germany's New Economic Reality: The Social Immigrant'. *International Strategic Research Organisation* (USA). Disponível em <http://www.usak.org.tr/EN/makale.asp?id=1262>. Consultado em 20 de setembro de 2011.

BERLIN-INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG. s.d. *Summary of the study's findings*. Disponível em http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Zuwanderung/090217_short_version_final.pdf. Consultado em 6 de setembro de 2011.

BOSWELL, Christina. 2007. *The Securitisation of Migration: A Risky Strategy for European States*. Danish Institute for International Studies Brief. Disponível em http://www.diis.dk/graphics/Publications/Briefs2007/boswell_securing_migration.pdf. Consultado em 1 de setembro de 2010.

BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE. 2008. *Concept for a Nationwide Integration Course*. Nuremberga: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Abteilung 3 Integration. Referat Öffentlichkeitsarbeit Integration. Disponível em <http://www.integration-in-deutschland.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Downloads/Integrationskurse/Kurstraeger/KonzepteLeitfaeden/konz-f-bundesw-integrationskurs-en,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/konz-f-bundesw-integrationskurs-en.pdf>. Consultado em 15 de janeiro de 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. 2003. *Migration and Social Integration of Migrants. Valorisation of research on migration and immigration funded under 4th and 5th European Framework Programmes of Research. Proceedings of a dialogue workshop organised by DG Research (RTD) with DG Employment and Social Affairs (EMPL) and DG Justice and Home Affairs (JAI)*. Bélgica: Office for Official Publications of the European Communities. Disponível em

ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/citizens/docs/migration_report.pdf. Consultado em 12 de janeiro de 2011.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. 2005. *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Agenda Comum para a Integração Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:PT:HTML>. Consultado em 23 de setembro de 2010.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. 2007. *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Terceiro relatório anual sobre a migração e a integração*. Disponível em <http://eur-law.eu/PT/Comunicacao-Comissao-Conselho-Parlamento-Europeu-Comite-Economico,417678,d>. Consultado em 5 de janeiro de 2011.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. 1996. *Reunião do Conselho de Justiça e Assuntos Internos*. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/jha/016h0005.htm. Consultado em 10 de dezembro de 2010.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu de Florença, 21 e 22 de junho de 1996. *Conclusões da Presidência*. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/fir1_pt.htm. Consultado em 20 de dezembro de 2010.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu de Dublin, 13 e 14 de dezembro de 1996. *Conclusões da Presidência*. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/dub1_pt.htm. Consultado em 20 de dezembro de 2010.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. 2003. 'Directiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração'. *Jornal Oficial da União Europeia L 16/44*. Disponível em [89](http://eur-</p></div><div data-bbox=)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:PT:PDF.

Consultado em 1 de agosto de 2011.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. 2004a). 'Directiva 2004/82/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004 relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras'. *Jornal Oficial da União Europeia L 261/24*. Disponível em [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0024:0027:PT:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0024:0027:PT:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0024:0027:PT:PDF).

Consultado em 2 de janeiro de 2011.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. 2004b). *Comunicação à Imprensa. 14615/04. 2618.^a* Sessão do Conselho Justiça e Assuntos Internos. Bruxelas, 19 de Novembro de 2004. Disponível em

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/jha/82898.pdf. Consultado em 18 de fevereiro de 2011.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. 2007. *EU Council Conclusions on coherence between EU migration and development policies*. Disponível em http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_7537_en.htm. Consultado em 23 de setembro de 2010.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu de Tampere, 15 e 16 de Outubro de 1999. 2007. *Conclusões da Presidência*. Bruxelas: Conselho Europeu. Disponível em http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_1243_405822289.pdf.

Consultado em 15 de setembro de 2010.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu de Bruxelas, 21 e 22 de Junho de 2007. 2007. *Conclusões da Presidência*. 11177/07. Bruxelas: Conselho Europeu. Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st11/st11177.pt07.pdf>.

Consultado em 2 de janeiro de 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. *s.d. Towards a common European Union immigration policy*. Disponível em [http://ec.europa.eu/home-](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration_intro_en.htm#part_2)

[affairs/policies/immigration/immigration_intro_en.htm#part_2](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration_intro_en.htm#part_2). Consultado em 23 de setembro de 2010.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. *s.d. German Annual Report on ASYLUM AND MIGRATION STATISTICS. Reference Year 2006.* Disponível em http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:yeFV-Q6yTzwJ:emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do%3Bjsessionid%3D16DD329F537C6648175E56CA7E3AEAC5%3FfileID%3D690+German+Annual+Report+on+ASYLUM+AND+MIGRATION+STATISTICS+Reference+Year+2006&hl=pt-PT&gl=pt&pid=bl&srcid=ADGEESh2Oao6j2IYR-lob7bTMcufihX-Q5p4cHkFUJoxPenUG6XF-M8t2-roMrw9vp3qfP16U5eWqR0Si6yqiPQO1CPJ1mtwYq5NB3fxeR9_n1NW7PEit-zcAbKiZzfq6lcepDU3maHD&sig=AHIEtbQOn5w0k2UgvXaUns2yyC-5zx0-2w. Consultado em 14 de junho de 2011.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. 2006. *Annual Policy Report 2005.* Disponível em <http://www.european-migration-network.org>. Consultado em 14 de abril de 2011.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. 2010. *Annual Report on Asylum and Migration Statistics 2007.* Disponível em http://extranjeros.mtin.es/es/RedEuropeaMigraciones/Informe_Anual_Estadisticas_Migracion_Asilos/EMN_Synthesis_Report_Asylum_Migration_Statistics_2007.pdf. Consultado em 14 de junho de 2011.

FEDERAL MINISTRY OF THE INTERIOR. 2008a). *Immigration Law and Policy.* Berlim: Federal Ministry of the Interior. Disponível em http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Zuwanderungspolitik_und_Zuwanderungsrecht_en.pdf?__blob=publicationFile. Consultado em 15 de janeiro de 2011.

FEDERAL MINISTRY OF THE INTERIOR. 2008b). *Migration and Integration. Residence law and policy on migration and integration in Germany.* Berlim: Federal Ministry of the Interior. Disponível em http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Migration_und_Integration_en.pdf?__blob=publicationFile. Consultado em 15 de janeiro de 2011.

- FEDERAL STATISTICAL OFFICE. 2008. 'Population and Employment. Foreign population Results of the Central Alien Register'. *Subject-Matter Series 1 / Series 2*.
- GERMAN NATIONAL CONTACT POINT FOR THE EUROPEAN MIGRATION NETWORK (EMN). 2009. *Annual Report on Migration and Asylum Statistics 2007*. Nuremberga: Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) - National EMN Contact Point and Research Section of the Federal Office. Disponível em http://www.integration-in-deutschland.de/cIn_153/SharedDocs/Anlagen/EN/Migration/Downloads/EMN/EMNselbst/emn-statistics-report2007-germany-en,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/emn-statistics-report20AnnualReportonMigrationandAsylumStatistics200707-germany-en.pdf. Consultado em 14 de junho de 2011.
- HOBMANN, Iris e Margret Karsch. 'Germany's Integration Politics', in s.a. 2011. *The Online-Handbook Demography of the Berlin-Institute*. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Disponível em http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/pdf_Hossmann_Karsch_Germans_Integration_Politics.pdf. Consultado em 17 de junho de 2011.
- PARLAMENTO EUROPEU. 2008. 'Imigração: a directiva do retorno'. *Página Oficial do Parlamento Europeu*. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080625FCS32672+0+DOC+XML+V0//PT>. Consultado em 10 de novembro de 2010.
- OCDE. 2008. *International Migration Outlook: Annual Report*. Paris: OECD Publications. Disponível em http://www.economia.unam.mx/cegademex/DOCS/migracion_ocde.pdf. Consultado em 14 de junho de 2011.
- OCDE. 2009. *International Migration Outlook: SOPEMI 2009*. Paris: OECD Publications. Disponível em <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/04013.pdf>. Consultado em 14 de junho de 2011.

