

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

CAROLINA ANA LYFORD PIKE BEGINO

**A INFLUÊNCIA DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL NAS POLÍTICAS
MIGRATÓRIAS E NA INTEGRAÇÃO DA ALEMANHA**

SANT'ANA DO LIVRAMENTO
2017

CAROLINA ANA LYFORD PIKE BEGINO

**INFLUÊNCIA DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL NAS POLÍTICAS
MIGRATÓRIAS E NA INTEGRAÇÃO DA ALEMANHA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal do Pampa, como requisito
parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações
Internacionais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rosa Maria Zaia Borges

**SANT'ANA DO LIVRAMENTO
2017**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

327 Begino, Carolina Ana
L984i INFLUÊNCIA DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL NAS POLÍTICAS
MIGRATÓRIAS E NA INTEGRAÇÃO DA ALEMANHA / Carolina Ana
Begino.
 56 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) --
Universidade Federal do Pampa, RELAÇÕES
INTERNACIONAIS, 2017.

"Orientação: Rosa Maria Borges".

1. Política migratória. Imigração. Emigração.
Integração. República Federal da Alemanha. Segunda
Guerra Mundial. União Europeia.. I. Título.

CAROLINA ANA LYFORD PIKE BEGINO

**A INFLUÊNCIA DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL NAS POLÍTICAS
MIGRATÓRIAS E NA INTEGRAÇÃO DA ALEMANHA**

Relatório final, apresentado à Universidade Federal do Pampa, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel de Relações Internacionais.

Sant'ana do Livramento, ____ de _____ de ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Rosa Maria Zaia Borges

Prof^a. Dr^a. Joséli Fiorin Gomes

Prof^a. M.^a. Joseane Mariéle Schuck Pinto

RESUMO

Por muitos anos, o governo alemão recusou a ideia de ser um país de imigrantes, isto teve uma influência direta nas políticas migratórias. O objetivo desse trabalho é analisar a construção das políticas migratórias do governo alemão a partir da Segunda Guerra Mundial, as mudanças pelas quais as políticas passam e que influência isso tem na integração da Alemanha na União Europeia. Os conceitos utilizados abordam temas como políticas migratórias, imigração, emigração, equilíbrio europeu de poder e legislação. Realizou-se uma análise de diversos autores e uma comparação entre a realidade migratória da Segunda Guerra Mundial e a regulamentação da imigração no pós-Segunda Guerra Mundial. O trabalho conclui que há uma interferência dos fatos ocorridos na Segunda Guerra Mundial na construção das futuras políticas migratórias alemãs do pós-Segunda Guerra Mundial em diante.

Palavras-chaves: Política migratória. Imigração. Emigração. Integração. República Federal da Alemanha. Segunda Guerra Mundial. União Europeia.

ABSTRACT

For many years, the German government rejected the idea of being an immigrants' country, this had a direct influence on the migratory policies. The aim of this paper is to analyze the construction of the German government's migratory policies since World War II, the changes that the policies undergo and what influence it has on the integration of Germany into the European Union. The concepts used address issues such as migration policies, immigration, emigration, the European balance of power and legislation. We conducted an analysis of several authors and a comparison between the migratory reality of World War II and the regulation of immigration in the post-World War II. The paper concludes that there is in fact an influence of the events occurred in World War II in the construction of the future German migratory policies of post-World War II onwards.

Keywords: Immigration policy. Immigration. Emigration. Integration. Federal Republic of Germany. World War II. European Union.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO 1 - CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA EUROPA....	10
1.1 A Segunda Guerra Mundial e a questão migratória: um olhar a partir de cinco países.....	14
CAPÍTULO 2 - A FORMAÇÃO DE UMA NOVA REALIDADE QUANTO À QUESTÃO MIGRATÓRIA NA ALEMANHA.....	26
2.1 Lei Fundamental e suas bases para a nova República Federal da Alemanha.....	27
2.2 Política de imigração dos Trabalhadores Convidados.....	32
2.3 O retorno dos expulsados e refugiados.....	37
CAPÍTULO 3 - A INSERÇÃO DA ALEMANHA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL EUROPEIA A PARTIR DA INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.....	42
3.1 O Tratado de Maastricht, o Tratado de Amsterdam e a Lei Fundamental.....	42
3.2 A Alemanha e as novas políticas imigratórias.....	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS.....	53

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisou a construção das políticas migratórias na Alemanha, levando-se em consideração os fatos acontecidos durante a Segunda Guerra Mundial. Descobriu-se, a partir das evidências e informações trazidas pela nossa análise, que esses fatos tiveram um impacto na hora da construção das políticas, o que é o nosso foco de estudo.

Para se entender melhor como foi o processo de construção e desenvolvimento das migrações alemãs, verifica-se a influência que a mudança do equilíbrio internacional europeu durante a Segunda Guerra Mundial teve na construção das políticas alemãs. Para isso, se trabalhou sobre a realidade da ordem europeia até o pós-Segunda Guerra Mundial. Analisou-se, também, as políticas principais da Alemanha durante esse período e, se aprofundou na questão concernente ao porquê da afirmação do governo alemão de não aceitar a sua condição de país imigrante, tendo isso um impacto direto na forma com que essas leis são aplicadas e absorvidas pela sociedade.

Além disso, se estudou sobre a integração da Alemanha na União Europeia, após a análise da realidade alemã e das políticas e conhecimento de como o governo alemão pensa. Se procurou entender como se deu esse processo de integração na União Europeia e quais são os pilares dessa integração e, finalmente, se observou como essa integração afeta a forma com que o país lida com os seus imigrantes e as suas políticas. Diante deste cenário de mudanças políticas migratórias, o presente trabalho analisa o estudo da influência, tanto do contexto, como do passado, nas políticas e construção do posicionamento do Estado Alemão com relação às emigrações e imigrações. Ademais, busca-se averiguar como esta nação passa de um país de emigração durante a Segunda Guerra Mundial para tornar-se um dos principais destinos de imigrantes.

O procedimento metodológico adotado é o método qualitativo, descritivo, explicativo e bibliográfico, que se vincula à investigação de forma que será possível indagar sobre questões históricas e políticas com o fim de afirmar ou negar a hipótese e resolver o problema de pesquisa. Para isso, será feita uma análise bibliográfica tanto da história da integração e migração na Europa até o pós-Segunda Guerra Mundial e, mais especificamente, da Alemanha. Para poder ter uma melhor e mais ampla compreensão do cenário político, utilizaremos fontes primárias, analisando relatórios, tratados, documentos, entre outros textos

relevantes., também, fontes secundárias, a partir da análise de conjunturas através de diversos meios, sejam estes livros ou artigos.

O trabalho está dividido em três capítulos principais que abordarão temas específicos que vão ajudar a entender melhor o processo pelo qual a Alemanha e a Europa passam com relação aos seus movimentos migratórios e como eles lidam com os mesmos. Assim, no primeiro capítulo teremos as mudanças que o equilíbrio europeu sofreu a partir das duas grandes guerras, a Primeira Guerra Mundial e a Segunda. Após essa análise, foram escolhidos cinco países para ser analisados e comparados, eles foram escolhidos, principalmente, pelo número da sua população de imigrantes e pelas diferentes formas de regulamentar a imigração e as políticas imigratórias. No segundo capítulo, se levantará o foco desse trabalho, a Alemanha, na qual se analisará as principais mudanças em nível político que tiveram um grande impacto na forma com que o governo trata com os imigrantes. No terceiro capítulo, o foco é a integração e como esta ocorreu a partir dessas mudanças políticas.

1 CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA EUROPA

Para muitos, a Primeira Guerra Mundial foi um motivo de comemoração, já que havia a necessidade, por parte de certo público e líderes, de uma guerra curta e gloriosa. Mas a realidade foi que, além de provocar a morte de milhões de pessoas, esta afetou a ordem mundial estabelecida até então (KISSINGER, 2015).

Assim,

O cálculo sutil do equilíbrio europeu envolvendo interesses em constante mudança havia sido abandonado pela diplomacia confrontacional de duas alianças rígidas, tendo sido, então, consumido pela guerra de trincheiras, o que produziu um número de baixas até então inconcebível (KISSINGER, 2015, p. 87).

As consequências foram várias, mas do ponto de vista de ordem mundial, se observa que, devido ao explicado por Kissinger (2015), os impérios russo, austríaco e otomano deixam de existir por completo.

A intenção dos líderes do momento era de que a história não se repetisse e aqueles erros que levaram à explosão da Primeira Guerra Mundial fossem deixados para trás tentando, assim, manter a paz dentro do continente europeu (KISSINGER, 2015). Contudo, acaba acontecendo exatamente o contrário e todas as lições do que foi experimentado anteriormente para criar uma ordem internacional, na Europa, tendo-se como exemplo claro o Congresso de Viena (KISSINGER, 2015), não foram aproveitadas.

Primeiramente, o Tratado de Versalhes de 1919 rejeita o retorno da Alemanha à ordem europeia, e, ao mesmo tempo, o Congresso de Viena faz a inclusão da França que tinha sido derrotada durante a Primeira Guerra Mundial. Por outro lado, tem-se o novo governo revolucionário marxista-leninista da União Soviética, que afirma que não irá ser guiado e dirigido pelas decisões dos líderes europeus e pela diplomacia que estes apliquem na hora da tomada de decisões. A União Soviética não foi reconhecida imediatamente pelas potências europeias (KISSINGER, 2015).

Os estados mais importantes na balança de poder europeia eram o Império Austríaco - que tinha se desvanecido -, a Rússia e a Alemanha - que não estavam sendo incluídas nos processos da diplomacia como parte da toma de decisões -, e, simultaneamente excluía a si mesmas. Aparece também a Grã-Bretanha - que se mostra interessada, novamente, nos

assuntos europeus, tentando manter a balança estável, evitando assim a eclosão que interrompesse o período de paz que a Europa estava vivendo (KISSINGER, 2015).

O que é conhecido como diplomacia tradicional estava fornecendo à Europa uma ordem internacional equilibrada, que colocava em linha, sutilmente, todas as peças necessárias para que se mantivesse a paz, equilibrando o poder e a legitimidade (KISSINGER, 2015). No final do século, a balança tinha se inclinado para o poder e os métodos da diplomacia tradicional começaram a ficar para trás. A modificação do Tratado de Versalhes somente poderia ter sido mantida tendo como prioridade os princípios compartilhados (KISSINGER, 2015).

Pode-se verificar então que

O cordão formado pelos Estados originados pelo princípio da autodeterminação localizados entre a Alemanha e a União Soviética provou ser frágil demais para resistir a qualquer dos dois países, suscitando um conluio entre eles. A Grã-Bretanha retraía-se cada vez mais. A responsabilidade por proporcionar os elementos de poder recaiu em grande medida sobre a França, que estava excluída pela guerra, tendo sido drenada de seus recursos humanos e de qualquer vigor psicológico, e com uma consciência cada vez maior de que a disparidade de força entre ela e a Alemanha ameaçava se tornar congênita (KISSINGER, 2015, p. 88).

Não é frequente encontrar um documento diplomático que não cumpra a sua função, como aconteceu com o Tratado de Versalhes, segundo Kissinger (2015). O autor afirma que o Tratado de Versalhes era,

Punitivo demais para inspirar conciliação, leniente demais para impedir que a Alemanha se recuperasse, o Tratado de Versalhes condenou a democracias esgotadas uma constante vigilância contra uma Alemanha irreconciliável e revanchista, assim como uma União Soviética revolucionária (KISSINGER, 2015, p. 89).

A Alemanha não estava nem comprometida moralmente com o acordo de Versalhes, nem tinha uma força contrária o suficientemente grande que fizesse frente às suas imposições. Assim, a ordem de poder estabelecida pelo Tratado de Versalhes “era um convite ao revisionismo alemão” (KISSINGER, 2015, p. 89). Havia, então, dois caminhos que poderiam ser tomados para impedir que Alemanha afirmasse sua superioridade dentro da Europa, o primeiro, conforme ressalta Kissinger (2015), seria unicamente com a adição de cláusulas que especificassem isto, mas a realidade é que essas cláusulas estariam desafiando diretamente as convicções morais dos Estados Unidos. Segundo Nye Junior (2009), o presidente estadunidense da época¹ considerava as políticas de equilíbrio de poder imorais por violarem os princípios democráticos e de autodeterminação dos povos e, ao mesmo tempo, da Grã-Bretanha.

¹ “Woodrow Wilson, liberal clássico do século XIX” (NYE, 2009 p. 107).

Nye Junior (2009) afirma que as políticas de equilíbrio de poder não priorizam a democracia ou a paz e sim o mantimento de sistemas de estados soberanos:

Os estados atuam para impedir que qualquer estado se torne preponderante. O equilíbrio de poder resultante leva em consideração a guerra ou as violações da autodeterminação se essa for a única maneira de preservar a independência (NYE, 2009, p. 108).

Por isso, quando a Alemanha confrontasse o acordo, seria necessário um enfrentamento armado das tropas francesas ou um envolvimento permanente dos Estados Unidos dentro dos quesitos da Europa, para manter o tratado vigente e ser capaz de enfrentar o poderio alemão, sendo este o segundo caminho a ser tomado. Segundo Kissinger (2015), nenhum dos dois era viável.

A França estava sendo colocada numa posição complicada, já que após a guerra estava politicamente debilitada para continuar mantendo a Europa Central dividida e contida como havia feito por três séculos, sendo incapaz de combater as correntes políticas que tomaram a Europa naquele momento (KISSINGER, 2015). Tais correntes políticas tomaram a Europa Central e Oriental que não estavam ao alcance das capacidades da França naquele momento. Verifica-se então, que o equilíbrio da Alemanha unificada se apoiou completamente na França (KISSINGER, 2015) e esta tenta preservá-la usando a força, mas, com a presença de Hitler, todas as tentativas são deixadas para trás e se retoma a realidade que levou à eclosão da Primeira Guerra Mundial (KISSINGER, 2015).

Havia uma enorme necessidade entre as grandes potências de “institucionalizar sua repulsa à guerra numa nova forma de ordem internacional pacífica” (KISSINGER, 2015, p. 89). Nesse sentido, foi criada uma tentativa de desarmamento em nível mundial, mesmo que o seu funcionamento fosse negociado mais adiante, A Liga das Nações e vários tratados de arbitragem tentam resolver de uma forma mais diplomática e menos bélica, utilizando mecanismos legais, todo tipo de disputa internacional (KISSINGER, 2015). A primeira foi criada pelo presidente americano Woodrow Wilson dos estados unidos, que visava a criação de uma organização que teria como meta a segurança internacional, podendo executar esta como uma forma de solucionar os conflitos internacionais (NYE JUNIOR, 2009).

No entanto, mesmo que a participação nesse novo órgão fosse quase universal e ações que atentassem contra a paz estariam terminantemente proibidas, o comprometimento dos países não era o suficiente para que as decisões tomadas dentro da Liga das Nações fossem respeitadas. Potências que ainda tinham muitos ressentimentos ou pretensões expansionistas² viram que a violação de alguma das cláusulas do órgão não teria nenhuma consequência

² A Alemanha, o Japão imperial, a Itália de Mussolini (KISSINGER, 2015).

direta nelas, tirando, assim, efetividade do propósito da Liga das Nações (KISSINGER, 2015).

Duas ordens no pós-guerra, contraditórias e sobrepostas, estavam por nascer:

O mundo das regras e do direito internacional, habitado basicamente pelas democracias ocidentais em sua interação umas com as outras; e uma zona, livre de restrições, apropriada pelas potências que haviam se retirado desse sistema de limites para desfrutar de maior liberdade de ação (KISSINGER, 2015, p. 90)

A Europa montou a sua ordem internacional a partir da experiência criada ao longo de trezentos anos de disputas (KISSINGER, 2015). Esta não foi aproveitada pelos seus líderes, que não souberam interpretar as consequências de entrarem num conflito tão devastador como foi a Primeira Guerra Mundial³. O fim da ordem internacional, como a descrevemos até o momento estava pactuada pela resignação, na qual as potências abandonam os princípios do acordo Vestfaliano e se negam a exercer a força necessária para que o seu desejo moral se efetivasse e fosse reconhecido, de fato, como uma superioridade e uma ordem a ser respeitada por todas as potências (KISSINGER, 2015). Tem-se assim, uma Europa envolvida, quase que por completo em um outro conflito de grandes dimensões, que “iria trazer com ela, mais uma vez, a necessidade de reformar a ordem europeia” (KISSINGER, 2015, p. 91).

Por conseguinte, umas das consequências mais notórias segundo Kissinger (2015) é que “o conceito vestfaliano de soberania e os princípios da balança de poder viram minguar sua importância na ordem contemporânea do continente que as criou” (KISSINGER, 2015, p. 91). O impacto das duas guerras estaria presente no continente por muitos anos, em diferente intensidade dependendo do país, em alguns deles mais, já que isso coincide com a introdução deles a “era das descobertas e da expansão” (KISSINGER, 2015, p. 91).

Quando a Segunda Guerra Mundial acaba, as capacidades tanto físicas quanto mentais da Europa não estavam aptas para retomarem o processo de ordem de poder que estava acontecendo antes da eclosão da mesma. A maioria os países europeus, menos a Suíça e Suécia (KISSINGER, 2015), vivenciaram ocupações por parte de tropas estrangeiras em algum momento da guerra. A situação econômica dos países estava em crise e passando por um período de grandes dificuldades. Assim, “tornou-se óbvio que nenhum país europeu (incluindo a Suíça e a Suécia) era capaz de dar forma a seu próprio futuro” (KISSINGER, 2015, p. 91).

A análise da ordem de poder europeia a partir da Primeira Guerra Mundial, ajudará a entender melhor como as interações entre os diferentes países foram se caracterizando até o

³ “A pesar de compreenderem efetivamente as consequências de outra conflagração, eles recuaram diante das implicações do que significaria agir com base nessa visão” (KISSINGER, 2015 p. 91).

até o período que se analisa nesse trabalho, o pós-Segunda Guerra Mundial. Além disso, esta análise será de muita ajuda nos nossos próximos capítulos, nos quais se pode observar com mais profundidade a Alemanha e suas políticas de imigração e, por último, a integração da Alemanha na Europa.

1.1 A Segunda Guerra Mundial e a questão migratória: um olhar a partir de cinco países

Para se ter uma noção ainda mais detalhada da situação dos movimentos e medidas criadas a partir do conflito da Segunda Guerra Mundial, já tendo conhecimento da situação global da Europa, dualizaremos, a partir do estudo comparativo proposto por Tomas Hammar (2009), que elenca 5 países, entre eles o foco deste estudo: a Alemanha. Ademais, nesse trabalho, serão analisados também: Grã-Bretanha, França, Holanda e Suíça.

Estes cinco países foram escolhidos pelo seu tamanho e as suas grandes populações de imigrantes e, também, porque oferecem um amplo grau de variação na regulamentação da imigração e nas políticas imigratórias. A Alemanha, a França e a Grã-Bretanha foram escolhidas pelo tamanho das duas populações de imigrantes e a Suíça pela sua grande proporção de estrangeiros. Além disso, segundo Hartmut et Hermann (2009), estes quatro países são exemplo de tipos muito diferentes de imigração, como de diferentes políticas imigratórias. A Holanda, foi incluída pela sua mistura entre a imigração laboral pós-colonial e mediterrânea e, também, pela sua tradicional ênfase cultural no pluralismo.

O primeiro dos países a ser tratado é a Grã-Bretanha. Este, segundo o autor Layton-Henry (2009), foi tradicionalmente um país de emigração. Desde o século XVIII um número considerável de britânicos tem se deslocado para ajudar a estabelecer e povoar os Estados Unidos e os países do Império Britânico. Para a virada do século, a migração tinha se transformado e isso também ocorreu com uma parte consciente das políticas imperiais britânicas, considerando que se acreditava que encorajando a emigração desde o território britânico à comunidade britânica, esta iria-se desenvolver economicamente e fortalecer os laços com a metrópole, aumentando, assim, o poder do império. Depois da Primeira Guerra Mundial, a comunidade começou a ser mais seletiva nas suas demandas por imigrantes, pedindo trabalhadores industriais qualificados, ao invés de trabalhadores rurais. Não houve nenhum obstáculo na emigração e entre 1919 e 1930 dois milhões de pessoas saíram do Reino Unido (LAYTON-HENRY, 2009).

A depressão entre as guerras causou uma mudança no balanço da migração e o fluxo de saída transformou-se, completamente, em um fluxo de entrada. Depois da Segunda Guerra Mundial, entretanto, a emigração retornou em alto nível entre 1946 e 1950, uma vez que 720.260 pessoas deixaram o Reino Unido e a maior parte deles, eram trabalhadores qualificados nas áreas necessitadas nessa época (CHEETHAM, 1972). A escassez de mão de obra no pós-guerra e a retomada dos padrões tradicionais de emigração foram fonte de preocupação para a comissão real da população, estabelecida para regulamentar a mão de obra pós-Segunda Guerra Mundial. Ainda assim, as políticas governamentais continuaram a facilitar a migração por motivos políticos e econômicos. Porém, nem o governo nem a comissão real anteciparam a imigração espontânea que ocorreria da nova comunidade britânica⁴ para a metrópole.

Segundo Layton-Henry (2009), a aguda escassez de mão de obra estava colocando em perigo a expansão da economia e a reconstrução durante o pós-guerra. A Grã-Bretanha sempre favoreceu o movimento sem restrições de capital e mão de obra dentro do império. Contudo, para a virada do século, todos os domínios independentes tinham começado a controlar a imigração aos seus territórios, principalmente, pela preocupação da potencial imigração indiana. Assim, uma política de livre circulação entre a comunidade britânica e a Grã-Bretanha foi lançada em 1949, presumindo que a maior circulação continuaria sendo a saída do Reino Unido para o império e comunidade britânica.

Antes da Segunda Guerra Mundial já existiam pequenos estabelecimentos de pessoas advindas das novas comunidades britânicas (LAYTON-HENRY, 2009). O elevado índice de desemprego que ocorreu entre as duas grandes guerras não forneceu nenhum incentivo para a imigração ao Reino Unido. Ademais, aqueles que entravam eram os mesmos que retornavam pela impossibilidade de estabelecer-se nos demais países da comunidade britânica, devido à recessão mundial. Segundo o autor, a explosão da guerra em 1939 mudou dramaticamente esta situação e estabeleceu os eventos que levariam à grande imigração pós-guerra de índios ocidentais e asiáticos para a Grã-Bretanha. O governo estava relutante em aceitar os imigrantes devido ao possível preconceito racial e discriminação que os recém-chegados poderiam enfrentar (LAYTON-HENRY, 2009). Mesmo assim, no final de 1948, as primeiras embarcações começaram a chegar desde a Índia Ocidental e um grande movimento espontâneo de pessoas tinha começado.

⁴Termo utilizado para as colônias britânicas que se tornaram independentes após a Segunda Guerra Mundial (COMUNIDADE BRITÂNICA, 2017).

Observa-se então que a migração no Reino Unido é caracterizada pelo movimento entre as nações do império e sua metrópole. A principal fonte de circulação de pessoas, tanto de entrada quanto de saída do Reino Unido, advem, em um primeiro momento, da necessidade de povoar e aumentar a população das nações da comunidade britânica, bem como da mão de obra rural e, em um segundo momento, advem da necessidade de mão de obra qualificada. Além disso, vemos que a imigração durante o pós-Segunda Guerra Mundial, caracteriza-se por ser um movimento sem controle e espontâneo. Esta realidade, após a análise dos fatos acima descritos, caracteriza o tipo de imigração ocorrida no Reino Unido nessa época.

Passa-se agora, ao estudo sobre a França que, segundo Verbunt (2009), tem uma longa tradição de imigração. Desde a segunda metade do século XIX, a milhares de estrangeiros foi concedida a entrada legalizada no país, para compensar a insuficiente mão de obra existente e a baixa taxa de natalidade do país, o que criou uma necessidade demográfica permanente. Junto a isso, somou-se periódica escassez de mão de obra, culminando tudo isso, em motivações para a imigração. As políticas de imigração, segundo o Verbunt (2009), têm procurado regulamentar a chegada, residência e saída dos trabalhadores estrangeiros e suas famílias, segundo as necessidades do momento.

Assim,

Quando os governos Franceses queriam que os imigrantes chegassem, como em 1919 e 1945, poucos responderam; enquanto mais a França tentava retornar eles aos seus países de origem, como em 1932 e 1978-79, somente um número pequeno cooperava, e muitos escolhiam naturalizar-se. Os dois períodos da grande imigração, 1921-31 e 1956-72, escaparam do controle das autoridades políticas quase completamente. Hoje, trabalhadores ilegais continuam entrando na França apesar dos tenazes controles nas fronteiras e geralmente, aumentando o desemprego⁵ (VERBUNT, 2009, p. 127, tradução nossa).

Seguindo esse raciocínio, pode-se dizer que mesmo colocando todas as barreiras e controles supostamente necessários para realizar uma gestão dos emigrantes e imigrantes, na França, ainda é uma realidade que a migração espontânea é mais comum do que as migrações organizadas (COSTA-LASCOUX; WENDEN-DIDIER, 1981, p. 352 apud VERBUNT, 2009, p. 127).

Ao explorarmos as transformações das políticas migratórias adotadas pela França, segundo Verbunt (2009), na segunda metade do século XVIII havia um contexto de

⁵ “When French governments wanted immigrants to come, as in 1919 and 1945, only a few responded; when they tried to send them home, as in 1932 and 1978- 79, only a small number cooperated, and many chose to be naturalized instead. The two periods of authorities almost totally. Today, illegal workers are still entering France despite firm border controls and generally increasing unemployment”.

desenvolvimento industrial e êxodo rural. As políticas a serem estabelecidas para esse período se concentraram em facilitar a naturalização, recrutamento de mão de obra de países distantes e um leve começo de controle por parte do estado. Isto teve como resultado que os imigrantes cobriram os postos de trabalho que os camponeses franceses tinham abandonado, aumentando o número da população imigrante e, em menos quantidade, a quantidade de residentes de origem estrangeira.

Dos anos 1914 ao 1918, tem-se o período da Primeira Guerra Mundial, na qual a imigração foi encorajada e houve uma imigração rotativa da China e do Vietnã. Logo após, nos anos de 1919 a 1921, começa-se a reparação dos danos causados pela guerra. Nesse período há uma grande demanda por homens jovens e pela reconstrução das indústrias e residências, então, devido a essa necessidade, foi incentivada a imigração (VERBUNT, 2009).

Entre os anos 1922 e 1931, houve um crescimento econômico na França, sendo necessário, que junto com esse progresso econômico, evoluísse também a mão de obra. Nesse período também começa a diminuir o êxodo rural. Para este período, as autoridades criam um marco para facilitar e, até certo ponto, controlar o recrutamento organizado pelos empregadores (VERBUNT, 2009).

Nos anos que antecedem a Segunda Guerra Mundial, 1931-1939, há uma crise econômica, na qual se expande o desemprego, levando a uma proteção da mão de obra nacional e um empenho em impulsionar a saída de imigrantes, tendo como resultado pouca emigração e muitas naturalizações (VERBUNT, 2009).

Segundo Verbunt (2009), entre os anos do pós-Segunda Guerra Mundial, 1945-55, há uma grande necessidade por mão de obra masculina e jovem, para reparação dos danos ocorridos na guerra e, também, há uma ênfase no povoamento e na construção. Se planeja, então, uma política de migração ativa controlada pelo estado, havendo preferências por imigrantes de origem italiana e há um novo ato de nacionalidade, no qual é incentivado o crescimento das naturalizações.

Entre os anos 1956 e 1961, começa-se a surgir a imigração espontânea. Neste período, há um crescimento econômico, especialmente na área da construção, mas também ocorre a guerra com a Argélia, que leva à necessidade de muitas repatriações (VERBUNT, 2009). As permissões estaduais já não são tão efetivas como antes e a metade dos imigrantes desse período são de caráter espontâneo.

Até a Primeira Guerra Mundial a imigração à França era dos seus países vizinhos. Entre as duas guerras, os empregadores foram até o Sul da Itália e Europa Oriental e, às vezes,

ao Norte da África, para recrutar a mão de obra que precisavam. Estes imigrantes eram empregados em grupos através de todo o país em centros agricultores, mineiros e industriais.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a imigração das ex-colônias francesas aumentou. Houve também o crescimento da imigração de famílias italianas e, especialmente da Espanha em 1950 e de Portugal em 1960, embora, africanos do Norte e, mais tarde, do ocidente, fossem cada vez mais e mais numerosos (VERBUNT, 2009). Os argelinos têm ingressado na França por muitos anos, mas desde que se tornaram cidadãos franceses até 1963, eles não eram considerados ou contabilizados como imigrantes (TAPINOS, 1975 apud VERBUNT, 2009).

Verifica-se assim, que a diferença entre a caracterização da imigração francesa e a britânica, é que a segunda tem um caráter mais laboral e mais controlado ou há mais tentativas, de controle por parte do Estado, na questão de saída e entrada de mão de obra. Também, deve-se considerar as realidades geográficas diferentes entre os dois países e sua extensão territorial. No que tange à Holanda, na visão do Entizinger (2009), por muitos anos o país tem tido uma reputação pela sua forte orientação internacional. A localização geográfica favorável do país permitiu a ele transformar-se na nação marítima da Europa. Para assegurar os contatos comerciais, o país cria um império colonial de grandes dimensões, em comparação com o tamanho da metrópole. Desde a reforma no século XVI, a Holanda, também, tem sido conhecida como um país tolerante e transformou-se em refúgio para aqueles que estavam sendo perseguidos por motivos políticos ou religiosos (ENTIZINGER, 2009).

Do ponto de vista econômico, a Holanda beneficiou-se destes imigrantes, principalmente, dos judeus advindos de várias partes da Europa, os Huguenotes da França, os Católicos apostólicos romanos da Alemanha e muitos outros refugiados que contribuíram com a substancial prosperidade e desenvolvimento cultural do país (ENTIZINGER, 2009). Houve, em alguns períodos, imigração temporária e trabalhadores permanentes de países vizinhos. A maioria destes eram empregados na agricultura, enquanto outros faziam parte da força naval e militar do país (ENTIZINGER, 2009).

Verifica-se que, segundo Entizinger (2009), também ocorreu um grande movimento de saída do país pela tendência comercial que o mesmo tem. Os holandeses têm se estabelecido em várias ex-colônias⁶. Durante o século XIX, uma grande quantidade de holandeses emigrou para os Estados Unidos e para as, antigamente chamadas, Índias

⁶ Norte América, Brasil, África Ocidental (ENTIZINGER, 2006).