- OCDE. 2010. *International Migration Outlook: SOPEMI 2010*. Paris: OECD Publications. Disponível em <http://www.docstoc.com/docs/48117289/International-Migration-Outlook2010>. Consultado em 14 de junho de 2011.
- STANAT *et al.* 2002. *PISA 2000: Overview of the Study. Design, Method and Results*. Berlin: MaxPlanck Institute for Human Development. Disponível em http://www.mpib-berlin.mpg.de/Pisa/PISA-2000_Overview.pdf. Consultado em 4 de setembro de 2011.
- 'TRATADO QUE INSTITUI A COMUNIDADE EUROPEIA (VERSÃO COMPILADA)'. 2002. *Jornal Oficial* C n° 325. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>. Consultado em 23 de fevereiro de 2011.

Livros e Artigos Científicos

- ALBUQUERQUE, Rosana, Lígia Évora Ferreira e Telmo Viegas. 2000. *O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório: Duas Décadas de Associativismo de Imigrantes em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- ALEXANDER, Jeffrey C. 2001. 'Theorizing the 'Modes of Incorporation': Assimilation, Hyphenation, and Multiculturalism as Varieties of Civil Participation'. *Sociological Theory* 19: 3, 237-249. Disponível em http://www.wh.agh.edu.pl/other/materialy/90_2011_03_17_12_03_16_Alexander_Theorizing%20Modes%20of%20Incorporation.pdf. Consultado em 11 de janeiro de 2011.
- ANDERSON, Benedict. 2005. *Comunidades Imaginadas. Reflexões Sobre a Origem e a Expansão do Nacionalismo*. Lisboa: Edições 70, Lda.
- ANGELESCU, Irina. 2008. 'All New Migration Debates Commence in Rome: New Developments in the Securitization of Migration in the EU'. *Features*. Disponível em

<http://pdc.ceu.hu/archive/00003934/01/angelescu.pdf>. Consultado em 30 de setembro de 2010.

ARAS, Esra. *s.d. The Integration of Muslims in Europe: Constructing A Shared Life World*. MEA thesis. Lund: Lund University – Department of Political Science. Disponível em <http://www.yasni.com/ext.php?url=http%3A%2F%2Flup.lub.lu.se%2Fluor%2Fdownload%3Ffunc%3DdownloadFile%26recordOld%3D1321202%26fileOld%3D1321203&name=Esra+Aras&cat=other&showads=1>. Consultado em 4 de janeiro de 2011.

ARENDT, Hannah. 2004. *The Origins of Totalitarianism*. Nova Iorque: Schocken Books.

AUBARELL, Gemma e Xavier Aragall. 2005. *Immigration and the Euro-Mediterranean Area: Keys to Policy and Trends*. EuroMeSCopaper. 47. Lisboa. Disponível em http://iemed.academia.edu/XavierAragall/Papers/364546/Immigration_and_the_Euro-Mediterranean_Area_Keys_to_Policy_and_Trends. Consultado em 1 de setembro de 2010.

AVCI, Gamze. 2006. 'Comparing Integration Policies and Outcomes: Turks in the Netherlands and Germany'. *Turkish Studies* 7: 1, 67-84. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/14683840500520592>. Consultado em 15 de novembro de 2010.

BADER, Veit (ed.). 1997. *Citizenship and Exclusion*. Hampshire e Nova Iorque: Palgrave.

BAGLIONE, Lisa A. 2007. *Writing a Research Paper in Political Science. A Practical Guide to Inquiry, Structure, and Methods*. Belmont, CA: Wadsworth.

BALDACCINI, Anneliese e Helen Toner, 'From Amsterdam and Tampere to The Hague: an Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law', in Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild e Helen Toner (eds.). 2007. *Whose Freedom, Security and Justice?: EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Oxford, Portland: Hart Publishing, 1-22.

BALZACQ, Thierry. 2005. 'The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context'. *European Journal of International Relations* 11: 2, 171-201. Disponível em <http://ejt.sagepub.com/cgi/reprint/11/2/171>. Consultado em 30 de setembro de 2010.

- BAUBÖCK, Rainer, Agnes Heller e Aristide R. Zolberg (eds.). 1996. *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*. Aldershot, Vermont: Ashgate Publishing Company.
- BAUBÖCK, Rainer e John Rundell (eds.). 1998. *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*. Aldershot, Vermont: Ashgate Publishing Company.
- BAXTER, Pamela e Susan Jack. 2008. 'Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers'. *The Qualitative Report* 13: 4, 544-559. Disponível em <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR13-4/baxter.pdf>. Consultado em 15 de outubro de 2011.
- BERNSTEIN, Richard J. 1996. *Hannah Arendt and the Jewish Question*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- BIGO, Didier. 2002. 'To Reassure and Protect after September 11th'. *Social Science Research Council Essays*. Disponível em <http://www.ssrc.org/sept11/essays/bigo.htm>. Consultado em 2 de janeiro de 2011.
- BLAXTER, Loraine, Christina Hughes e Malcom Tight. 2001. *How to Research*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- BOOTH, Ken (ed.). 2005. *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder, Londres: Lynne Rienner Publishers.
- BOURBEAU, Philippe. 2006. *Migration and Security: Securitization theory and its refinement*. San Diego: ISA. Disponível em <http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/BourbeauISA2006Paper.pdf>. Consultado em 12 de setembro de 2010.
- BOWEN, John R. 2004. 'Beyond Migration: Islam as a Transnational Public Space'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30: 5, 879-894. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/1369183042000245598>. Consultado em 17 de agosto de 2010.

- BRANCANTE, Pedro Henrique e Rossana Rocha Reis. 2009. 'A "securitização da imigração": mapa do debate'. *Lua Nova* 77: 73-104. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n77/a03n77.pdf>. Consultado em 12 de setembro de 2010.
- BRUBAKER, Rogers. 2001. 'The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States'. *Ethnic and Racial Studies* 24: 4, 531-548. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/01419870120049770>. Consultado em 15 de novembro de 2010.
- BUONFINO, Alessandra. s.d. *Politics, Discourse and Immigration as a security concern in the EU: a tale of two nations, Italy and Britain*. Paper to be presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Uppsala. Workshop: 'Who Makes Immigration Policy? Comparative Perspectives in a post 9/11 world'. Disponível em <http://www.psa.ac.uk/cps/2004/Buonfino.pdf>. Consultado em 12 de setembro de 2010.
- BUONFINO, Alessandra. 2004a). *Securitising migration*. Open Democracy. Disponível em <http://www.opendemocracy.net/content/articles/PDF/1734.pdf>. Consultado em 15 de setembro de 2010.
- BUONFINO, Alessandra. 2004b). 'Between unity and plurality: the politicization and securitization of the discourse of immigration in Europe'. *New Political Science* 26: 1, 23-49. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/0739314042000185111>. Consultado em 1 de setembro de 2010.
- BUZAN, Barry. 1991. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2ª ed. Nova Iorque: Harvester Wheatsheaf. .
- BUZAN, Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde. 1998. *Security – A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- CALDWELL, Dan e Robert E Williams Jr.. 2006. *Seeking Security in an Insecure World*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

CARD, David, Christian Dustmann e Ian Preston. 'Understanding attitudes to immigration: the migration and minority module of the first European Social Survey'. *CReAM Discussion Paper No 03/05*. Londres: Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University College London. Disponível em <http://discovery.ucl.ac.uk/14315/1/14315.pdf>. Consultado em 4 de outubro de 2010.