Holandesas Orientais. Desde a Segunda Guerra Mundial e, especialmente durante a década de 1950 - 1960, meio milhão de pessoas saíram da Holanda em direção aos países do Novo Mundo como Canadá, Austrália e Nova Zelândia (ETIZINGER, 2009).

Então,

Para a população e as autoridades holandesas esta longa tradição de saída e entrada de natureza espontânea pode ter ofuscado o caráter específico da imigração como ele tem se desenvolvido durante as últimas décadas. Processos de descolonização, a abertura do espaço entre o desenvolvimento das nações pobres e ricas, a necessidade de mão de obra nos países industrializados, e a disponibilidade de meios de transporte mais rápidos e baratos trouxeram, juntos, um novo tipo de imigração que consiste em pessoas que vieram não somente em grandes quantidades, mas também com perspectivas de tempo e objetivos diferentes aos imigrantes anteriores⁷ (EITZINGER, 2009, p.50-52, tradução nossa).

Assim, Etizinger (2009), compara a história social, econômica, cultural e a possibilidade que esses imigrantes têm de manter-se em contato com o seu país de origem, como se a integração na sociedade pós-industrial fosse menos natural do que no passado.

Em comparação com outros países da Europa, a maior característica da imigração pós-guerra à Holanda tem sido a sua heterogeneidade (ETIZINGER, 2009). Várias ondas de imigrantes coloniais, a maioria deles com passaporte holandês, têm sido admitidos junto com imigrantes estrangeiros que vinham por motivos econômicos e humanitários.

Por muitos anos as políticas de admissões holandesas foram liberais, baseando-se erroneamente na pressuposição de que todos os grandes grupos de imigrantes ficariam, somente, por um curto período de tempo. Essa ideia não foi abandonada até o final dos anos de 1970 (ETIZINGER, 2009), quando houve uma mudança e as políticas de admissão começaram a ser mais estritas, já que o governo acreditava que era uma condição necessária para o desenvolvimento de uma política imigratória coordenada.

Observa-se então que a Holanda, mesmo sendo um país mais acostumado à entrada e saída de pessoas e ao intercâmbio, enfrenta problemas na hora de organizar e coordenar as suas políticas imigratórias. Comparado com os países anteriores, tem-se esta última característica em comum: a diferença, que parece ser a familiarização com o processo e a abertura ao recebimento de imigrantes.

⁷ “For the people and the authorities of the Netherlands this long tradition of in- and out-migration of more or less spontaneous nature may have blurred the specific character of immigration as it has developed over the past decades. Decolonization processes, the widening development gap between the world’s poor and rich nations, the need for manpower in the industrialized countries, and the availability of cheaper and quicker transportation facilities have together brought about a new kind of immigration consisting of people who have come not only in unprecedented numbers but also with time perspectives and objectives rather different from those of earlier immigrants”.

O seguinte país a ser analisado é a Suíça, este, segundo Hoffmann-Nowotny (2006), estava sobrepovoado, considerando a sua capacidade econômica. Os problemas decorrentes dessa realidade eram solucionados com um sistema de promoção da emigração.

Nos primeiros anos do século XIX a Suíça não tinha uma política imigratória centralizada (HOFFMANN-NOWOTNY, 2009). Uma curta fase de calma durante a República Helvética (1799 – 1802) e o período de mediação (1803 – 1814) foi seguido por um retorno às políticas extremamente restritivas do século XVIII (MOSER, 1967 apud HOFFMANN-NOWOTNY, 2009). A obtenção da autorização de residência permanente para os estrangeiros ou de cidadãos de outros pequenos distritos, foi deixado a critério do distrito em questão. Vários distritos tentaram, através de acordos, regular a imigração bilateral dos seus cidadãos, mas em termos gerais, a política nacional suíça estava estabelecida.

Após o estabelecimento da Federação Suíça, começou um período no qual se tinha mais consideração para com os imigrantes. Através da constituição de 1848, todos os suíços obtiveram o direito de estabelecer-se em qualquer parte do país. A federação foi autorizada a agir pelo país inteiro e a estabelecer as condições, por meio de acordos internacionais, para a imigração de estrangeiros (HOFFMANN-NOWOTNY, 2009). Estes tratados estabeleciam que tanto nativos quanto estrangeiros seriam econômica e legalmente iguais em todos os sentidos.

Estes tratados, estavam designados a assegurar a emigração legal da Suíça, mas, paradoxalmente, acabaram por criar o cenário perfeito para a imigração que começou na segunda metade do século XIX. O rápido crescimento da população estrangeira deu origem a medos em vários níveis (HOFFMANN-NOWOTNY, 2009). Assim, as propostas criadas para o controle da entrada estrangeira no país forneceram, quase que exclusivamente, a promoção da naturalização. Uma preocupação era que as naturalizações anuais seriam menores do que o crescimento da população estrangeira anual, além de que a taxa de nascimento dos estrangeiros era maior do que a dos suíços (BURCKHARDT, 1913 apud HOFFMANN-NOWOTNY, 2009).

Então, pode-se observar que o fracasso da política de naturalização foi interpretado, no momento, como uma relutância por parte dos suíços de aceitarem novos cidadãos. Esta relutância foi devido a motivos econômicos ao invés de motivos nacionalistas, já que também seria aplicada aos suíços de outras comunidades (HOFFMANN-NOWOTNY, 2009).

Depois da introdução do *jus soli*⁸ em 1900, começa o processo de naturalização e uma redução do número de estrangeiros. Segundo essa legislação, todas as crianças nascidas na Suíça, mas que tivessem pais estrangeiro receberiam, obrigatoriamente, a cidadania suíça automaticamente (HOFFMANN-NOWOTNY, 2009). Este avanço levou o governo a realizar uma revisão da constituição federal para fazer com que a introdução da *jus soli* fosse possível. O trabalho preliminar estava praticamente concluído no ano 1914, mas foi interrompido pela guerra. O trabalho de revisão foi retomado após a mesma, mas em uma atmosfera completamente diferente (HOFFMANN-NOWOTNY, 2009).

Essa pequena pesquisa realizada antes do 1914, para facilitar a naturalização mostra que a solução buscada para o controle dos estrangeiros foi exclusivamente para gerar uma intensa integração dos residentes estrangeiros com os locais (HOFFMANN-NOWOTNY, 2009), já que a primeira onda de imigração estava composta por pessoas recrutadas dos países vizinhos como Alemanha, França, Itália e Áustria (HOFFMANN-NOWOTNY, 2009).

Imediatamente depois da Segunda Guerra Mundial, começou uma nova onda de imigração. Quando esta começou, a composição da população total era parecida com a da primeira onda. Em 1950, a Alemanha, a França, a Itália e a Áustria ainda eram a maior fonte de imigrantes. Os números continuaram aumentando e alternando-se entre os países vizinhos e outras nações⁹. Houve uma redução no número de estrangeiros como consequência da mudança política radical ocorrida em 1970¹⁰, que levou a um controle estrito da imigração, uma drástica redução no número de pessoas aceitas como imigrantes e uma certa liberalização na situação dos residentes de origem estrangeira (HOFFMANN-NOWOTNY, 2009).

Nota-se então, que a Suíça é um país que atrela a suas mudanças migratórias ao âmbito econômico, sendo sempre o centro da discussão desse trabalho, considerando que ocorre a necessidade de recrutar mão de obra do exterior devido ao pequeno número de habitantes do país, em comparação com a maioria dos outros países que estão sendo analisados. Há uma notória preocupação pela integração e pela manutenção da organização dentro da sociedade (HOFFMANN-NOWOTNY, 2009).

Considerando que a Alemanha é o objeto deste estudo, se dará aqui uma breve introdução sobre a realidade migratória no país até a Segunda Guerra Mundial, sendo a análise aprofundada no próximo capítulo.

⁸ Direito de solo. Princípio pelo qual a pessoa tem a cidadania no país onde nasceu. (JUS SOLI, 2017).

⁹ Espanha, Jugoslávia e Turquia (HOFFMANN-NOWOTNY, 2006).

¹⁰ Será explicado no próximo capítulo já que é uma realidade que afeta à Alemanha também.

Até 1885, a Alemanha era um país de emigração (ARMENGAND, 1971 apud HARTMUT; HERMANN, 2009). A população alemã emigrava, principalmente, para os Estados Unidos e, em menor quantidade, para o Canadá, a Austrália e a América do Sul. Alguns alemães estabeleceram-se na Polônia e na Rússia. Em 1776, aproximadamente 200.000 de alemães moravam na área que se transformou nos Estados Unidos e depois da Revolução Americana muitos ex-mercenários decidiram ficar de forma permanente. Desde este momento, o fluxo de emigrantes alemães cresceu consideravelmente e foi interrompido brevemente pelas guerras napoleônicas. Os principais motivos para essa emigração eram a agitação política e os problemas econômicos (HARTMUT; HERMANN, 2009).

Depois da expansão da emigração de 1881-1885, houve uma expansão econômica a partir do ano de 1896, quando o número de emigrantes diminuiu rapidamente. A história real da imigração começa somente depois do declínio dos movimentos de emigração perto do ano 1890 (HARTMUT; HERMANN, 2009). Segundo Hartmut et Hermann (2009), esta história pode ser dividida em cinco fases: período pré-Primeira Guerra Mundial, a Primeira Guerra Mundial, a era da República Weimar (1919 – 1933), a era do Socialismo Nacional (1933 – 1945) e a era do pós-guerra¹¹ de 1945 até o presente.

No império alemão, depois de 1871, houve a escassez de mão-de-obra, que não foi preenchida pela população. No começo, a escassez de mão-de-obra podia ser solucionada somente empregando poloneses da Rússia e da Áustria, mas esta atitude, que era economicamente inevitável, causou graves problemas políticos (HARTMUT; HERMANN, 2009). Desde os anos de 1872, o governo da Prússia tem imposto uma forte germanização à população polonesa, estabelecida nas áreas polonesas anexadas à Prússia, para unificá-la ao governo Prussiano. O governo estava receoso de que a contratação destes danificaria essa política e reagiu organizando expulsões em massa e o fechamento das fronteiras. Este conflito entre a necessidade econômica e os interesses políticos é característico da primeira fase, segundo o Hartmut et Hermann (2009), da imigração.

O conflito foi saldado por um compromisso. Em 26 de novembro de 1890, o governo prussiano suspendeu a proibição da imigração dos poloneses por três anos. Nesse momento, paralelamente, a escassez de mão-de-obra na agricultura estava se tornando aguda. A migração de alemães do campo às cidades tinha aumentado e havia uma mudança, em progresso, no cultivo de batatas e nabos, o que demandava muita intensidade e, ao mesmo tempo, os lucros eram altos. Para prevenir que os poloneses adquirissem residência

¹¹ Período a ser analisado no seguinte capítulo.

permanente eles foram obrigados a sair do país todos os anos, durante o período em que não podiam retornar à Alemanha - de 15 de novembro a 1 de abril. Além disso, eles não estavam autorizados a transferir-se entre as áreas agricultoras e industriais (HARTMUT; HERMANN, 2009).

Segundo Hartmut e Hermann (2009), já que os trabalhadores poloneses eram indispensáveis, em 1894 o seu ingresso por tempo mais prolongado foi autorizado e seu status de trabalhadores sazonais foi a maneira que o governo estabeleceu para o controle das consequências da contratação dos poloneses, o que voltou a ser vigente. O desenvolvimento contínuo, gradualmente forçou a oposição política e as restrições imigratórias foram ficando menos estritas: o tempo de espera foi reduzido, bem como a contratação de poloneses em outras áreas, além da agricultura, foi facilitada. Também foi feita uma tentativa de evitar a oposição dos nacionalistas, substituindo os poloneses por outros estrangeiros.

O “parágrafo da língua” foi a última etapa nas políticas prussianas criadas para a germanização. Esta lei queria dizer que, com algumas exceções, o uso da língua polonesa estava terminantemente proibido em reuniões públicas (BARFUSS, 2002). Estas políticas anti-polonesas eram colocadas à força em áreas ancestrais polonesas e em áreas de imigração. A pressão resultava no crescimento de uma resistência pela parte do povo polonês e aumentava o nacionalismo (BARFUSS, 2002). Esta não seria, a última vez que a política destinada à assimilação pela força resultaria em um decréscimo da identidade étnica (HARTMUT; HERMANN, 2009).

A Primeira Guerra Mundial trouxe com ela grandes mudanças políticas, na revisão do tempo de espera e aos poloneses não foi mais permitido voltar para casa¹². Durante a guerra, quando a mão de obra estava diminuindo em quantidade, os poloneses que já moravam e trabalhavam no território não foram mais proibidos de trabalhar nas indústrias das províncias ocidentais e novos poloneses eram recrutados depois da ocupação da Rússia em parte da Polônia¹³ (HARTMUT; HERMANN, 2009).

Com a queda do Império Alemão e seguidos problemas econômicos, não existiam, mais numerosos trabalhos para os estrangeiros na República de Weimar¹⁴. Não obstante, os eventos deste período têm um importante significado para a República Federal que tenta

¹² No dia que a guerra começou foram feitos passaportes obrigatórios para prevenir a saída dos Poloneses do país (HARTMUT; HERMANN, 2009).

¹³ A central alemã do trabalho ganhou o monopólio do recrutamento dos trabalhadores das áreas ocupadas do Leste (HARTMUT; HERMANN, 2009).

¹⁴ “Entre 1918 e 1933 o número de trabalhadores estrangeiros no Reich nunca excedeu aos 250,000” (HARTMUT; HERMANN, 2009, p. 168)

reestruturar as políticas de imigração e as consequências do que aconteceu repercutem até hoje (DOHSE, 1981 apud HARTMUT; HERMANN, 2009).

As mais importantes regulamentações durante este período segundo Hartmut et Hermann (2009), tinham sua base nas demandas do Partido Social Democrático:

Por um lado, o pagamento equitativo e segurança contra expulsões arbitrárias, por outro lado o princípio de preferência dos trabalhadores alemães aos trabalhadores estrangeiros, um princípio que permanece até hoje. Muito importante, também, foi que a Deutsche-Arbeitszentrale¹⁵ obteve o monopólio de recrutamento de trabalhadores estrangeiros¹⁶ (HARTMUT; HERMANN, 2009, p. 168, tradução nossa).

A fase do socialismo nacionalista deve ser dividida, segundo Hartmut et Hermann (2009), entre duas subfases: a primeira entre 1933 e 1938 e a segunda de 1938 ao final da Segunda Guerra Mundial¹⁷.

Para 1938 já era óbvio que o Reich Nacional-socialista alemão não podia compensar por sua falta de trabalhadores por recrutamento voluntário: o Reich já não era mais atraente para os imigrantes (HARTMUT; HERMANN, 2009). O problema foi, finalmente, resolvido pelo Decreto dos Estrangeiros em 1938, o qual proibia os estrangeiros, especialmente cidadãos dos países inimigos, a deixar o Reich e dava total controle, à polícia, sobre a liberdade dos estrangeiros. A ameaça do internamento ou confinamento em um campo de concentração foi, nos anos seguintes, a forma mais efetiva de disciplinar os trabalhadores estrangeiros obrigados a trabalharem para o Reich (HARTMUT; HERMANN, 2009).