CARRERA, Sergio. 2006a). 'A Comparison of Integration Programmes in the EU – Trends and Weaknesses'. *Challenge Papers* 1, March. Disponível em http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/A_Comparison_of_Integration_Programmes_in_the_EU_Trends_and_Weaknesses.pdf. Consultado em 25 de outubro de 2010.

CARRERA, Sergio. 2006b). 'A Typology of Different Integration Programmes in the EU'. *Briefing Paper*. Disponível em <http://www.libertysecurity.org/article1192.html>. Consultado em 11 de janeiro de 2011.

CARRERA, Sergio e Florian Geyer. 2007. 'Terrorism, Borders and Migration: The Commission's 2008 Policy Strategy in the Area of Freedom, Security and Justice'. *CEPS Policy Brief* 131. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1334194>. Consultado em 19 de março de 2011.

CARVALHAIS, Isabel Estrada. 2004. *Os desafios da cidadania pós-nacional*. Porto: Edições Afrontamento.

CARVALHAIS, Isabel Estrada. 2007a). 'The Cosmopolitan Language of the State - Post-national Citizenship and the Integration of Non-nationals'. *European Journal of Social Theory* 10: 1, 99-111. Disponível em <http://est.sagepub.com/content/10/1/99>. Consultado em 16 de outubro de 2010.

CARVALHAIS, Isabel Estrada. 2007b). *Postnational Citizenship and the State*. Lisboa: Celta.

CARVALHAIS, Isabel Estrada. 2010a). 'Migrantes e minorias étnicas lusófonas em Portugal – evolução do sistema legal de direitos políticos e sociais'. *Perspectivas - Portuguese Journal of Political Science and International Relations* 3, 57-75. Lisboa e Braga: NICPRI (Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais).

- CARVALHAIS, Isabel Estrada. 2010b). 'Iniciativa de Cidadania Europeia – mais e melhor democracia na UE?'. *Perspectivas - Portuguese Journal of Political Science and International Relations* 5, 71-93. Lisboa e Braga: NICPRI (Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais).
- CARVALHAIS, Isabel Estrada. 2010c). 'A União Europeia e o «Outro» – tensões e compromissos da lógica subjacente à sua gestão da imigração de países terceiros'. *E-cadernos CES* 10, 143-173. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/ecadernos10/7%20-%20Isabel%20Estrada%20Carvalhais.pdf>. Consultado em 20 de agosto de 2011.
- CAVIEDES, Alexander. 2004. 'The open method of coordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?'. *Journal of European Public Policy* 11:2, 289-310. Disponível em <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Other/caviedesJEPP.pdf>. Consultado em 10 de setembro de 2010.
- CESARI, Jocelyne. 2009. 'The Securitisation of Islam in Europe'. *Challenge Research Paper* 14: abril. Disponível em <http://www.ceps.eu>. Consultado a 11 de janeiro de 2011.
- CHOUCRI, Nazli. 2002. 'Migration and Security: Some Key Linkages'. *Journal of International Affairs* 56: 1, 97-122. Disponível em <http://www.allbusiness.com/government/3493295-1.html>. Consultado em 2 de setembro de 2010.
- D'APPOLLONIA, Ariane Chebel e Simon Reich (eds.). 2009. *Integration and Security Muslim Minorities and Public Policy in Europe and the United States*. Newark: The Division of Global Affairs, Rutgers University. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/18253060/Integration-and-Security-Muslim-Minorities-and-Public-Policy-in-Europe-and-the-United-States>. Consultado em 17 de março de 2011.
- DANNREUTHER, Roland. 2007. *International Security: The Contemporary Agenda*. Cambridge: Polity Press.
- DEWITTE, Philippe (ed.). 1999. *Immigration et Intégration – L'état des savoirs*. Paris: Éditions la Découverte.

- DIETZ, Barbara. 2002. 'East west migration patterns in an enlarging Europe: The German case', *Ethnopolitics*, 2: 1, 29-43. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/14718800208405121>. Consultado em 15 de novembro de 2010.
- DIEZ, Thomas e Vicki Squire. 2008. 'Traditions of citizenship and the securitisation of migration in Germany and Britain'. *Citizenship Studies* 12: 6, 565-581. Disponível em <https://webvpn.uminho.pt/http/0/www.informaworld.com/smpp/section?content=a906066576&fulltext=713240928>. Consultado em 21 de fevereiro de 2011.
- DIJCK, Dominique Van. 2006. *Is the EU policy on illegal immigration securitized? Yes Of Course! A study into the dynamics of institutionalized securitization*. Paper to be presented at the 3rd Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul, 21-23 September 2006. Disponível em <http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf>. Consultado em 21 de setembro de 2010.
- DORMAN, Andrew M. e Adrian Treacher. 1995. *European Security – An Introduction to Security Issues in Post-Cold War Europe*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited.
- DOVER, Robert. 2008. 'Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far'. *Journal of European Integration* 30: 1, 113-130. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/07036330801959523>. Consultado em 12 de outubro de 2010.
- EUWALS, Rob, Jaco Dagevos, Mérove Gijsberts e Hans Roodenburg. 2007. 'Immigration, Integration and the Labour Market: Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands'. *IZA DP 2677*. Disponível em <http://ftp.iza.org/dp2677.pdf>. Consultado em 15 de junho de 2011.
- EYLEMER, Sedef, Suhal Semsit e Ilkay Tas. s.d. *Securitisation of Migration Policies in EU's Relations with its Neighbourhood*. Disponível em http://www.enp-summerschool.eu/researc_papers/Semsit;Eylemer;Tas%20final%20paper.pdf. Consultado em 7 de setembro de 2010.

- FAIST, Thomas. 1998. 'Transnational social spaces out of international migration: evolution, significance and future prospects'. *Arch. Europ. Social.* 39: 2, 213-247. Disponível em https://webvpn.uminho.pt/http/0/journals.cambridge.org/download.php?file=%2FEUR%2FEUR39_02%2FS0003975600007621a.pdf&code=fb1806df231f468d5e74d9e8bd98cb77. Consultado em 17 de outubro de 2010.
- FAIST, Tomas. 2004. *The Migration-Security Nexus. International Migration and Security Before and After 9/11*. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 4/03. Malmö: School of International Migration and Ethnic Relations, Malmö University. Disponível em <http://dspace.mah.se:8080/bitstream/handle/2043/686/Willy%20Brandt%202003-4.pdf?sequence=1>. Consultado em 20 de setembro de 2010.
- FARGUES, Philippe. 2003. *Management and Regulation of Human Resources: The Case of Arab Migration to Europe*. Regional Conference on Arab Migration in a Globalized World. 2 to 4 September 2003, Cairo, Egito. Disponível em <http://www.eui.eu/Personal/fargues/Documents/Arab-League-PhF0903.pdf>. Consultado em 5 de setembro de 2010.
- FAUSER, Margit. 2006. 'Transnational Migration – A National Security Risk? Securitization of Migration Policies in Germany, Spain and the United Kingdom'. *Reports & Analyses 2*. Varsóvia: Center for International Relations. Disponível em http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2006/Margit%20Fauser_Transnational%20Migration%20%E2%80%93%20A%20National%20Se.pdf. Consultado em 12 de janeiro de 2011.
- FENG, Liu e Zhang Ruizhuang. 2006. 'The Typologies of Realism'. *Chinese Journal of International Politics* 1: 1, 109-134. Disponível em <http://cjip.oxfordjournals.org/content/1/1/109.full.pdf+html>. Consultado em 4 de agosto de 2011.
- FEKETE, Liz. 2004. 'Anti-Muslim racism and the European security state'. *Race Class* 46: 3. Disponível em <http://rac.sagepub.com/content/46/1/3>. Consultado em 13 de julho de 2010.

- FLOYD, Rita. 2007. 'Human Security and the Copenhagen School's Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move'. *Human Security Journal* 5: 38-49. Disponível em <http://www.peacecenter.sciences-po.fr/journal/issue5pdf/6.Floyd.pdf>. Consultado em 1 de agosto de 2010.
- FUKUYAMA, Francis. 2007. 'Identity and migration'. *Prospect Magazine* 131. Disponível em http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=8239. Consultado em 16 de outubro de 2010.
- GELLNER, Ernest. 1993. *Nações e Nacionalismo*. Lisboa: Gradiva.
- GIL, José. 2007. 'Que Europa? A ideia da Europa'. *O Mundo em Português* 65. Disponível em <http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=1220>. Consultado em 14 de outubro de 2011.
- GOMES, Francisco Manuel. 2007. 'Segurança e Defesa: Um Único Domínio?'. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*. Disponível em http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=439. Consultado em 4 de agosto de 2011.
- GONZÁLEZ-FERRER, Amparo. 2006. 'Who Do Immigrants Marry? Partner Choice Among Single Immigrants in Germany'. *European Sociological Review* 22: 2, 171-185. Disponível em <http://10.1093/esr/jci050>. Consultado em 25 de agosto de 2011.
- GRAHAM, David T. e Nana K. Poku. 2000. *Migration, Globalisation and Human Security*. Londres, Nova Iorque: Routledge.
- GREEN, Simon. 2007. 'Divergent Traditions, Converging Responses: Immigration and Integration Policy in the UK and Germany'. *German Politics* 16: 1, 95-115. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/09644000701197991>. Consultado em 15 de novembro de 2010.
- GROMES, Thorsten e Thorsten Bonacker. 2007. 'The Concept of Securitisation as a Tool for Analysing the Role of Human-Rights-Related Civil Society in Ethno-Political Conflicts'. *Working Paper Series, SHUR*. Disponível em <http://www.luiss.it/shur/wp>

content/uploads/2008/10/shurwp05-07.pdf. Consultado em 14 de setembro de 2010.

HERZ, J. H. 1950. 'Idealist Internationalism and the Security Dilemma'. *World Politics* 2: 2, 157-180. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2009187?origin=crossref>. Consultado em 4 de agosto de 2011.

HOBBSBAWM, Eric e Terence Ranger (orgs.). 1984. *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

HOBBSBAWM, E. J. 1997. *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

HOLLIFIELD, James F. 1992. *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Disponível em <http://books.google.com/books?id=KSWHnVFbNrMC&printsec=frontcover&hl=pt-PT#v=onepage&q&f=false>. Consultado em 15 de novembro de 2010.

HOLLIFIELD, James F. 2009. *The Political Economy of Immigration: The United States as an Emerging 'Migration State'*. Preparado para a conferência American Enterprise Institute, "High-Skilled Immigration in a Globalized Labor Market," 22 e 23 de abril de 2009. Disponível em <http://www.aei.org/docLib/Hollifield%20Conf%20Paper.pdf>. Consultado em 2 de agosto de 2011.

HUDDLESTON, Thomas. 2010. *Background Paper WMR 2010: The Future of Integration Policy*. Genebra: International Organization for Migration (IOM). Disponível em http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_future_of_integration_policy.pdf. Consultado em 15 de dezembro de 2010.

HUNTINGTON, Samuel P. 2004. *¿Quiénes somos?: los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. Barcelona: Paidós.

HUYSMANS, Jef. 2000. 'The European Union and the Securitization of Migration'. *Journal of Common Market Studies* 38: 5, 751-777. Disponível em http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall09_10/intl533_BRumelili/Nov_23rd.pdf. Consultado em 12 de setembro de 2010.

- JACOBS, Dirk e Andrea Rea. 2007. 'OPEN FORUM: The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe'. *IJMS: International Journal on Multicultural Societies* 9: 2, 264-283. UNESCO. ISSN 1817-4574. Disponível em www.unesco.org/shs/ijms/vol9/issue2/art8. Consultado em 9 de agosto de 2011.
- JOHANSSON, Rolf. 2003. *Case Study Methodology*. Discurso preparado para a Conferência Internacional "Methodologies in Housing Research" organizada pelo Royal Institute of Technology em cooperação com a International Association of People-Environment Studies, Stockholm, 22-24 de setembro de 2003. Disponível em <http://www.infra.kth.se/bba/IAPS%20PDF/paper%20Rolf%20Johansson%20ver%202.pdf>. Consultado em 15 de outubro de 2011.
- JOHN, Peter. 'Quantitative Methods', in D. Marsh. e G. Stoker (eds.). 2002. *Theory and Methods in Political Science*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 216-225.
- JOHNSON, Janet Buttolph. 2005. *Political Science Research Method*. Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- JOPPKE, Christian. 1996. 'Multiculturalism and immigration: A comparison of the United States, Germany, and Great Britain'. *Theory and Society* 25: 449-500. Disponível em <http://hevrha.haifa.ac.il/~soc/lecturers/smooaha/files/1758.pdf>. Consultado em 14 de janeiro de 2011.
- JOPPKE, Christian. 2004. 'The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy'. *The British Journal of Sociology* 55: 2, 237-257. Disponível em <http://www.humanities.manchester.ac.uk/socialchange/research/social-change/summer-workshops/documents/theretreatofmulticulturalism.pdf>. Consultado em 1 de agosto de 2011.
- JOPPKE, Christian. 2007. 'Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe'. *West European Politics* 30: 1, 1-22. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/01402380601019613>. Consultado em 28 de fevereiro de 2011.

- KARCHER, Albert. 2010. *Integrating Turks in Germany: The Separation of Turks from German Society, Discrimination against Turks in the German Labor Market and Policy Recommendations to Integrate Turks into German Society*. Honor Thesis. Disponível em <http://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/2315/Karcher%20Albert%20Honors%20Thesis.pdf?sequence=1>. Consultado em 15 de março de 2011.
- KARYOTIS, Georgios. 2007. 'European Migration Policy in the Aftermath of September 11'. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 20: 1, 1-17. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/13511610701197783>. Consultado em 1 de setembro de 2010.
- KATE, Mary-Anne e Migration Policy Group. 2010. *Target-setting for improving the socioeconomic situation of migrants and ethnic minorities in Europe – Monitoring the situation of migrants and ethnic minorities - Part 2*. Bruxelas: European Network Against Racism (ENAR). Disponível em http://www.migpolgroup.com/public/docs/186.ENAR-Target-setting_improving_socioeconomic_situationofmigrants_Europe_01.12.12.pdf. Consultado em 19 de dezembro de 2010.
- KAYA, Ayhan. 2007. *Securitization of Migration in the West and Integration of Migrants*. Istanbul Kultur University Conference on "Migration, Turkey and the EU". Disponível em http://www.fes.de/aktuell/focus_europa/5/Docs/FES_Tuerkei_Beitrag_Ayhan_Kaya.pdf. Consultado em 27 de setembro de 2010.
- KLUSMEYER, Douglas. 2001. 'A 'guiding culture' for immigrants? Integration and diversity in Germany'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 27: 3, 519-532. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/136918301200266211>. Consultado em 15 de novembro de 2010.
- KOFMAN, Eleonore. 1995. 'Citizenship for some but not for others: spaces of citizenship in contemporary Europe'. *Political Geography* 14: 2, 121-137. Disponível em https://webvpn.uminho.pt/http/0/www.sciencedirect.com/science?_ob=MIimg&imagekey=B6VG2-3Y45T75-11-2&_cdi=6026&_user=2459786&_pii=096262989591660V&_origin=&_coverDate=02

%2F28%2F1995&_sk=999859997&view=c&wchp=dGLzVzb-zSkWz&md5=1180091cad3c257bcff581376cb526b0&ie=/sdarticle.pdf. Consultado em 24 de julho de 2011.