O trabalho obrigatório foi retomado mais dramaticamente durante a Segunda Guerra Mundial¹⁸. Sem o sistema de trabalho obrigatório, apoiado pelo terror e a completa falta de direitos e liberdades, a economia de guerra alemã não teria conseguido continuar fornecendo comida e armamentos até 1945. O colapso da produção e suplemento ocorreu somente depois da guerra, quando os trabalhadores e prisioneiros foram libertados (HARTMUT; HERMANN, 2009).

Todos os países analisados experimentaram imigração em grande escala após a Segunda Guerra Mundial (HARTMUT; HERMANN, 2009) e tiveram diferentes respostas

¹⁵ Central alemã de controle do trabalhador (HARTMUT; HERMANN, 2009).

¹⁶ “Equal pay and security from arbitrary expulsions on the one hand, and the principle of preference for German Workers over foreign workers on the other hand, a preference which is still valid today. Very important also was that the Deutsche-Arbeitszentrale was given a monopoly to recruit foreign workers”

¹⁷ O renascimento econômico gradual desde 1934 em diante trouxe consigo um aumento no número de trabalhadores estrangeiros de 100.000 para quase 400.000 em 1938. Indústrias agricultoras e de armamento, especialmente, sofreram de uma escassez de trabalhadores (HARTMUT; HERMANN, 2009).

¹⁸ Pelo ano 1945, aproximadamente 8.000.000 estrangeiros trabalhavam no Reich Alemão, aproximadamente a metade deles na indústria e um terço em áreas ocupadas. Cerca de 2.000.000 eram prisioneiros da guerra (HARTMUT; HERMANN, 2009).

políticas: o sistema de trabalhadores convidados na Alemanha e Suíça, políticas apontando à permanência definitiva na Grã-Bretanha e políticas intermediárias na França e Holanda. Além disso, na Grã-Bretanha, na França e na Holanda, também, houve uma substancial imigração de suas ex-colônias.

Durante o século XX, segundo Hartmut e Hermann (2009), as políticas imigratórias progrediram de forma similar em todos os países analisados. Apesar de que suas histórias políticas modernas sejam diferentes em muitos aspectos, todos eles foram afetados pelas duas grandes guerras, e pelas mesmas tendências econômicas. Esta experiência em comum é fundamental para qualquer comparação entre eles

Além disso, os cinco países analisados são vizinhos, pode-se deduzir então, que qualquer política que um deles estabeleça pode, ou não, afetar o outro. O exemplo dado pelos autores Hartmut e Hermann (2009), esclarece esta questão: se um Estado fecha as suas fronteiras, potenciais imigrantes podem tentar ser admitidos em um país vizinho, o qual, depois, pode ter mais imigração e pode reagir com controles estritos ou talvez fechar, também, as suas fronteiras. Outra similitude é que um país pode utilizar uma política imigratória que já foi aplicada em outro país, como a manipulação da residência e as permissões de trabalho ou a alteração ou aplicação de legislações de deportação ou cidadania.

Os cinco países estudados não são, então, casos independentes (HARTMUT; HERMANN, 2009), pelo fato de estarem estabelecidos e implementarem as suas políticas de imigração sob as mesmas condições econômicas e políticas e sob a influência das mesmas ideologias predominantes.

Após uma análise do processo migratório que sofreu a Europa após as duas grandes guerras e a observação destes cinco países específicos, sendo o último o nosso foco de estudo, se abordará mais detalhadamente os processos que as políticas migratórias da Alemanha sofreram pós Segunda Guerra Mundial.

2 A FORMAÇÃO DE UMA NOVA REALIDADE QUANTO À QUESTÃO MIGRATÓRIA NA ALEMANHA

Embora a Alemanha tenha sido uma nação de imigração no século XX, foi uma pátria de emigração um século antes. A revolta política e o desejo de melhoria econômica motivaram muitos alemães na segunda metade do século XIX a deixar seu país. Desta maneira, quando a Segunda Guerra Mundial tinha terminado, havia mais de 40 milhões de refugiados alemães somente na Europa (CHALABI, 2013). A Alemanha aderiu à percepção de não ser um país de imigrantes. Durante a maior parte da segunda metade do século XX, os legisladores alemães consideraram os imigrantes convidados temporários e declararam explicitamente que a Alemanha não era um país de imigração (RIETIG; MÜLLER, 2016). A chegada dos imigrantes ou descendentes de alemães era vista como uma solução para suprir a escassez de mão de obra. Mas, como se pode observar, não se levou em consideração o impacto que esse ingresso de pessoas iria ter no futuro.

Em muitos aspectos, a situação da Alemanha com relação à imigração e aos imigrantes é sem precedente. Um grande número de familiares de imigrantes estão se preparando para ficar permanentemente e de alguma forma integrar-se ao funcionamento do país, além disso, amenizar as tensões entre a autonomia cultural e a integração está sendo

considerada politicamente (ESSER; KORTE, 2009). A situação agora é diferente do passado, na qual trabalhadores estrangeiros ou estavam claramente definidos como trabalhadores sazonais e subjugados a uma rígida germanização durante a sua estadia - e durante a Segunda Guerra Mundial eram obrigados a trabalhar dentro das indústrias produtoras de armamento - ou eram utilizados para suprir a necessidade de mão de obra em certos setores da economia (KORTE, 1981). Ainda estava sendo difícil entender a diferença entre o trabalhador do passado e o atual e, por esse motivo, a reorganização e reorientação das políticas imigratórias estão sendo tão difíceis (ESSER; KORTE, 2009).

As políticas imigratórias podem ter vários significados, mas, principalmente, elas podem ser divididas, segundo Hammar (2009), em regulamentação e controle da imigração e o controle de estrangeiros e, por outro lado, pelas políticas de imigração. As primeiras envolvem um controle mais estrito ou liberal na autorização do ingresso e residência de cidadãos estrangeiros, as garantias de status permanente, a segurança legal e a vulnerabilidade para expulsão arbitrária. A segunda, indiretamente, tem um impacto na inclusão dos imigrantes nos benefícios das alocações gerais, como, por exemplo, a igualdade ou a discriminação. Diretamente, medidas específicas são criadas em nome dos imigrantes, como por exemplo, a remoção da discriminação em nível legal.

No pós-Segunda Guerra Mundial, a Alemanha se tornou um dos países que mais imigrantes recebeu no mundo, segundo Joppke (1999), entre 1950 e 1993. O número total de imigrantes foi de 12,6 milhões. Mas, sucessivos governos têm, teimosamente, afirmado que o país não é uma nação de imigrantes¹⁹. A discrepância entre a imigração de fato e sua negação política é uma das realidades que vem sendo debatida há anos. Esta afirmação afeta diretamente à normativa do país e como esta se define (JOPPKE, 1999). Assim, a fórmula de não imigração explicada acima é determinada pela história e cultura do país. Como em todas as pátrias europeias, a imigração a grande escala aconteceu após a formação da nação, na Alemanha. Então, a imigração não se tornou uma parte da definição nacional (JOPPKE, 1999).

A máxima da não imigração foi repetida várias vezes no território alemão, mesmo que não fosse o único país que acreditasse nela, era o único que não se cansou de repeti-la, levando à noção de país não imigratório a ser partícipe da política pública e auto definição do país (JOPPKE, 1999). Quando se fala de legislação estrangeira e políticas estrangeiras alemãs, tem-se que estar ciente das suas origens. Originalmente, não existia uma armação

¹⁹ “Kein Einwanderungsland” (JOPPKE, 1999, p. 62)

política para lidar com a presença mais do que temporal dos estrangeiros e esta teve que ser inventada (JOPPKE, 1999). No começo, a legislação estrangeira era o equivalente à política do mercado laboral e depois foi transformando-se.

Neste capítulo serão tratados os principais momentos que marcaram uma mudança nas políticas alemãs com relação aos seus imigrantes e à criação das mesmas. Leva-se em consideração três fatores: a criação da Lei Fundamental ou Lei Básica, que influencia a forma como serão tratados, a partir desse momento, os trabalhadores estrangeiros e os imigrantes como um todo, as políticas de “trabalhadores convidados” e o retorno dos exiliados durante o regime Nazista. Estes três fatores implicam um impacto na organização do país e na sua autodeterminação como nação após a Segunda Guerra Mundial.

2.1. Lei Fundamental e suas bases para a nova República Federal da Alemanha

Levando em consideração a história do país, se poderia afirmar que os princípios da legislação alemã sobre a questão dos estrangeiros e as suas políticas seriam extremamente precárias. Segundo Joppke (1999), afortunadamente, esse não é o caso, para preencher o vazio criado pela passividade dos entes políticos do governo. Tribunais ativistas têm interpretado e defendido os direitos dos estrangeiros. Estes conseguiram fazê-lo na base da Lei Fundamental que estabeleceu duas lições básicas advindas da história alemã, especialmente, da história do Terceiro Reich: “em primeiro lugar, a subordinação do poder do estado aos direitos dos indivíduos; e em segundo lugar, dando os direitos mais fundamentais sem respeitar a nacionalidade”²⁰ (JOPPKE, 1999, p. 69). Com relação ao segundo ponto, os primeiros sete artigos da Lei Fundamental protegem os direitos humanos universais, independentemente da nacionalidade. Assim, se tem uma Alemanha que procura reconstruir-se a partir de uma constituição que tem como base a universalidade dos direitos humanos (ISENSEE, 1947 apud JOPPKE, 1999).

As sociedades modernas se qualificam como liberais já que dão aos seus membros um menu de liberdades básicas, como liberdade de consciência, liberdade de fala e liberdade de associação. A pertinência formal desses indivíduos está relacionada diretamente com os direitos e deveres que estes tenham nestas sociedades (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). O reconhecimento dos direitos é também uma forma de dar garantia das proteções fundamentais e a criação de agências legais, que através delas os

²⁰ “first, the subordination of state power to the rights of individuals; and secondly, granting the most fundamental of these rights without respect to nationality” (Tradução nossa).

indivíduos conseguem participar social, cívica, econômica e politicamente dentro da sociedade de forma ativa.

As estruturas da Lei Fundamental incorporaram um vasto catálogo de direitos fundamentais. Estes direitos estavam divididos em dois tipos: direitos gerais, que se aplicavam a todas as pessoas, e direitos particulares, que estavam reservados para os cidadãos (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). O primeiro desse tipo inclui o direito da inviolabilidade da pessoa²¹, a igualdade perante a lei para mulheres e homens²², liberdade de crença, consciência e credo²³, liberdade de expressão²⁴, o estabelecimento de escolas particulares²⁵ e o direito de apelo ao governo²⁶. O segundo inclui o direito de reunir-se pacificamente²⁷, liberdade de associação²⁸, liberdade de movimento²⁹, liberdade de escolher a profissão³⁰, o direito de votar³¹ e a igualdade de acesso a qualquer cargo público³². A clareza

²¹ Artigo 2 da Lei Fundamental: “(1) Todos têm direito ao livre desenvolvimento da sua personalidade, desde que não violem os direitos dos outros e não atentem contra a ordem constitucional ou a lei moral; (2) Todos têm direito à vida e à integridade física. A Liberdade da pessoa é inviolável. Estes direitos só podem ser restringidos em virtude de lei” (AACHEN; BONN, 2011 p. 18).

²² Artigo 3 da Lei Fundamental: “ (1) Todas as pessoas são iguais perante a lei; (2) Homens e mulheres têm direitos iguais. O Estado promoverá a realização efetiva da igualdade de direitos das mulheres e dos homens e empenhar-se-á pela eliminação de desvantagens existentes; (3) Ninguém poderá ser prejudicado ou favorecido por causa do seu sexo, da sua descendência, da sua raça, do seu idioma, da sua pátria e origem, da sua crença ou das suas convicções religiosas ou políticas. Ninguém poderá ser prejudicado por causa da sua deficiência” (AACHEN; BONN, 2011 p. 18).

²³ Artigo 4 da Lei Fundamental: “(1) A liberdade de crença, de consciência e a liberdade de confissão religiosa e ideológica são invioláveis; (2) É assegurado o livre exercício da religião; (3) Ninguém poderá ser obrigado, contra sua consciência, ao serviço militar com armas. A matéria será regulamentada por uma lei federal” (AACHEN; BONN, 2011 p. 19)

²⁴ Artigo 5 da Lei Fundamental: “(1) Todos têm o direito de expressar e divulgar livremente o seu pensamento por via oral, por escrito e por imagem, bem como de informar-se, sem impedimentos em fontes de acesso geral. A Liberdade de imprensa e a Liberdade de informar através da radiodifusão e do filme ficam garantidas. Não será exercida censura.” (AACHEN; BONN, 2011, p. 19).

²⁵ Artigo 7 da Lei Fundamental: “(4) É garantido o direito de instituir escolas particulares. Escolas particulares destinadas a substituir escolas públicas dependem da autorização do Estado e estão submetidas à legislação estadual [...]” (AACHEN; BONN, 2011, p. 20).

²⁶ Artigo 17 da Lei Fundamental: “Qualquer pessoa tem o direito de apresentar por escrito, individual ou coletivamente, petições ou reclamações às autoridades competentes e aos órgãos de representação popular.” (AACHEN; BONN, 2011 p. 27).

²⁷ Artigo 8 da Lei Fundamental: “(1) Todos os alemães têm direito de se reunirem pacificamente e sem armas, sem notificação ou autorização prévia.” (AACHEN; BONN, 2011, p. 21).

²⁸ Artigo 9 da Lei Fundamental: “ (1) Todos os alemães têm o direito de constituir associações e sociedades.” (AACHEN; BONN, 2011 p. 21).

²⁹ Artigo 11 da Lei Fundamental: “(1) Todos os alemães gozam de liberdade de locomoção e de domicílio em todo o território federal.” (AACHEN; BONN, 2011, p. 22).

³⁰ Artigo 12 da Lei Fundamental: “ (1) Todos os alemães têm o direito de eleger livremente a sua profissão, o lugar de trabalho e o de aprendizagem. O exercício da profissão pode ser regulamentado por lei ou em virtude de lei.” (AACHEN; BONN, 2011, p. 22).

³¹ Artigo 20 da Lei Fundamental: “(2) Todo o poder do estado emana do povo. É exercido pelo povo por meio de eleições e votações e através de órgãos especiais dos poderes legislativa, executivo e judiciário.” (AACHEN; BONN, 2011, p. 31).

³² Artigo 33 da Lei Fundamental: “(2) Todos os alemães têm igual acesso a qualquer cargo público, de acordo com sua aptidão, capacidade e desempenho profissional”. (AACHEN; BONN, 2011, p. 38).

na hora da divisão dos direitos aos estrangeiros e aos cidadãos é de grande importância, já que evita a ambiguidade no texto na hora de analisar os direitos para cada parte.

A Lei Fundamental inseriu, no começo, o seu catálogo de direitos fundamentais, dando grande importância a estes. O primeiro artigo fala da dignidade da pessoa humana, dos direitos humanos e da sua vinculação jurídica,

(1) a dignidade da pessoa humana é intangível. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todo o poder público; (2) o povo alemão reconhece, por isto, os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana como fundamento de toda comunidade humana, da paz e da justiça no mundo; (3) os direitos fundamentais, discriminados a seguir, constituem direitos diretamente aplicáveis e vinculam os poderes legislativo, executivo e judiciário. (AACHEN; BONN, 2011p. 18).

O texto deste artigo tem uma semelhança impressionante aos preâmbulos da convenção das Nações Unidas³³ de 1945 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos³⁴ em 1948 (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Separando-se da ideia tradicional de estado Alemão, a Lei Fundamental Alemã coloca o indivíduo em primeiro e o Estado em segundo lugar, limitando a soberania do país aos direitos individuais (JOPPKE, 1999).

Se isto for aplicado ao conceito de imigração, a soberania limitada do Estado alemão aparece no momento que este não considera a admissão, expulsão e as regulamentações gerais da migração estrangeira como uma tarefa dos entes políticos do governo, afastando-as de qualquer revisão jurídica. Segundo Joppke, as limitações das políticas imigratórias da Alemanha têm três fatores principais: a deslegitimação da soberania do Estado está atrelada diretamente ao seu passado nazista, mas, em contrapartida, a nação tem a vantagem de ter uma jovem constituição criada na era dos direitos humanos universais e não contaminada por antigas doutrinas legislativas que tinham como característica a soberania totalitária do Estado perante o indivíduo e, finalmente, a falta de consideração das políticas estrangeiras nas imigratórias alemãs (JOPPKE, 1999).

Enquanto a legislação internacional e as políticas externas alemãs são um assunto principal para a revisão jurídica, isso não implica que os interesses do Estado estejam anulados pelo anterior. A supremacia dos interesses do Estado na legislação estrangeira e nos direitos individuais na Lei Fundamental são duas antípodas que os tribunais tiveram que reconciliar, tomando decisões concretas (JOPPKE, 1999). Isto pode acontecer, segundo Joppke (1999), por meios legais dos princípios de proporcionalidade, que estipulam as

³³ “Nós as pessoas das Nações Unidas determinamos [...] reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e valor da pessoa humana e a igualdade de direitos de homens e mulheres e de nações pequenas e grandes” (ONU, 1945 s/p)

³⁴ “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis e o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (UNESCO, 1998 s/p).

restrições dos direitos individuais que tinham que ser proporcionais ao bem público que se pretendia atingir.

Para se entender mais esse fortalecimento dos estrangeiros na Alemanha serão tratados dois autores pilares nesta questão, que analisam em em profundidade os princípios doutrinários da proteção constitucional dos estrangeiros e normativas estipuladas por tribunais que puseram em prática estes princípios. Segundo Joppke (1999), as duas afirmações mais importantes são de Isensee (1974), quem reduz os direitos dos estrangeiros os princípios da autolimitação da soberania do Estado e pelo Schwerdtfeger (1980), que reclamou que com o passar do tempo os direitos constitucionais dos estrangeiros estavam se aproximando aos dos Alemães.

O primeiro a ser analisado é o Isensee (1974), que apresentou um relatório³⁵ na convenção da sociedade de advogados constitucionais de Mannheim em 1973. Este relatório, tem base na primeira admissão de estrangeiros quanto ao fato de ser suprema a soberania do Estado, mas quando o estrangeiro foi admitido no território alemão, a lei foi aplicada equitativamente ao mesmo e o arbítrio do Estado encontra-se limitado. Segundo Isensee (1974), a universalidade dos direitos humanos na Lei Fundamental exclui dois tipos clássicos de legislação estrangeira são estes: soberania sem restrições e o tratamento dos estrangeiros de acordo com a lei do convidado especial. Descontruindo a estrutura dos trabalhadores convidados da legislação alemã³⁶, tópico que será o nosso próximo ponto de análise após se entender a realidade legislativa do imigrante na Alemanha pós-regime nazista e pós-Segunda Guerra Mundial.

Conseqüentemente, os estrangeiros estão habilitados amplamente aos direitos civis e sociais do país. Mesmo os direitos constitucionais dirigidos aos alemães unicamente, como o direito de associação, liberdade de movimentação e residência ou ocupação, a princípio, não estão fechados aos estrangeiros (JOPPKE, 1999). Uma vez que o estado inseriu os estrangeiros no mercado laboral, os princípios de proteção equitativa perante a lei e a autolimitação do poder do Estado proíbe algumas discriminações, como taxas mais altas a proibição de unir-se a sindicatos ou a prioridade de contratação de alemães. Em resumo, a Lei Básica, segundo Isensee (1974), “fortalece o estrangeiro com um aumento de direitos de status, ao qual do lado do estado corresponde a um sistema de autolimitação progressiva” (ISENSEE, 1974, p. 85).

³⁵ “O Status Constitucional dos Estrangeiros na República Federal da Alemanha” (JOPPKE, 1999, p. 70).

³⁶ “Na era dos direitos humanos o estrangeiro não goza de direitos de hospede, mas de direitos locais” (ISENSEE, 1974 apud JOPPKE, 1999 p. 70).

As recomendações para melhorar o status legal dos estrangeiros na Alemanha do Schwerdtfeger, apresentado na convenção alemã de advogados em Berlim, 1980, radicaliza, segundo Joppke (1999) e sistematiza uma ideia introduzida pelo Isensee: com o aumento da permanência em território alemão, os estrangeiros vieram compartilhar com os alemães nacionais o destino legal de dependência, assim, os seus direitos constitucionais devem aproximar-se aos dos próprios alemães (SCHWERDTFEGER, 1980). Nas palavras do Joppke (1999): “como eles não têm nenhum lugar para onde ir, os estrangeiros estabelecidos devem ser tratados como alemães” (JOPPKE, 1999, p. 71). Em consequência, o grau de proteção constitucional aumenta com o tempo de residência, já que os imigrantes de primeira geração, ou seja, os primeiros da família a emigrar para a Alemanha e suas crianças que cresceram como alemães, atingem um status constitucional que é igual ao dos alemães (SCHWERDTFEGER, 1980).

Tanto Schwerdtfeder (1980) quanto Isensee (1973) interpretam o artigo segundo a Constituição, como uma coleção de direitos fundamentais, que permitem aos estrangeiros gozar de direitos geralmente reservados aos alemães³⁷. Mas a sua proteção está atrelada ao tempo de residência, quanto mais estes fiquem na República Federal Alemã e quanto mais o desenvolvimento da personalidade do estrangeiro estivesse conectada unicamente com a República, mais se aumentaria a proteção do estrangeiro de acordo com o segundo artigo da Lei Fundamental.

Em contrapartida, isto não exclui a possibilidade da restrição dos direitos individuais se for do interesse do Estado, de acordo com o princípio de proporcionalidade. Mas, de certo ponto em diante, as reivindicações constitucionais dos estrangeiros estabelecidos no país tem se tornado tão fortes que somente a legislação parlamentar poderia legitimar tal restrição (JOPPKE, 1999). Isto foi uma clara sugestão de que uma política externa restritiva como decreto de política administrativa seria inconstitucional. Segundo Joppke (1999), o Estado estava no direito de negar o primeiro ingresso ao país e o estabelecimento dos novos imigrantes, mas uma vez que ingressaram no país e a possibilidade de restringir o seu ingresso tinha sido desperdiçada e não havia forma de voltar atrás: “Depois que o estado permitiu que a onda de trabalhadores convidados acontecesse, o automatismo da lei constitucional aparece. Já por motivos constitucionais, um retorno ao status quo não seria possível” (SCHWERDTFEDER, 1980 p. 45).

³⁷ Como o direito de residência e ocupação (JOPPKE, 1999).

2.2 Política de imigração dos Trabalhadores Convidados

Segundo Esser e Korte (2009), o desenvolvimento do país após 1945 pode ser dividido em cinco fases. A primeira, de 1945 até 1955, está marcada por dois problemas: “o tratamento dos antigos trabalhadores forçados que não tinham retornado a casa, e a expulsão de mais de 9,000,000 pessoas dos antigos distritos ocidentais da Alemanha”³⁸ (ESSER; KORTE, 2009, p. 169, tradução nossa).

A integração das pessoas expelidas e refugiadas, após eliminar as grandes massas de desempregados existentes no começo de 1950, afeta diretamente a necessidade por trabalhadores estrangeiros, reduzindo-a drasticamente (ESSER; KORTE, 2009). Como resultado, tem-se o corte na contratação de trabalhadores estrangeiros durante os anos entre a Segunda Guerra Mundial e o começo do recrutamento dos “trabalhadores convidados”³⁹ (ESSER; KORTE, 2009, p. 169, tradução nossa) mais a frente. Esta interrupção teve uma importante consequência politicamente: a regulamentação sob os trabalhadores estrangeiros poderia levar mais tempo do que desejado, pelos trabalhadores, em ser reformulada, já que não era tão significativo para o país naquele momento.

Segundo Klausmeyer e Papademetriou (2009) os fundadores da República Federal nunca confrontaram o legado Nazi de ser um país que tradicionalmente importava trabalhadores, como descrito no primeiro capítulo, devido a que a magnitude dos crimes nazistas, como o holocausto, em comparação com a realidade laboral opacou o tratamento dos trabalhadores estrangeiros. Entre a derrota do nazismo em 1945 e a retomada das contratações de trabalhadores estrangeiros pela República Federal em 1955, as memórias da antiga realidade foram ficando para atrás (HERBERT, 1990). Para aqueles que lembravam, as suas memórias se concentravam em experiências pessoais que mostravam pouco interesse no papel e as características do uso do trabalho estrangeiro pelos nazis. Algumas memórias do final da guerra⁴⁰ criaram uma associação duradoura entre os estrangeiros e a criminalidade nas cabeças de muitos alemães. Não existe, segundo Herbert (1990), uma sensação de culpabilidade com relação ao tratamento dos trabalhadores estrangeiros durante a Segunda Guerra Mundial.

³⁸ “the treatment of former forced labor who did not return home, and the expulsion of almost 9,000,000 persons from the former German eastern districts”

³⁹ “Guestworkers”

⁴⁰ “[...] quadrilhas itinerantes de libertados trabalhadores estrangeiros que invadiam povoados procurando suprimentos, roubavam casas, estupravam mulheres e exigiam vingança sob os seus anfitriões alemães” (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009, p. 90-91).

Os decisores políticos levavam em consideração qualquer comparação que pudesse ser feita com as práticas nazis e procuraram estabelecer distância entre o seu passado designado aos seus trabalhadores advindos de outros países como trabalhadores convidados e não estrangeiros⁴¹. Entretanto, a República Federal aplicou o decreto de controle de estrangeiros de 1938 novamente no começo dos anos 1950 o qual continuou sendo utilizado até a criação da lei estrangeira de 1965 (JOPPKE, 1999). As novas regulamentações da imigração foram reconstruídas com uma referência explícita ao decreto de 1938, que foi reutilizado a partir de 1951, que diz respeito ao direito a residência dos estrangeiros na Alemanha. O segundo pilar das regulamentações e controle das imigrações tinha como base o decreto sob o empregado estrangeiro de 1933, que fala sobre o ingresso ao mercado laboral (HAMMAR et al, 2006). A nova regulamentação indicava que as decisões seriam tomadas pelo instituto federal do trabalho (IFA) e em qual o governo federal, os empregadores e os sindicatos teriam um terço dos votos, respectivamente⁴² (HAMMAR et al, 2006).

O ano de 1955 marcou uma certa mudança devido ao fato de que foi nesse momento que a reserva de trabalhadores alemães começou a escassear (HAMMAR et al, 2006 apud KORTE, 1981). A República Federal assinou o seu primeiro contrato de emprego com a Itália em dezembro de 1955, para importar trabalhadores italianos recrutados para os setores de agricultura e construção. Esse contrato tornou-se modelo para os subseqüentes acordos com outros países (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009).

Mesmo que o governo ocidental alemão tratasse do recrutamento de trabalhadores estrangeiros como temporário, não implementava um modelo de rotação estrita da importação de trabalhadores, como existia anteriormente na Prússia, no qual os trabalhadores estavam obrigados a voltar, bloqueando um estabelecimento em longo prazo (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Depois de entrar no Tratado de Roma de 1957 com a Itália e os demais países fundadores da comunidade econômica europeia, “a República Federal da Alemanha comprometeu-se com a meta da livre circulação de pessoas como um princípio geral dos estados membros da comunidade econômica europeia”⁴³ (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009, p. 91, tradução nossa). Segundo o artigo 48 do tratado da comunidade econômica europeia, deve-se incluir a abolição de qualquer tipo de discriminação baseada na nacionalidade entre os trabalhadores dos Estados Membros, quanto a emprego, remuneração e outras condições de trabalho. Mesmo que as estruturas dadas pelo

⁴¹ “Fremdarbeiter” (KLAUSMEYER; PAPA DEMETRIOU, 2009).

⁴² “Este decreto feito pelo IFA seria nos próximos anos uma das formas mais efetivas de controle do governo federal (HAMMAR et al, 2009, p. 170).

⁴³ “the FRG committed itself to the goal of free movement as a general principle for EEC Member States”

acordo da comunidade econômica europeia tenham equilibrado a aplicabilidade da lei perante estrangeiros e alemães dentro do mercado laboral da República Federal, segundo Klausmeyer e Papademetriou (2009), esta não mudou o olhar, acionando a do governo com relação aos seus trabalhadores estrangeiros, ficando receoso com o estabelecimento permanente dos mesmos⁴⁴.

Desde 1961 em diante, quando a escassez de mão de obra causada pelo milagre econômico se iniciou, pedidos de recrutamento de trabalhadores estrangeiros começaram a surgir, mesmo que o número destes últimos não tenha sido grande entre os anos de 1955 e 1961. Decisões importantes foram tomadas, que marcariam o futuro da política de imigração do país, como já foi abordado anteriormente, o primeiro acordo realizado com a Itália servira de modelo para os restantes acordos bilaterais que serão realizados (ESSER; KORTE, 2009). No mesmo período temporal foram realizados contratos com a Espanha (1960), Grécia (1960) e Turquia (1961)⁴⁵. Quando a República Democrática Alemã, Alemanha oriental, fechou as suas fronteiras e construiu o muro de Berlim em agosto de 1961, o número de refugiados que entravam na República Federal da Alemanha diminuiu consideravelmente, retirando uma importante fonte de mão de obra (KLAUSMEYER; PAPADEMTRIOU, 2009; ESSER; KORTE, 2009). Simultaneamente, segundo Klausmeyer e Papademetriou (2009), os sindicatos estavam reclamando menos horas de trabalho semanais, muitos jovens estavam demorando em entrar no mercado de trabalho devido aos seus estudos e as gerações mais velhas estavam se aposentando mais cedo do que antes⁴⁶.

Para a metade dos anos de 1960, tinha-se tornado óbvio que a dependência da Alemanha com relação aos trabalhadores estrangeiros⁴⁷ estava estruturalmente arraigada e marcou o começo da expansão incontrolável dos imigrantes laborais, a terceira fase, segundo Esser e Korte (2009), no emprego de trabalhadores estrangeiros desde o final da Segunda Guerra Mundial em 1945, mesmo que esta fase tenha durado até o final dos recrutamentos em 1973, esta acontece entre a construção do muro de Berlim em 1961 e vai até a primeira grande recessão pós-Segunda Guerra Mundial em 1966-67. Segundo Esser e Korte (2009), durante este período, o número de trabalhadores advindos do exterior aumentou de forma contínua.

⁴⁴ “esta abordagem será refletida na Legislação Estrangeira de 1965” (KLAUSMEYER; PAPADEMTRIOU, 2009, p. 92).