KOSER, Khalid. 2011. *When is Migration a Security Issue?*. The Brookings Institution. Disponível em http://www.brookings.edu/opinions/2011/0331_libya_migration_koser.aspx. Consultado em 14 de janeiro de 2011.

KOSTAKOPOULOU, D. 2000. 'The "Protective Union": Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe'. *Journal of Common Market Studies* 38: 3, 497-518. Disponível em DOI: 10.1111/1468-5965.00232. Consultado em 15 de setembro de 2010.

KOTHARI, C. R. 2008. *Research Methodology: Methods and Techniques*. Nova Deli: New Age International, <http://www.google.com/books?hl=pt-PT&lr=&id=8c6gkbKi-F4C&oi=fnd&pg=PR7&dq=methodology%2Bmethod&ots=iFnCmZSbrM&sig=bBJbYjFvG4025K7YT2lj5-lwKGk#v=onepage&q=methodology%2Bmethod&f=false>. Consultado em 2 de setembro de 2010.

KRITZ, M. M., C. B. Keely, S. M. Tomasi (eds.). 1996. *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements*. Staten Island, Nova Iorque: Center for Migration Studies.

LECHNER, Elsa. 2010. *Migração e Conflito*. Coimbra. Angelus Novus, Editora.

LEITÃO, José. 2001. 'Do Mercado Comum à política comum de imigração'. *Janus*. Disponível em http://www.janusonline.pt/2001/2001_3_1_7.html. Consultado em 23 de setembro de 2010.

LEONARD, Sarah. 2007. *The 'Securitization' of Asylum and Migration in the European Union: Beyond the Copenhagen School's Framework*. Paper presented at the SGIR Sixth Pan-European International Relations Conference, 12-15 September 2007, Turin (Italy), Section 9: Security, Politics, Critique Panel 9-14: 'Securitization and the Other: Theorising Immigration and Asylum Policies'. Disponível em

http://turin.sgir.eu/uploads/Leonard-sgir_conference_paper_final_sleonard.pdf.

Consultado em 12 de setembro de 2010.

LUTHRA, Renee Reichl. 2010. 'Assimilation in a New Context: Educational Attainment of the Immigrant Second Generation in Germany'. ISER Working Paper 2010-21, Institute for Social and Economic Research (ISER). Disponível em http://www.iser.essex.ac.uk/files/iser_working_papers/2010-21.pdf. Consultado em 15 de junho de 2011.

MACHADO, Paulo. 2002a). 'O pulsar demográfico da União Europeia na viragem do milénio (I)'. *Janus*. Disponível em http://www.janusonline.pt/sociedade_cultura/sociedade_2002_1_2_1_c.html. Consultado em 23 de setembro de 2010.

MACHADO, Paulo. 2002b). 'O pulsar demográfico da União Europeia na viragem do milénio (II)'. *Janus*. Disponível em http://www.janusonline.pt/2002/2002_1_2_2.html. Consultado em 23 de setembro de 2010.

MARTINS, José C. e Fernando Belfo. 2010. 'Métodos de Investigação qualitativa: Estudos de Casos na Investigação em Sistemas de Informação'. *Proelium* 14: 39-71. Disponível em <http://www.academiamilitar.pt/proelium-n.o-14/metodos-de-investigacao-qualitativa-estudo-de-casos-na-investigacao-em-sistemas-de-informacao.html>. Consultado em 15 de outubro de 2011.

MCDONALD, Matt. 2008. 'Securitization and the Construction of Security'. *European Journal of International Relations* 14: 4, 563-587. Disponível em <http://ejt.sagepub.com/content/14/4/563>. Consultado em 6 de setembro de 2010.

MESJASZ, C. 2004. *Security as a Property of Social Systems*. Paper presented at the ISA Convention, Montreal, Quebec, Canada, 17 March – 20 March. Disponível em http://www.afes-press.de/pdf/Mesjasz_Mont_2.pdf. Consultado em 22 de setembro de 2011.

MITCHELL, Katharyne. 2004. 'Geographies of identity: multiculturalism unplugged'. *Progress in Human Geography* 28: 5, 641-651. Disponível em

<http://www1.geo.ntnu.edu.tw/~moise/Data/Books/Social/08%20part%20of%20theory/geographies%20of%20identity%20multiculturalism%20unplugged.pdf>. Consultado em 7 de agosto de 2011.

MORGAN, Patrick, 'Security in International Politics: Traditional Approaches', *in* Alan Collins (ed.). 2007. *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press, 13-34. Disponível em <http://books.google.com/books?id=0zO7G0TYGUYC&printsec=frontcover&hl=pt-PT#v=onepage&q=morgan&f=false>. Consultado em 10 de outubro de 2010.

MUELLER, Claus. 2006. 'Integrating Turkish communities: a German dilemma'. *Popul Res Policy Rev* 25: 419-441. Disponível em http://www.fulbright.de/fileadmin/files/togermany/information/2005-06/gss/mueller_communities.pdf. Consultado em 15 de janeiro de 2011.

NIESSEN, J. 2000. *Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities*. Strasbourg: Council of Europe. Disponível em http://www.coe.int/t/dg3/migration/documentation/Series_Community_Relations/Diversity_Cohesion_en.pdf. Consultado em 15 de janeiro de 2011.

NIESSEN, Jan e Thomas Huddleston. 2010. *Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em http://www.migpolgroup.com/public/docs/173.Integration_Handbook_III_15.04.10_PT.pdf. Consultado em 10 de janeiro de 2011.

OEZCAN, Veysel. 2002. *German Immigration Law Clears Final Hurdle*. Berlin: Social Science Centre Berlin. Disponível em <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=51>. Consultado em 20 de setembro de 2011.

OEZCAN, Veysel. 2004. *Germany: Immigration in Transition*. Berlin: Social Science Centre Berlin. Disponível em <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=235>. Consultado em 15 de fevereiro de 2011.

- OLIVEIRA, Nuno. 2010. 'Diferença e integração'. *CIES e-WORKING PAPER* 87. Disponível em http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP87Oliveira_001.pdf. Consultado em 14 de outubro de 2011.
- ORCALLI, Gabriele. 2007. 'Constitutional choice and European immigration policy'. *Constit Polit Econ* 18:1–20. <https://webvpn.uminho.pt/http/0/www.springerlink.com/content/k85757025012516v/fulltext.pdf>. Consultado em 10 de setembro de 2010.
- PAUTZ, Hartwig. 2005. 'The politics of identity in Germany: the Leitkultur debate'. *Race and Class* 46: 4, 39-52. Disponível em [http://polisci2.ucsd.edu/rabarrett/ps108/Pautz%20\(Germany%20Leitkultur\).pdf](http://polisci2.ucsd.edu/rabarrett/ps108/Pautz%20(Germany%20Leitkultur).pdf). Consultado em 30 de janeiro de 2011.
- PEQUITO, José Pedro Ferreira Lourenço. 2009. *Políticas de imigração, estado de bem-estar e população imigrante em Portugal*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Economia e Gestão, Mestrado em Economia e Política Social. Disponível em <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1149/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Mestrado%20Jos%c3%a9%20Pedro%20Pequito.pdf>. Consultado em 5 de fevereiro de 2011.
- PIMENTEL, Carolina Carvalho. 2007. *A Securitização Europeia da Imigração Ilegal na Fronteira Marrocos-Espanha*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14395/000659410.pdf?sequenc e=1>. Consultado em 2 de dezembro de 2010.
- PIRES, Rui Pena. 1999. 'Uma Teoria dos Processos de Integração'. *Sociologia, Problemas e Práticas* 30: 9-54. Disponível em <http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/880/1/1.pdf>. Consultado em 1 de agosto de 2011.
- PORTES, Alejandro e Josh DeWind (eds.). 2008. *Rethinking Migration: New Theoretical and Empirical Perspectives*. Oxford e Nova Iorque: Berghahn Books. Disponível em

http://books.google.com/books?id=PJR-4_lvuBwC&pg=PA62&dq=the+emerging+migration+state&hl=pt-PT&ei=E2xBTs3AAsjOhAfCtpy-CQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCoQ6AEwAA#v=onepage&q=the%20emerging%20migration%20state&f=false. Consultado em 1 de agosto de 2011.

READ, Melvyn e David Marsh. 'Combining Quantitative and Qualitative Methods', in D. Marsh. e G. Stoker (eds.). 2002. *Theory and Methods in Political Science*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 231-248.

RUDOLPH, Christopher. 2002. *Security and the Political Economy of International Migration*. Institute of Governmental Studies, UC Berkeley. Disponível em <http://escholarship.org/uc/item/0hd2q0gt>. Consultado em 21 de setembro de 2010.

SCHAEFER, Sarah. 2005. *Germany: A Case Study of Failed Integration?*. Disponível em kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/25790/.../01_Germany.pdf. Consultado em 10 de fevereiro de 2011.

SCHIFFAUER, Werner, 'Turks in Germany', in Melvin Ember, Carol R. Ember e Ian Skoggard (eds.). 2005. *Encyclopedia of Diasporas: Immigrant and Refugee Cultures Around the World*. Springer USA, 1130-139. Disponível em <http://www.springerlink.com/content/k4tl312871385q24/fulltext.html>. Consultado a 14 de março de 2011.

SCHUCK, Peter H. 1990. 'The Great Immigration Debate'. *The American Prospect*. Disponível em http://www.prospect.org/cs/articles?article=the_great_immigration_debate. Consultado em 28 de dezembro de 2010.

SHEEHAN, Michael. 2005. *International Security – An Analytical Survey*. Boulder, Londres: Lynne Rienner Publishers.

SIRKECI, Ibrahim, Jeffrey H. Cohen e Pinar Yazgan. 2012. 'Turkish culture of migration: Flows between Turkey and Germany, socioeconomic development and conflict'. *Migration Letters* 9: 1, 33-46. Disponível em

<http://www.metapress.com/content/w56tp61578660857/fulltext.pdf>. Consultado em 10 de setembro de 2011.

SMITH, Steve. 1999. 'The increasing insecurity of security studies: Conceptualizing security in the last twenty years'. *Contemporary Security Policy* 20: 3, 72-101. Disponível em <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13523269908404231>. Consultado em 15 de setembro de 2010.

SQUIRE, Vicki e Jef Huysmans, 'Migration and Security', in Myriam Dunn Cavelty e Victor Mauer (eds.). 2009. *Handbook of Security Studies*. Londres: Routledge. Disponível em <http://oro.open.ac.uk/17257/2/B2FAA87.pdf>. Consultado em 2 de setembro de 2010.

STOCKER, Simon (ed.). 2009. *EUROPEAN SOCIAL WATCH REPORT 2009 – Migrants in Europe as Development Actors: Between hope and vulnerability*. Bruxelas: Eurostep. Disponível em http://www.terveilm.net/files/319_European_SW_Report_2009-eng.pdf#page=64. Consultado em 30 de julho de 2011.

STRITZEL, Holger. 2007. 'Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond'. *European Journal of International Relations* 13: 3, 357-383. Disponível em <http://etj.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/3/357>. Consultado em 10 de outubro de 2010.

TELLIS, Winston. 1997. 'Introduction to Case Study'. *The Qualitative Report* 3: 2. Disponível em <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-2/tellis1.html>. Consultado em 15 de outubro de 2011.

TERRIFF, Terry, Stuart Croft, Lucy James e Patrick Morgan. 1999. *Security Studies Today*. Cambridge: Polity Press.

THOMAS, Dominic. 2009. 'Sarkozy's Law: The Institutionalization of Xenophobia in the New Europe'. *Radical Philosophy* 153: January-February, 7-12. Disponível em <http://www.radicalphilosophy.com/commentary/sarkozy%e2%80%99s-law>. Consultado em 30 de julho de 2011.

THRÄNHARDT, Dietrich, 'Conflict, consensus, and Policy Outcomes: Immigration and Integration in Germany and The Netherlands', in R. Koopmans e P. Statham (eds.). 2000. *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press, 162-186.

THRÄNHARDT, Dietrich. 2004. 'Immigrant Cultures, State Policies and Social Capital Formation in Germany'. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 6: 2, 159-183. Disponível em <https://webvpn.uminho.pt/http/0/www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1387698042000273460>. Consultado em 20 de agosto de 2011.

VERMEULEN, Hans. 2001. *Imigração, Integração e a Dimensão Política da Cultura*. Lisboa: Edições Colibri.

WÆVER, Ole, 'Securitization and Desecuritization', in Ronnie Lipschutz (ed.). 1995. *On Security*. Nova Iorque: Columbia University Press, 46-86.

WÆVER, Ole, 'The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post-Sovereign Security Orders', in Michael Charles Williams e Morten Kelstrup (eds.). 2000. *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security, and Community*. Londres: Routledge, 250-294. Disponível em http://books.google.com/books?id=oVilsKZIZrsC&pg=PA250&dq=%22The+EU+as+a+Security+Actor:+Reflections+from+a+Pessimistic+Constructivist+on+Post-Sovereign+Security+Orders%22&hl=pt-PT&ei=O6KeToOvEtCXOsil0fwl&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCwQ6AEwAA#v=onepage&q=%22The%20EU%20as%20a%20Security%20Actor%3A%20Reflections%20from%20a%20Pessimistic%20Constructivist%20on%20Post-Sovereign%20Security%20Orders%22&f=false. Consultado em 15 de setembro de 2010.

WINTER, Elke e Kristina John. 2010. 'A New Approach to Citizenship and Integration: Some Facts about Recent Policy Changes in Germany'. *Policy Brief*. Disponível em <http://canada-europe-dialogue.ca/publication/2010-03-ElkeWinter->

KristinaJohn(Citizenship-IntegrationInGermany).pdf. Consultado em 9 de agosto de 2011.

YIN, R. K. 2005. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/18238247/Robert-Yin-Estudo-de-Caso-livro-capitulos1-e2>. Consultado em 15 de outubro de 2011.

Outras Fontes Bibliográficas

AAS, Katja Franko. s.d. *The securitization of migration: Whose justice and whose security?*. Disponível em <http://org.uib.no/imer/14Nordic/Papers%20fra%2014.%20Migrasjonsforskerkonferanse/Aas.pdf>. Consultado em 2 de setembro de 2010.