⁴⁵ Segundo os acordos da comunidade econômica europeia assinados com a Grécia e com a Turquia, os seus cidadãos tinham os mesmos direitos de livre circulação que os Estados membros da comunidade econômica europeia receberam com o Tratado de Roma (FELD, 1965 apud KLAUSMEYER; PAPADEMTRIOU, 2009).

⁴⁶ “Incitado em parte por um crescente generoso sistema de pensões” (KLAUSMEYER et PAPADEMTRIOU, 2009 p. 92).

⁴⁷ Foram assinados mais acordos bilaterais com Marrocos em 1963, Portugal em 1964, Tunísia em 1965 e Iugoslávia em 1968 (KLAUSMEYER et PAPADEMTRIOU, 2009).

Um dos fatores, segundo Kühl (1976), junto com a escassez de mão de obra, seria que os alemães estariam relutantes em aceitar trabalhos de baixa renda e de baixo status social, que envolvessem muitos riscos e poucas oportunidades de crescimento.

Em abril de 1965 foi criada a lei que mais influência teve na regulamentação da imigração na Alemanha foi aprovada, a Lei dos Estrangeiros, que rege até hoje (ESSER; KORTE, 2009). Esta estabelece os termos sob os quais os estrangeiros poderiam estar permitidos para residir na República Federal da Alemanha. Durante os primeiros 10 anos da era dos trabalhadores convidados, a política de controle policial dos estrangeiros de 1938 foi a que forneceu a deficiente estrutura legal para o tratamento da presença dos trabalhadores estrangeiros na Alemanha (JOPPKE, 1999), como foi acima abordado. A introdução da nova lei estrangeira apareceu no momento como parte de uma política externa liberal e cosmopolita que facilita as vias de entrada e estabelecimento no país (HAILBRONNER, 1984 apud JOPPKE, 1999). Esta lei, apoiada pelas regulamentações dos vistos de trabalho, pretendia fazer da imigração dos trabalhadores estrangeiros para a República Federal uma fonte manobrável, facilmente controlada e regulada, conservando como valiosa a supremacia dos interesses do Estado e solucionando os problemas econômicos, principalmente, e primeiramente a escassez de mão de obra (ESSER; KORTE, 2009; JOPPKE, 1999).

A situação não mudou muito durante e depois da recessão de 1966-67 (ESSER; KORTE, 2009). Principalmente, porque, nesse ponto os mesmos trabalhadores imigrantes que tinham vindo ao país para inserir-se no mercado laboral acreditavam que a sua estadia no país era, de fato, temporária, pela simples realidade de que durante um ano, quando os trabalhos eram escassos, o número de estrangeiros empregados no país diminuiu consideravelmente, segundo Esser et Korte (2009). Depois da recuperação econômica em 1967, o número de trabalhadores estrangeiros aumentou rapidamente. Nesse momento, o número total de estrangeiros no país, ambos trabalhadores e familiares, era de quase 4 milhões. Aqui é importante destacar que há uma diferença entre a taxa de emprego dos alemães e dos estrangeiros, sendo a dos últimos maiores do que as dos primeiros (ESSER; KORTE, 2009).

O período entre 1966-67 e 1973 distinguiu-se pela baixa taxa de desemprego entre os alemães e os trabalhadores estrangeiros. Devido à contínua escassez de mão de obra, a Alemanha concretizou um acordo em 1968 com a Iugoslávia, dando trabalho aos imigrantes desse país que se inserissem no mercado laboral da República Federal. Ao mesmo tempo, a composição nacional dos imigrantes começou a sofrer algumas mudanças: “a proporção de Italianos gradualmente decresceu enquanto o número de iugoslavos e, depois de 1969, o

número de turcos aumentou drasticamente”⁴⁸ (ESSER; KORTE, 2009 p. 172, tradução nossa). Esta mudança será muito significativa no futuro. No começo dos anos de 1970, os turcos faziam parte de 13% da população estrangeira na República Federal, já nos anos de 1980, esta porcentagem aumentou para 33% (ESSER; KORTE, 2009). Nota-se uma clara tendência ao aumento destes últimos dentro da comunidade de trabalhadores e familiares dos mesmos que emigravam à República Federal.

Assim,

O grande aumento no emprego de trabalhadores imigrantes não produziu uma expansão do emprego total, mas uma substituição dos imigrantes por trabalhadores alemães. Neste processo de substituição, os trabalhadores imigrantes gradualmente assumiram os trabalhos mais extenuantes e de menos qualificações⁴⁹. (ESSER; KORTE, 2009, p. 172, tradução nossa)

Este fato descrito acima, além de facilitar as reduções das horas de trabalho permitiu que um grande número de jovens alemães recebesse uma melhor e mais aprofundada educação sem ter consequências nos níveis de mão de obra. Além disso, a reconstrução da milícia alemã, depois de 1955, nunca poderia ter acontecido tão tranquilamente sem a adição de estrangeiros forçados ao trabalho. No processo como um todo, o procedimento de substituição, resultou numa mobilidade coletiva da população alemã, um fenômeno que, no começo, não foi reconhecido pelos imigrantes como sendo desvantajoso para eles mesmos (ESSER; KORTE, 2009).

O embargo do petróleo e a crise econômica mundial deram fim à expansão ao emprego de estrangeiros (ESSER; KORTE, 2009). Segundo Klausmeyer e Papademetriou (2009), por um lado, havia uma crescente preocupação sob quanto tempo mais a Alemanha ocidental seria capaz de absorver altos níveis de recrutamento de trabalhadores estrangeiros. Por outro lado, existiam, também, preocupações sob o impacto de qualquer corte neste recrutamento na economia alemã. Segundo Esser e Korte (2009), o impedimento colocado nos recrutamentos em 1973 foi criado para combater os crescentes problemas de desemprego que o país estava sofrendo e esperava-se que o número de trabalhadores estrangeiros diminuísse, como em 1966-67, consideravelmente. De fato, houve uma diminuição no número de estrangeiros na população alemã, mas esta foi opacada por um processo que funcionava na direção contrária, o de reunificação das famílias e as altas taxas de natalidade. Durante o mesmo período, as taxas de emprego diminuíram entre os estrangeiros e mais ainda

⁴⁸ “the proportion of Italians gradually decreased while the number of Yugoslavs and, after 1969, the number of Turks rose drastically”

⁴⁹ “the heavy increase in the employment of immigrant workers did not produce an expansion of total employment but instead a substitution of immigrants for German workers. In this process of substitution, immigrant workers gradually took over the least skilled and most strenuous jobs”

entre os próprios alemães. Essa diminuição, segundo Esser et Korte (2009), entre os empregados estrangeiros não era somente resultado de uma reemigração, como ocorreu em 1966-67, mas também pelo crescente desemprego entre a população estrangeira.

Em vez de reduzir a população estrangeira, o fato de parar o recrutamento trouxe um aumento e, o fato mais importante, mudou a sua composição através do aumento da imigração das famílias. Já que muitos dos trabalhadores que tinham emigrado ao país não queriam arriscar-se saindo dele e que houvesse a possibilidade de que não conseguissem retornar (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Este desenrolar dos fatos não tinha sido antecipado e as políticas oficiais de imigração reagiram tarde e relutantemente (ESSER; KORTE, 2009). Mesmo que o emprego de trabalhadores estrangeiros tivesse sido visto somente desde o ponto de vista econômico no começo dos anos 1970, questões sociais começaram a ser consideradas gradualmente (ESSER; KORTE, 2009). Em resumo, muitos dos trabalhadores estrangeiros e suas famílias que tinham entrado na República Federal como convidados eram agora imigrantes de fato.

2.3 O retorno dos expulsados e refugiados

As bases da Lei Fundamental estavam preocupadas com o estabelecimento da República Federal da Alemanha como a única representatividade da população alemã e sua meta primordial era restaurar a união nacional. Este entendimento teria importantes implicações para as subseqüentes políticas da República Federal dirigidas aos imigrantes como as minorias alemãs externas. Isso significava que o Estado estava sendo concebido como o “instrumento da nação” para que o país pudesse “reconhecer somente nacionais como cidadãos, para dar somente todos os direitos civis e políticos aqueles que pertencessem a comunidade nacional”⁵⁰ (ARENDDT, 1979 p. 230, tradução nossa). O auto entendimento da República Federal da Alemanha como uma pátria para os descendentes de alemães surgiu não simplesmente da divisão entre as duas Alemanhas e a perda de territórios alemães, mas também da necessidade de fornecer as bases para incorporar os milhões de alemães refugiados e expulsados que tinham ingressado na República Federal no despertar da Segunda Guerra Mundial (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009).

Essa auto definição foi reforçada pela contínua presença de minorias externas alemães nos países do bloco oriental e na União Soviética. Estes eram submetidos a discriminações e

⁵⁰ “recognize only nationals as citizens, to grant full civil and political rights only to those who belonged to the national community”

persecuções devido a sua origem alemã. As leis e políticas que a República Federal Alemã tem praticado com relação a estas minorias tiveram um profundo e duradouro efeito em como a República Federal definia associação e imigração (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Nesse ponto serão analisadas essas leis e políticas com relação aos refugiados alemães e os expulsados⁵¹.

Dada as dificuldades que o povo alemão passou para criar uma forma correta de lidar com a integração de subsequentes grupos de imigrantes, o incrível sucesso que a República Federal teve com relação à integração cultural, política, econômica e socialmente ao maior recebimento de imigrantes durante os anos 1950 é realmente incrível (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Desde o final da Segunda Guerra Mundial até a construção do muro de Berlim em 1961, aproximadamente 12 milhões de refugiados e expulsados alemães étnicos⁵² imigraram para a República Federal e formaram o maior grupo de migrantes que ingressou na Alemanha Ocidental (HERBERT, 1990). A rápida inclusão desse número de migrantes na região ocidental do antigo Reich oferece um exemplo contrário às outras formas com que a República Federal incorporou muitos dos outros grupos de imigrantes, como a descrita no ponto anterior dos trabalhadores imigrantes.

Começando com as disposições inclusivas sobre a cidadania da Lei Fundamental, um dos pontos mais chaves do seu sucesso foram as medidas extensivas que a República Federal aplicou para facilitar a sua integração. Outro fato muito importante foi o milagre econômico alemão que daria empregos, aumento de salários e a recuperação do dinheiro perdido durante a Segunda Guerra Mundial. Segundo Klausmeyer e Papademetriou (2009), para o final dos anos 1950,

Se esses grupos de refugiados e expulsados eram considerados como imigrantes, eles são, pessoas morando em um outro país que não é o do seu nascimento⁵³, a República Federal da Alemanha teria sido considerada como uma terra predominantemente de imigrantes em ambos números totais e per capita⁵⁴ (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009, p. 77, tradução nossa).

Para resolver o problema da cidadania dos alemães expulsados e refugiados que chegaram entre 1945 e 1949, o artigo 116⁵⁵ da Lei Fundamental estende a cidadania a todos

⁵¹ “Os Übersiedler e os Aussiedler” (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009 p. 76).

⁵² “Exemplificam a noção de uma nação étnico cultural, expressada pela mesma língua e cultura e pelo princípio da descendência” (LEVY, 2005, p. 222).

⁵³ A definição comumente aceita pela ONU (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009).

⁵⁴ “if these refugees and expellees groups were counted as immigrants, that is, as persons residing in a country other than of their birth, the FRG would have been considered as a preeminent land of immigration in both absolute and per capita numbers”.

⁵⁵ “(1) Para os efeitos desta Lei Fundamental e salvo disposição legal em contrário, é alemão aquele que detiver a nacionalidade alemã ou quem, de descendência étnica alemã, tenha sido acolhido como refugiado ou exiliado

aqueles que eram nacionais no Reich dentro das suas fronteiras no ano de 1937, mas também a todas as pessoas que são descendentes de alemães que tenham sido expulsadas ou tenham fugido da Europa Oriental (AACHEN; BONN, 2011). Com relação a este artigo, a lei federal dos expulsados, em 1953, clarificou e estendeu as categorias de pessoas que eram consideradas como expulsas (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Este artigo define aos alemães étnicos como “alguém que reconhece pertencer ao povo alemão, até agora esse reconhecimento pode ser confirmado através de características específicas como descendência, língua, infância ou cultura” (KOPPENFELS, 2002, p. 103). A lei dos expulsados também garantiu que os novos imigrantes tivessem os mesmos direitos que os nativos, como o respeito à segurança social e pensões.

A lei de 1955 sob a regulamentação de questões de cidadania conferiu o direito de quase uma naturalização automática aos alemães étnicos que morassem além das fronteiras de 1937 (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Essa extensão se aplicava a todas as pessoas que tinham sido registradas nas primeiras três classes da Lista Nacional da Alemanha e a todos aqueles alemães que os Nazis tinham recrutado como parte de suas políticas de restabelecimento do Reich Alemão, mas geralmente não se aplicava àquelas pessoas que os Nazis tinham dado a cidadania na Áustria, Bélgica, França e Luxemburgo (WOLFF, 2000).

A tarefa da integração dos refugiados e expulsados envolvia além de achar espaço para eles, a acomodação das pronunciadas diferenças entre religião, dialeto, costumes e herança. Essas diferenças, às vezes, poderiam parecer perigosamente estrangeiras aos olhos de muitos nativos, que repetidamente criticavam sua pouca vontade na hora de trabalhar, a sua sujeira generalizada, sua tendência à criminalidade e sua falta de gratidão (SCHULZE, 1997; OBERPENNING, 1999). Líderes do governo também expressavam as suas dúvidas a respeito da genuinidade dos motivos de asilo de tantos refugiados (LEVY, 1999), para eles as respostas dos refugiados e expulsados muitas vezes revelavam “desapontamento e até amargura, causada pelos sentimentos de rejeição pelos habitantes nativos”⁵⁶ (SCHULZE, 1999, p. 64, tradução nossa). Paradoxalmente, os relatórios sobre a vitimização que os expulsados tinham suportado nas mãos do exército nazista, chegando no final da Segunda Guerra Mundial e nas transferências forçadas da população que seguiram receberam muita

do território do Reich alemão, com as fronteiras vigentes em 31 de dezembro de 1937, ou seu conjugue ou descendente; (2) Pessoas que possuíam anteriormente a nacionalidade alemã e dela foram privadas, entre os dias 30 de janeiro de 1933 e 8 de maio de 1945, por motivos políticos, raciais ou religiosos, assim como os seus descendentes, recuperarão a seu pedido a nacionalidade alemã. Será considerada inválida a sua perda de nacionalidade, desde que essas pessoas tenham estabelecido o seu domicílio na Alemanha após o dia 8 de maio de 1945 e não tenham expressado desejo em contrário” (AACHEN; BONN, 2011 p. 119).

⁵⁶ “disappointment and even bitterness, caused by the feeling of being rejected by the native inhabitants”

atenção (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Para os alemães do ocidente os expulsados se tornaram importantes símbolos dos mártires, isto significava que os alemães tinham sofrido coletivamente tanto quanto qualquer pessoa da guerra. Enquanto os alemães do ocidente lutavam para aceitar as devastadoras perdas que a guerra trouxe consigo, este papel simbólico facilitou a integração dos expulsados na nova sociedade unida pelo sofrimento comum e sacrifício compartilhado. Este poderoso sentimento de vitimização também forneceu uma forma de que eles pudessem reafirmar a sua identidade nacional alemã, dissociando-a do passado Nazi (MOELLER, 2001; LEVY, 2005).