ALVAREZ, Josefina Echavarría. s.d. *Migrants as Threats: How Security Discourses Define Self and Other*. Disponível em http://theshelterproject.files.wordpress.com/2010/05/echavarria_script_23-05-2010.pdf. Consultado em 2 de setembro de 2010.

BARTSCH, Matthias, Andrea Brandt e Daniel Steinvorth. 2010. 'Turkish Immigration to Germany: A Sorry History of Self-Deception and Wasted Opportunities'. *Spiegel*. Disponível em <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,716067,00.html>. Consultado em 14 de março de 2011.

BBC. 2010. 'Germany's Turks urged to learn German to integrate'. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe11578657>. Consultado em 14 de março de 2011.

ERLICH, Aaron. 2005. 'Germany's Second Doubts About Its Turkish Immigrants'. *History News Network*. Disponível em <http://hnn.us/articles/12640.html>. Consultado em 14 de março de 2011

- EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE. *The EUDO Glossary on Citizenship and Nationality*. Disponível em <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-glossary/89#lusnis>. Consultado em 14 de março de 2011.
- GELDER, Anna-Louise van. 2003. *Overview of Germany's Asylum System*. Austrália: Uniya – Jesuit Social Justice Centre. Disponível em http://www.uniya.org/research/asylum_germany.pdf. Consultado em 20 de setembro de 2011.
- GUNEY, Irem. 2009. 'Turks in Germany: Integration and Exclusion'. *The Journal of Turkish Weekly*. Disponível em <http://www.turkishweekly.net/print.asp?type=4&id=3262>. Consultado em 14 de março de 2011.
- HAILBRONNER, Kay. 2010. *Country Report: Germany*. Florença: European University Institute. Disponível em <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Germany.pdf>. Consultado em 10 de março de 2011.
- HOCHMUTH, Henrike. 2006. 'Turks in Germany: Are they a bridge or an obstacle to Turkey's EU membership?'. *The Journal of Turkish Weekly*. Disponível em <http://www.turkishweekly.net/print.asp?type=2&id=146>. Consultado em 14 de março de 2011.
- İÇDUYGU, Ahmet e Deniz Sert. 2009. *Country Profile No. 5 – Turkey*. Disponível em <http://www.bpb.de/files/VQCFF5.pdf>. Consultado em 12 de setembro de 2010.
- LEIKEN, Robert S. 2005. 'Europe's Angry Muslims'. *Foreign Affairs*. Disponível em <http://www.cfr.org/europerussia/europes-angry-muslims/p8218>. Consultado a 20 de fevereiro de 2011.
- LOS ANGELES TIME. 2010. 'After decades, German Turks still feel like outsiders: As an anti-immigrant mood rises in the country, even second-generation German Turks say that years of trying to fit in have not paid off. Some are looking for opportunities in Turkey'. Disponível em <http://articles.latimes.com/print/2010/dec/09/world/la-fg-germany-immigration20101209>. Consultado em 14 de março de 2011.

- MILLER, Mark J. 2005. 'Muslim Immigration to Europe'. *The Minaret*. Disponível em [http://www.udel.edu/poscir/faculty/MMiller/MuslimImmigrationtoEurope\(Minaret\)-1.htm](http://www.udel.edu/poscir/faculty/MMiller/MuslimImmigrationtoEurope(Minaret)-1.htm). Consultado em 4 de novembro de 2010.
- ÖZCAN, Veysel. 2007. *Country Profile: Germany. Focus Migration*. Disponível em <http://focus-migration.hwwi.de/Germany.1509.0.html?&L=1>. Consultado em 10 de fevereiro de 2011.
- PÁGINA OFICIAL DA BUNDESBEAUFTRAGTEN FÜR DEN DATENSCHUTZ UND DIE INFORMATIONSFREIHEIT (BfDI) (Comissão Federal para Proteção de Dados e Liberdade de Informação). http://www.bfdi.bund.de/Vorschaltseite_DE_node.html.
- THE ECONOMIST. 2008. 'Germany's Turkish minority – Two unamalgamated worlds: Germany's Turks do not properly belong. But what is it that they should belong to?'. Disponível em <http://www.economist.com/node/10958534>. Consultado em 14 de março de 2011.
- THE LOCAL. 2009. 'Study says Turks are Germany's worst integrated immigrants'. Disponível em <http://www.thelocal.de/society/20090125-16987.html>. Consultado em 14 de março de 2011.

Anexos

Anexo 1

Princípios Básicos Comuns

Os Princípios Básicos Comuns para uma política de integração dos imigrantes na União Europeia (PBC) foram adotados a 19 de novembro de 2004 durante a 2618.^a Sessão do Conselho Justiça e Assuntos Internos e surgiram na sequência de conclusões de Conselhos Europeus anteriores, nomeadamente as Conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas de 4-5 de novembro de 2004 sobre o Programa da Haia e as Conclusões do Conselho Europeu de Salónica de junho de 2003 que salientaram a importância da formulação de princípios básicos comuns (conclusão 31).

Esta lista de princípios tem por objetivo auxiliar os Estados-Membros a formular políticas de integração à luz de princípios básicos com base nos quais podem julgar e avaliar as suas próprias políticas; servir de base para uma análise à forma como as diferentes autoridades, supranacionais, nacionais e locais, podem interagir na elaboração e implementação de políticas de integração; permitir uma sinergia perfeita com os quadros legislativos existentes, nomeadamente os instrumentos internacionais sobre direitos humanos, os instrumentos comunitários que contêm disposições sobre integração, os objetivos da UE em matéria de igualdade entre homens e mulheres e não discriminação, bem como outras políticas da EU; apoiar na construção de um diálogo entre os governos e as instituições a nível da UE; ajudar na análise de possíveis melhorias dos instrumentos comunitários existentes relacionados com a integração; e apoiar o Conselho no estudo e aprovação de medidas da União Europeia para auxiliar os Estados-Membros em matéria de políticas de integração.

Os PBCs são 11⁵⁹ e são os seguintes:

1. A integração é um processo dinâmico e bidirecional de adaptação mútua de todos os imigrantes e residentes nos Estados-Membros.
2. A integração implica o respeito pelos valores fundamentais da União Europeia.

⁵⁹ Para informação detalhada sobre cada um dos PBCs consulte *COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES. Agenda Comum para a Integração Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia.*

3. O emprego é um elemento essencial no processo de integração, sendo fundamental para a participação dos imigrantes, para o contributo que eles prestam à sociedade de acolhimento e para tornar visível esse contributo.
4. O conhecimento básico da língua, da história e das instituições da sociedade de acolhimento é indispensável para a integração; proporcionar aos imigrantes a possibilidade de adquirir esse conhecimento básico é essencial para lograr uma integração bem sucedida.
5. Os esforços na educação são cruciais para preparar os imigrantes, em especial os seus descendentes, para serem participantes mais ativos e com maior êxito na sociedade.
6. O acesso às instituições, aos bens e aos serviços públicos e privados, por parte dos imigrantes, numa base de igualdade face aos cidadãos nacionais e de forma não discriminatória, é um fundamento essencial para uma melhor integração.
7. A interação frequente entre imigrantes e cidadãos dos Estados-Membros é um mecanismo fundamental para a integração. Os fóruns onde participem uns e outros, o diálogo intercultural, a formação sobre imigração e culturas imigrantes, assim como o fomento das condições de vida em ambientes urbanos incrementam as interações entre imigrantes e cidadãos dos Estados-Membros.
8. A prática de diversas culturas e religiões é uma garantia da Carta dos Direitos Fundamentais que deve ser salvaguardada, salvo em caso de incompatibilidade com outros direitos europeus invioláveis ou com a legislação nacional.
9. A participação de imigrantes no processo democrático e na elaboração de políticas e medidas de integração, especialmente a nível local, apoia a sua integração.
10. A inclusão de políticas e de medidas de integração em todos os domínios políticos e níveis de governo e de serviços públicos pertinentes é um ponto a ter em consideração na formulação e na implementação de políticas públicas.
11. É preciso definir objetivos claros, desenvolver indicadores e mecanismos de avaliação para ajustar a política, avaliar os progressos em termos de integração e tornar mais eficaz o sistema de intercâmbio de informações.