O exemplo dos refugiados e os expulsados dos anos 1950 chama a atenção sob quanto a migração tem formado a população da República Federal da Alemanha desde o seu início e testemunha a sua capacidade institucional de promover a integração dos migrantes quando a vontade política de fazê-lo existe (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). O influxo de trabalhadores convidados que começou modestamente na metade dos anos de 1950 removeu as restantes barreiras para a aceitação completa dos expulsados e os refugiados como membro do novo grupo da sociedade da Alemanha Ocidental. Segundo Levy (2005), a função do estranho foi assumida pelo novo grupo e o problema dos refugiados foi substituído pelo problema dos estrangeiros⁵⁷. Como nem os expulsados nem os trabalhadores convidados eram considerados como imigrantes, mas sim eram percebidos como categoricamente diferentes, os decisores políticos alemães não retiraram nenhum ensinamento da primeira experiência para poder aplicá-las na segunda, especialmente, com relação às políticas de integração. A incrível conquista na integração dos expulsados e refugiados não fez com que a população da Alemanha Ocidental se sentisse mais confiante na capacidade da sua sociedade em absorver grandes números de recém-chegados ou acomodar diversidade cultural (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Na maioria dos aspectos, como se viu no ponto anterior e comparando com o recém analisado, a República Federal da Alemanha enfrentaria de uma forma completamente diferente as políticas dos trabalhadores convidados como o tinha feito com os expulsados e refugiados.

Contudo, ambos os refugiados e os expulsados enfrentaram um caminho muito mais fácil com relação à integração na República Federal do que a dos trabalhadores convidados. Embora, os novos expulsados que chegariam a partir dos anos 1990 encontrariam muitos mais desafios na hora da sua integração (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009).

⁵⁷ Trabalhadores convidados.

Ao final deste capítulo, diante da abordagem histórica e política apresentada relativamente às transformações sofridas pela política migratória alemã, espera-se que tenha restado claro como a II Guerra Mundial e seu legado interferiu neste processo de produção, por um lado e de reincorporação, por outro, de pessoas migrantes. Esclarecendo as correntes migratórias e políticas que foram utilizadas nesse período pode-se interpretar melhor o impacto que esses imigrantes tiveram na inserção da Alemanha na União Europeia.

3 A INSERÇÃO DA ALEMANHA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL EUROPEIA A PARTIR DA INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

O mapa político da Europa tem sofrido profundas mudanças. As constelações políticas na Europa têm se alterado e estão ainda se modificando rapidamente (KELSTRUP; WILLIAMS, 2000). Algumas dessas transformações estão relacionadas ao desaparecimento dos antagonismos da Guerra Fria, à unificação dos dois Estados alemães e à dissolução da União Soviética, fatos que, em muitos sentidos, têm dado mais força aos Estados Europeus. Outras mudanças estão relacionadas aos contínuos processos da integração Europeia. Novas fases da transnacionalização e a supranacionalização das políticas na Europa têm transformado as relações entre os Estados e entre os Estados e as sociedades, mudando, então, os padrões políticos através da Europa.

O desenvolvimento institucional das comunidades europeias levou ao tratado de Maastricht, um novo acordo para a União Europeia, depois o tratado de Amsterdam que revisou a negociação anterior e uma nova conferência intergovernamental no ano 2000, que pretende aplicar importantes reformas institucionais, seguida de prováveis novas conferências e reformas intergovernamentais. Os cidadãos dos Estados Membros da União Europeia já estão vivendo sistemas políticos nos quais dois ou mais entes governamentais têm a autoridade formal de decidir sobre a sua vida social, aplicando decisões e regras para regular o seu comportamento (KELSTRUP; WILLIAMS, 2000). Os Estados Europeus são ainda atores muito importantes nestas identidades novas e nacionais e as culturas nacionais ainda parecem dominar a visão social e cultural. As mudanças políticas, culturais e econômicas relacionadas à nova fase de transnacionalização e supranacionalização estão tendo o seu impacto.

Assim, será visto a seguir sobre a realidade da Alemanha, com relação a sua integração na União Europeia e o reflexo que esta integração tem nas políticas migratórias estabelecidas a partir dos anos 1990.

3.1 O Tratado de Maastrich, o Tratado de Amsterdam e a Lei Fundamental

O Tratado de Maastrich que criou a União Europeia, no 1 de novembro de 1993, estabeleceu as bases para a integração dos países que o assinaram. Mesmo que este não introduzisse as mudanças radicais, criou um vínculo de alta densidade em nível institucional entre os Estados Membros, negociando as estruturas e as redes políticas (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Segundo Moravcsik (1998), mesmo que o Tratado de Maastrich estabelecesse formalmente a União Europeia, forneceu as estruturas temporárias institucionais e políticas que mostravam os contínuos desacordos entre aqueles que defendiam uma integração mais aprofundada e aqueles que pretendiam preservar algumas prerrogativas individuais de cada Estado Membro.

O complexo desenho das bases da União Europeia, formado por três pilares, aparentemente satisfazia ambas partes, as que concordavam em ter um aprofundamento na integração e nas que discordavam (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Estes últimos conseguiram ampliar o domínio das suas políticas dentro da União Europeia, enquanto a primeira conseguia manter alguns poderes considerados essenciais entre a esfera intergovernamental dos Estados Membros (PAPADEMETRIOU, 1988). O primeiro pilar engloba a existência dos tratados pelos quais a comunidade europeia tem sido organizada e

compreende aqueles domínios políticos sobre os quais a comissão tem direito. O segundo e terceiro pilares dizem respeito aqueles domínios políticos que ainda são estabelecidos e criados internamente em cada governo (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009).

Pela primeira vez, na evolução da comunidade europeia, o artigo 8 do Tratado de Maastrich estabelece, formalmente, que qualquer cidadão dos Estados Membros é um cidadão da União Europeia (RUDDEN; WYATT, 1993). O artigo estipula cinco direitos explícitos:

8a) o direito de mudar-se e morar livremente dentro do território dos Estados Membros; 8b) o direito de votar e apresentar-se como candidato para as eleições no âmbito municipal e nas eleições do parlamento europeu nos Estados Membros de residência, sob as mesmas condições dos nacionais daquele Estado; 8c) o direito de proteção diplomática em países outros países ou autoridades consulares de qualquer Estado Membro; 8d) o direito de apelo ao parlamento europeu⁵⁸ (RUDDEN; WYATT, 1993, p. 30-32, tradução nossa).

O efeito do Artigo 8 era a criação de uma estrutura triangular de cidadania (MARTINELLO, 2000) na União Europeia. No topo desta estrutura estão aqueles cidadãos que residem nos seus países de origem dos Estados Membros, estes disfrutam completamente dos direitos cívicos, sociais e políticos. No nível intermediário estão aqueles cidadãos dos Estados Membros que residem na União Europeia, mas estão fora dos seus países de origem. O fundo compreende todos aqueles que não têm cidadania europeia (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009).

Em dezembro de 1992, o parlamento alemão votou para ratificar o Tratado de Maastrich (QUINT, 1997). Para acomodar o Tratado e a nova realidade de reunificação, são feitas importantes provisões na Lei Fundamental. Por exemplo, segundo Klausmeyer e Papademetriou (2009), o preâmbulo⁵⁹, o artigo 23⁶⁰ e o artigo 146⁶¹ mudam para refletir que a meta da reunificação nacional tinha sido alcançada e que, territorialmente falando, a República Federal da Alemanha estava completa e a Lei Fundamental está dirigida a todo o povo alemão que resida no território. Esta conquista foi alcançada pela próspera e mais ampla integração da República Federal à estrutura institucional europeia.

⁵⁸ “8a) the right to move and reside freely within the territory of the Member States; 8b) the right to vote and to stand for election as a candidate at municipal elections and in elections of the European Parliament in the Member State of residence, under the same conditions as nationals of that state; 8c) the entitlement to protection in third countries by diplomatic or consulate authorities of any Member State; 8d) the right to petition the European Parliament”

⁵⁹ “Consciente da sua responsabilidade perante Deus e os homens, movido pela vontade de server à paz do mundo, como membro com igualdade de direitos de uma Europa unida, o povo alemão, em virtude do seu poder constituinte, outorgou-se a presente Lei Fundamental” (AACHEN; BONN, 2011, p. 15)

⁶⁰ “União Europeia – Proteção dos direitos fundamentais – princípio da subsidiariedade” (AACHEN; BONN, 2011, p. 32)

⁶¹ “Esta Lei Fundamental que, após consumação da unidade e da liberdade da Alemanha, é válida para todo o povo alemão, deixará de vigorar no dia em que entrar em vigor uma Constituição, que tenha sido adotada em livre arbítrio por todo o povo alemão” (AACHEN; BONN, 2011, p. 136).

A reforma da Lei Fundamental não somente refirma o lugar da República Federal dentro desta estrutura, mas também autoriza uma adicional transferência da soberania alemã com relação às instituições da União Europeia (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). O artigo 88⁶², uma emenda do artigo 28(1)⁶³, uma cláusula no artigo 24(1)⁶⁴, são todos exemplos da abertura à integração das premissas estabelecidas pela Comunidade Europeia.

O artigo mais representativo dessa presença da União Europeia dentro das fronteiras e legislações da República Federal Alemã e que pretende unir o Estado com a comunidade é o artigo 23. Descreve, de forma explícita, que a República Federal da Alemanha “contribuirá para o desenvolvimento da União Europeia” (AACHEN; BONN, 2011 p. 32) e autorizará a transferência de “direitos de soberania através de lei com anuência do Conselho Federal” (AACHEN; BONN, 2011, p. 32). Os autores condicionam esta participação e transferência no comprometimento da União Europeia com “os princípios democráticos, de Estado de direito, sociais e federativos e com o princípio da subsidiariedade e que garante uma proteção dos direitos fundamentais, comparável em sua essência à garantia constante nesta Lei [...]” (AACHEN; BONN, 2011, p. 32). Segundo Klausmeyer e Papademetriou (2009), essas condições mostram o nível de compatibilidade que os decisores alemães vêem na estrutura da União Europeia. A similaridade entre as instituições e práticas alemãs e europeias cria um ambiente no qual os atores políticos alemães podem se sentir confortáveis (KATZENSTEIN, 1987). Por ser a Alemanha um Estado descentralizado, os políticos alemães têm mais experiência do que outros Estados europeus nos processos que envolvem negociações multilaterais. Para o ano 1990, a Alemanha, também, estava confiante na sua habilidade de avançar nos seus objetivos nacionais através da via internacional (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009).

O artigo 23 também aumenta a potencial influência e participação dos Estados no processo de decisão da União Europeia. O artigo leva em consideração o papel dos Estados dentro da União Europeia, já que o sistema federal alemão disfruta de substancial autonomia e joga papéis centrais na hora da implementação das suas próprias leis e as do governo federal

⁶² “A federação criará um banco monetário e de emissão, com caráter de Banco Federal, no âmbito da União Europeia, suas tarefas e competências poderão ser delegadas ao Banco Central Europeu, que é independente e tem objetivo primordial de garantir a estabilidade dos preços” (AACHEN; BONN, 2011, p. 80)

⁶³ “A ordem constitucional no Estados tem de corresponder aos princípios do Estado republicano, democrático e social de direito, no sentido da presente Lei Fundamental. Nos Estados, distritos e municípios, o povo deverá ter uma representação eleita por sufrágios gerais, direitos, livres, iguais e secretos. De acordo com o direito da Comunidade Europeia, as pessoas que possuam a cidadania de outro país membro da Comunidade Europeia também têm o direito de votar e de ser eleitas nas eleições distritais e municipais. Nos municípios pode existir uma assembleia comunal em vez de um organismo eleito” (AACHEN; BONN, 2011, p. 35).

⁶⁴ “A Federação pode transferir direitos de soberania para organizações interestatais, por meio de lei” (AACHEN; BONN, 2011, p. 34).

também (LEONARDY, 1996). Dentro desta mudança constitucional é exaltado o amplo alcance que tem a participação dos poderes da União Europeia (SCHNEIDER, 1999). Assim, tem-se como exemplo o artigo 23(6)⁶⁵, o artigo 50⁶⁶ da Lei Fundamental. Independentemente da ambiguidade das revisões que são deixadas na Lei Fundamental, as novas previsões estabelecem uma ampla base para o contínuo desenvolvimento, em vários níveis, do desenvolvimento da relação governamental entre a República Federal Alemã e a União Europeia (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009).

Diferenças de andamento e escala da integração dos Estados Membros continuam dividindo a União Europeia (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). O Tratado de Maastricht convoca uma conferência intergovernamental em 1996, esta fornece a ocasião para rever os tratados fundamentais da União Europeia. A partir desse momento, os quinze países que integravam a União Europeia assinaram o contrato de Amsterdam em 1997 (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). À diferença do Tratado de Maastricht, o Tratado de Amsterdam foi criado para revisar as estruturas e práticas já existentes e não para introduzir novas mudanças (NUGENT, 1999). Entre as suas reformas mais simbólicas este o reforçou as normativas fundamentais que governavam a União Europeia, incorporando uma explícita declaração de comprometimento com os princípios de liberdade, democracia, lei e respeito pelos direitos básicos (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009).

O Tratado também reforça a base legal pela qual será combatida a discriminação⁶⁷. Simultaneamente, o tratado adiciona uma condição ao cidadão da União Europeia inserindo que a cidadania da União deve ser complementar e não substituir a cidadania nacional. Segundo Martinello (2000), este esclarecimento fecha as portas para a delegação da cidadania europeia às nacionais de países terceiros que morassem no território da União Europeia, a cidadania nacional seria, então, a única base para adquirir a cidadania europeia num futuro próximo.

A reforma mais significativa, para o presente estudo, do Tratado de Amsterdam reside na mudança de muitos tópicos relacionados com a imigração, asilo, controles de fronteira e o direito de nacionais de países terceiros, que não pertencessem à União Europeia, de estar em um terceiro pilar intergovernamental a ser o primeiro pilar supranacional (KLAUSMEYER;

⁶⁵ “Quando forem afetadas exclusivamente as competências legislativas dos Estados, o exercício dos direitos que a República Federal da Alemanha detém como país membro da União Europeia deve ser transferido pela Federação a um representante dos Estados, nomeado pelo Conselho Federal” (AACHEN; BONN, 2011, p. 33).

⁶⁶ “Por meio do Conselho Federal, os Estados participam da legislação e da administração da Federação, bem como das questões concernentes à União Europeia” (AACHEN; BONN, 2011 p. 48).

⁶⁷ Por exemplo, o Artigo 13 do Tratado autoriza ao conselho a implementação de medidas apropriadas para deter a discriminação de gênero, raça, etnia, religião, idade, orientação sexual e deficiência (RUDDEN; WYATT, 1993).

PAPADEMETRIOU, 2009). O objetivo desse novo pilar, é estabelecer progressivamente uma área de liberdade, segurança e justiça e essa mudança foi essencial para a criação de novas políticas imigratórias (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009).