Anexo 2

Principais alterações introduzidas pelo *Zuwanderungsgesetz*.

“- Em vez de cinco tipos de autorizações de residência como antigamente, existem agora apenas duas: a autorização de residência (temporária) e a autorização de residência (permanente). O direito de residência já não é orientado com base em títulos de residência, mas no propósito da residência, nomeadamente: emprego, treino e educação, razões humanitárias, e subsequente imigração de membros da família.

- Em vez de terem de passar por dois processos de aplicação separados (um para a autorização de residência e outro para a autorização de trabalho), os estrangeiros só precisam agora de submeter a sua aplicação para a autorização de residência à autoridade de estrangeiros responsável. A autoridade de estrangeiros procederá então ao envio da aplicação para a agência de emprego do governo local para decidir se atribui a autorização de emprego, o qual é depois escrito na autorização de residência.

- A interdição de recrutar trabalhadores estrangeiros continua em vigor para trabalhadores não-qualificados, semiqualeificados e mesmo qualificados.

- É permitido aos cidadãos dos novos Estados-Membros da UE trabalhar em certos empregos desde que nenhum Alemão ou outro candidato igualmente habilitado esteja disponível para preencher a posição. Mas cidadãos dos novos Estados-Membros da UE têm prioridade sobre cidadãos de países não europeus.

- Trabalhadores altamente qualificados podem-se candidatar a uma autorização de residência permanente após entrarem na Alemanha.

- Os trabalhadores independentes podem-se candidatar a uma autorização de residência se existir um interesse económico excepcional ou necessidades regionais especiais, se se prever que o negócio planeado venha a ter um impacto positivo na economia, e se o financiamento estiver assegurado. Os empresários que planeiem investir pelo menos 1 milhão de euros e criar 10 postos de trabalho cumprem por norma estes requisitos. Uma autorização de residência pode também ser atribuída se a lei internacional providenciar privilégios especiais com base na

reciprocidade. Os trabalhadores independentes podem-se candidatar a uma autorização de residência permanente após três anos se o seu negócio tiver sucesso e os seus meios de subsistência estiverem assegurados.

- Os estudantes estrangeiros podem permanecer na Alemanha um ano após a graduação para procurar emprego que seja compatível com o seu grau académico.

- A imigração com base em razões humanitárias foi reestruturada por forma a que o estatuto de residência das pessoas que têm direito a asilo esteja mais em linha com o dos refugiados reconhecidos pela Convenção de Genebra. É inicialmente atribuída aos membros de ambos os grupos uma autorização de residência temporária, a qual pode ser tornada permanente se as condições relevantes se continuarem a aplicar. Os filhos de pessoas com direito a asilo ou de refugiados ao abrigo da Convenção de Genebra têm direito a imigrar até aos 18 anos para se juntarem aos seus pais.

Perseguição não-estatal é reconhecida como razão para a atribuição do estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção de Genebra. Proteção contra a perseguição baseada no sexo está também agora ancorada na lei, que afirma que uma ameaça à vida humana, saúde ou liberdade que seja baseada somente no sexo de uma pessoa também constitui perseguição devido à pertença a um grupo social específico.

O estatuto de uma pessoa sob proteção subsidiária foi melhorado. Se uma proibição de deportação foi emitida, as pessoas têm direito a receber uma autorização de residência exceto se for possível e razoável que o estrangeiro vá para outro país, ou se o estrangeiro violou obrigações de cooperar ou cometeu violações dos Direitos Humanos ou outros crimes sérios.

Deve ser evitado, se possível, suspensões sucessivas de deportação devido a obstáculos.

A lei estipula que deve ser concedida uma autorização de residência às pessoas afetadas se, desde que não seja por culpa própria, elas forem incapazes de deixar o país no prazo de 18 meses. Em contrapartida, a obrigação de abandonar o país será aplicada mais rigorosamente no caso de pessoas que tenham propositadamente colocado obstáculos ao seu regresso e que tenham enganado as autoridades no que diz respeito à sua identidade ou destruído os seus passaportes.

O Ato de Imigração permite aos estados alemães (Länder) estabelecer comissões de dificuldades que podem apresentar petições à autoridade suprema a nível estatal em casos individuais de especial preocupação humanitária. A autoridade suprema pode então ordenar a emissão de uma autorização de residência, mesmo se os requisitos normais para tal autorização não estiverem preenchidos. Só se pode apelar a estas comissões quando o estrangeiro estiver legalmente obrigado a abandonar o país e apenas após se terem esgotado todas os recursos e se o mesmo não tiver cometido nenhum crime grave. Se um estado alemão decidir criar uma comissão de dificuldades, os procedimentos e composição da comissão e requerimentos e razões de exclusão tem de ser especificados por determinação legal desse estado.

Por forma a acelerar o processo de asilo, a repartição da Comissão Federal em Matéria de Asilo foi encerrada e a autonomia dos decisores individuais já não é ilimitada.

Uma melhor recolha e transmissão de dados prevenirá entradas ilegais. Para além de processar pedidos de asilo, a Agência Federal das Migrações e Refugiados (BAMF) assumiu a responsabilidade pelo Registo Central de Estrangeiros e por um conjunto de funções de coordenação relacionadas com informação sobre migração laboral.

- É oferecido a todos os novos imigrantes na Alemanha (estrangeiros com intenção de residir de forma permanente, Alemães étnicos repatriados e cidadãos da UE) um pacote básico de medidas de integração que serão estandardizadas a nível nacional e reguladas por lei federal.

- No que diz respeito à segurança, o Ato de Imigração segue na mesma direção política estabelecida pela Lei Antiterrorismo. Como regra, líderes de organizações banidas podem ser expulsos. Pessoas que incitem ao ódio e à violência também podem ser expulsas se apoiarem atos públicos como crimes de guerra de uma forma que possa perturbar a ordem e segurança pública. A expulsão é mandatória para traficantes de seres humanos que tenham sido sentenciados a prisão efetiva. De forma a prevenir ameaças especiais à segurança alemã, o Ato de Imigração introduziu o instrumento conhecido como ordens de deportação. A autoridade suprema ao nível estatal pode agora ordenar a deportação de um estrangeiro sem ter de primeiro emitir uma ordem oficial para abandonar o país. A ordem de deportação deve ser baseada em evidências factuais de uma potencial ameaça. Ao abrigo da lei anterior era frequentemente difícil expulsar ou deportar estrangeiros, o que impedia que as autoridades lidassem de forma efetiva com as ameaças especiais. A nova ordem de deportação pretende

resolver este problema. A acompanhar este instrumento estão novas provisões para monitorizar as atividades de estrangeiros a quem foi ordenado que abandonassem o país. Antes de emitir uma autorização de residência permanente ou decidir em relação à aplicação para naturalização, as autoridades têm agora de verificar se a pessoa em questão tem um histórico de atividades anticonstitucionais.” [Federal Ministry of the Interior, 2008b): 30-33]