3.2. A Alemanha e as novas políticas imigratórias

Um ponto de grande importância e que se destaca da criação das políticas e na identidade do Estado alemão é o comprometimento com a Integração Europeia (GEDDES; SCHOLTEN, 2016). A escolha de fomentar essa integração junto com uma visão mais prática pode ser a maneira com que a Alemanha resolverá os seus problemas políticos mais importantes. Embora, ou até graças as peculiaridades do caso Alemão e a relutância de reconhecer que tinha se tornado em um país de imigração⁶⁸, a União Europeia tem um papel muito significativo na criação e na formatação da imigração alemã e das políticas imigratórias alemãs (GEDDES; SCHOLTEN, 2016).

As restrições impostas no desenvolvimento das políticas imigratórias até os anos 1990 são um fator essencial para explicar porque a Alemanha estava ativamente envolvida no desenvolvimento das políticas migratórias da União Europeia o que, em parte se compensava pela ausência das suas próprias políticas nacionais. No relatório de 2001 da comissão independente de Imigração na Alemanha⁶⁹, o governo federal assume desafios que estarão envolvidos na definição de uma nova estrutura de políticas imigratórias (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Para desenvolver estas estruturas, a comissão enfatizou a importância das necessidades econômicas e considerações humanitárias

A Alemanha deve completar a sua responsabilidade e obrigação [...] a Alemanha deve, também, encontrar as suas responsabilidades e obrigações como um membro importante e de confiança da comunidade internacional de estados. Isto aplica-se particularmente as competências da Convenção dos Refugiados de Genebra e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos.⁷⁰ (COMISSÃO INDEPENDENTE DE IMIGRAÇÃO, 2001, p. 11-12, tradução nossa)

A Alemanha é um país que precisa da chegada constante dos imigrantes, principalmente pelas suas características demográficas, baixa taxa de natalidade, população envelhecida, o seu sistema de aposentadoria e a falta de trabalhadores qualificados (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009), isto, segundo a Comissão Independente de

⁶⁸ Mais informação no capítulo anterior.

⁶⁹ Criada pelo partido SPD/Green-led (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009).

⁷⁰ “Germany must fulfill its responsibility and obligation... Germany must also meet its responsibilities and obligations as an important and reliable member of the international community of states. This applies particularly to the scope of the Geneva Refugee Convention and the European Human Rights Convention.”

Imigração (2001), mostra que a necessidade e o efeito da imigração pode ser em longo prazo. A partir dessa realidade, o relatório pede uma mudança pragmática na forma de pensar na hora da criação de políticas migratórias, considerando que existe a necessidade da saída do modelo antigo de 1973 quando são detidas todas as formas de recrutamento e entrada de um novo conceito que tenha como princípio uma “imigração gerenciada”⁷¹ (COMISSÃO INDEPENDENTE DE IMIGRAÇÃO, 2001, p. 82, tradução nossa).

A nova lei, como foi promulgada em 2004, tem como característica a compreensão, já que não somente regulamenta a admissão de estrangeiros, mas também de alemães étnicos e dos cidadãos da União Europeia⁷². Institucionalmente, a lei reestrutura as políticas relacionadas à organização da migração e de todos os centros relacionados com migração no Escritório Federal para Migração e Refugiados, como foi recomendado pela Comissão Independente. A lei adota, também, as recomendações da comissão com relação ao trabalho associado e à autorização de residência, o status laboral de um indivíduo agora estava esclarecido na autorização associada. Essa consolidação de duas autorizações em uma, tem criado o que o governo alemão chama de governo de uma parada só (KLAUSMEYER; PAPADEMTRIOU, 2009). A nova lei de imigração, além de trazer vários benefícios para a imigração de estrangeiros⁷³, simplifica o processo de registro de cidadãos da União Europeia, que já não estes devem mais tirar uma autorização para residir no país. Essa mudança estabelecida na seção 5 do ato da União Europeia pela liberdade geral de circulação para os cidadãos da União Europeia, agora têm o seu próprio escritório de registro de estrangeiro e, como todos os cidadãos alemães, a maioria deve registrar o seu endereço (KLAUSMEYER; PAPADEMTRIOU, 2009).

O propósito da nova lei de imigração era regulamentar a imigração, mas a sua maior contribuição tem sido trazer a integração para o centro das políticas federais. A integração ganhou distinção como uma questão de vasta importância para toda a União Europeia (KLAUSMEYER; PAPADEMTRIOU, 2009). A discussão sobre a integração nas políticas nacionais da Alemanha foi uma novidade por muitos anos, porém, devido ao nível das políticas de integração federal dos imigrantes até o final dos anos 1990 teve que lutar com o legado da mentalidade dos anos 1960 de que os imigrantes iriam voltar para a casa.

⁷¹ “Managed immigration”

⁷² “O título oficial é Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländer (literalmente, a Lei para o Controle e Limitação da Imigração e para a Regulamentação e Integração dos Nacionais da União Europeia e Estrangeiros)” (KLAUSMEYER; PAPADEMTRIOU, 2009, p. 258).

⁷³ Por exemplo, o número de classificações de residentes não temporários reduziu de cinco para dois tipos. Agora, cada residente não temporário tem uma autorização permanente ou limitada.

A nova lei de imigração ajudou a reconceituar as políticas de exclusão da Alemanha dos estrangeiros introduzindo uma detalhada agenda de integração. Claro que a integração sempre tem duas caras e a sua definição sempre está sujeita às mudanças e fica aberta a interpretações que a rivalizem (STRÅTH, 2000). Aqui, nossa preocupação principal é examinar os objetivos das políticas por detrás da integração da agenda da lei de migração e as medidas que têm sido tomadas para alcançá-los. Klausmeyer e Papademetriou (2009) discutem que, mesmo que tenha tido muitos avanços, tal progresso fica escasso com os objetivos traçados pela Comissão Independente, que visa promover uma sociedade mais inclusiva.

O governo federal tem assumido um papel central da discussão da integração. Como Bade (1999) observou, o governo de Merkel decidiu confrontar a desintegração social, que os governos antecessores tinham deixado como legado através de décadas de indiferença, envolvendo-se com os imigrantes como membros permanentes da sociedade. O relatório da Comissão Independente tinha tratado longamente da integração, definindo-a como “um processo que depende de contribuições recíprocas que ambos o anfitrião e sociedade imigratória fazem”⁷⁴ (COMISSÃO INDEPENDENTE DE IMIGRAÇÃO, 2001, p. 196, tradução nossa). Reconheceu-se, então que a integração envolve duas dinâmicas de adaptação e alojamento (BADE, 2005). Esse reconhecimento, porém, requer que os alemães achassem a forma de preservar a diversidade ou, pelo menos, respeitar as diferenças, sem danificar a unidade social (DAVY, 2005). Assim, a Comissão Independente concebe que a integração é um processo multidimensional: “O objetivo da integração como uma responsabilidade política é de facilitar a participação igualitária dos imigrantes na vida social, econômica e política, respeitando a diversidade cultural ao mesmo tempo”⁷⁵ (COMISSÃO INDEPENDENTE DE IMIGRAÇÃO, 2001, p. 196, tradução nossa). A Comissão Independente (2001) rejeita ambos os modelos multiculturais e as noções de uma sociedade paralela como alternativas políticas, enfatizando a necessidade de uma ação recíproca entre os alemães e os imigrantes e uma sociedade mais aberta que se atentasse para a completa participação dos imigrantes.

Desenvolvendo a abordagem à integração, a Comissão Independente concordou com um amplo consenso entre os estudantes de migração, que pregam por uma maior participação dos imigrantes na sociedade (SÜSSMUTH, 2006). Uma participação efetiva pressupõe que os imigrantes adquiriram uma noção básica da linguagem, instituições, costumes e leis da

⁷⁴ “a process that depends on reciprocal contributions which both the host and the immigrant society make”

⁷⁵ “The objective of integration as a political responsibility is to facilitate the equal participation of immigrants in social, economic, and political life, while respecting cultural diversity at the same time”

sociedade anfitriã, podendo assim, aproveitar as novas oportunidades (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Quanto mais oportunidades os imigrantes percebem que têm na sociedade anfitriã e quanto mais fácil seja para atingi-las, é mais provável que eles irão se identificar, ao longo do tempo, com o seu país anfitrião e procurarão participar em um sistema que dê mais garantias.

Enquanto o desenvolvimento da integração e das recomendações da Comissão Independente de imigração têm liderado os debates políticos na Alemanha desde 2001, decisores políticos alemães se aproximaram de forma muito seletiva da nova lei migratória (SÜSSMUTH, 2006). O foco da incorporação dos imigrantes na sociedade alemã através de rígidos treinamentos linguísticos e cívicos revela quanto as bases do multiculturalismo tem perdido força entre as discussões sobre políticas de imigração e integração (NIELSEN, 2004). O expresso objetivo da política é que todo mundo seja capaz de falar a mesma língua e compartilhar os mesmos valores culturais. O que se vê que acontece na política de integração da Alemanha é uma mudança em direção à um discurso baseado na assimilação (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Este é muito similar às políticas de integração em partes da Europa Ocidental, principalmente, na França, durante 1970 e 1960 e tem recuperado apoio na maioria das sociedades que hoje recebem imigrantes (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Deixando os discursos políticos de lado, está claro que a política atual na Alemanha é uma tentativa proativa de consignar as décadas de escassez de atenção à incorporação econômica, política e socialmente pela política federal alemã aos imigrantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando os conceitos analisados no desenvolvimento do presente trabalho, começa-se analisando a balança de poder na Europa desde a Primeira Guerra Mundial. Nessa etapa se identifica que esse equilíbrio era frágil e que a contenção entre Alemanha e URSS, era da mesma forma, débil. O tratado de Versalhes que era o que regia na época provou ser pouco eficiente, já que o comprometimento da Alemanha com o mesmo foi baixíssimo. Da mesma maneira aconteceu com a Liga das Nações, que é uma tentativa de desarmamento e paz na Europa, mas encontra-se, novamente com o pouco comprometimento dos Estados para com as suas pautas. Assim, eclode a Segunda Guerra Mundial e é abandonado o Tratado Vestfaliano. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Europa não tinha condições de retomar o processo do balanço de poder já que a maioria dos países tinha sido invadido em algum momento da

guerra, sendo impossível dar forma aos seus próprios futuros. Tem-se então, uma Europa dividida e desestruturada, com muitos desafios de integração pela frente.

Na segunda parte do primeiro capítulo foi analisado o desenvolvimento de cinco nações e as suas respectivas imigrações e emigrações e se concluiu que três delas, Grã-Bretanha, França e Holanda, mesmo sendo diferentes, têm uma forte influência na imigração de ex-colônias, enquanto a Suíça e a Alemanha usam o sistema de trabalhadores. Ao mesmo tempo, todos têm como característica imigração em grande escala no pós-Segunda Guerra Mundial. A progressão das políticas migratórias é similar e são afetados pelas mesmas guerras e tendências econômicas, além da proximidade territorial.

No segundo capítulo do trabalho, se analisa a Alemanha, verificou-se que o Estado encontra uma dificuldade na reorganização e reorientação das suas políticas. O seu principal ponto que define a relação que o país tem com os imigrantes, as normativas e a auto definição do país é a percepção de não ser um país de imigrantes. Com a criação da Lei Fundamental há uma subordinação do poder do Estado aos direitos dos indivíduos, os direitos fundamentais são colocados como obrigatórios para todos os seres humanos, independentemente da sua nacionalidade. Aqui se tem a primeira grande mudança com relação à atitude do país durante a Segunda Guerra Mundial. Concluiu-se que aqui se observa a primeira e mais importante influência do conflito nas políticas alemãs, considerando que a deslegitimização da soberania do Estado está atrelada diretamente ao seu passado nazista. Além disso, a criação da Lei Fundamental, que vem sem manchas do regime totalitarista do passado acontece na era dos Direitos Humanos, sendo a sua base, pretendendo, assim, reconstruir-se a partir deles.

No primeiro ponto do segundo capítulo se analisou a política aplicada aos trabalhadores, aqui se viu outra influência do regime nazista, a de ser um país que tradicionalmente importava trabalhadores (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009), havia uma preocupação pelo paralelismo entre as políticas nazistas e as da época. No segundo ponto do segundo capítulo se falou dos expulsados e refugiados, que junto com a lei fundamental que pretende restaurar a união nacional utilizando ao Estado como um instrumento da nação, pretende estabelecer a Alemanha como a pátria de todos os descendentes alemães e absorver milhões que emigraram do país durante a Segunda Guerra Mundial.

No último capítulo do trabalho, se falou sobre a integração da Alemanha na União Europeia. O primeiro demonstra grande interesse na participação do desenvolvimento da União, primeiro ratificando leis da Lei Fundamental para concordar com o Tratado de Maastricht, estabelecendo a sua reunificação visa uma integração da República Federal Alemã

à estrutura institucional europeia. Concretizando a integração, o país estará transferindo a sua soberania para antes da União Europeia. Todavia há uma compatibilidade entre a Alemanha e a União Europeia, que faz com que os atores do Estado alemão se sintam confortáveis com essa transferência, além do objetivo de avançar com algumas metas nacionais através de negociações internacionais. Após o Tratado de Amsterdam, que revisa o estabelecido no de Maastricht, há um comprometimento maior com o princípio da liberdade, da democracia, da lei e do respeito pelos direitos básicos, visando criar uma área de liberdade, segurança e justiça.

A União Europeia tem um papel significativo na criação e na formatação das novas políticas imigratórias, junto com as restrições que foram estabelecidas até os anos 1990. Devido à noção de não ser um país de imigrantes, a Alemanha tem uma grande ausência de políticas próprias que leva a um maior envolvimento na União Europeia.

Poucas democracias têm absorvido tantos estrangeiros como a Alemanha desde o final da Segunda Guerra Mundial e poucos países europeus têm tido de forma constante uma densidade de imigrantes como a Alemanha (KLAUSMEYER; PAPADEMETRIOU, 2009). Como o volume de imigrantes tem demonstrado claramente, a Alemanha tem experiência na integração de grandes quantidades de estrangeiros no passado mais recente.

Até muito recentemente, a abordagem da Alemanha às decisões referentes à imigração e integração tem se apegado obstinadamente a atitude de que essa realidade aconteceu no passado e a história recente seria diferente, como consequência, houve uma reação muito lenta na hora do processo de criação das políticas alemãs. Como resultado, a sociedade alemã perde tempo tentando aceitar cada vez mais, uma grande diversidade e número de imigrantes, muitos deles descendentes alemães que reclamam seus direitos legais e morais tal como aqueles dez milhões que vieram em 1950. Se é tentado a atribuir a perda de oportunidades a uma combinação de erros e oportunismo político. Nesse trabalho se introduziu evidência o suficiente para sugerir que essas reivindicações são possíveis.

As falhas de delegação, porém, tem sido quase que exclusivamente alemãs e são, resultado da análise do presente estudo. Primeiro, há esta dificuldade de ver a complexa questão de negociar as diferenças do ponto de vista etnocultural. Apesar dos altos níveis de imigração à Alemanha desde o final dos anos 1950, os políticos alemães criaram a primeira lei coerente com a sua realidade somente no 2005. Enquanto essas novas políticas representavam um grande progresso sobre a negação do passado, a narrativa básica ainda fala que os imigrantes devem aceitar as normas culturais da Alemanha se eles querem formar parte da sociedade alemã. Se compararmos esta afirmação com as de outros países europeus se verá

que também é uma realidade neles (KLAUSMEYER; PAPADEMETIROU, 2009), mas a diferença entre a Alemanha e eles é a bagagem que a primeira traz e sua história de negação, isso faz com que em nenhum outro país a tonalidade da narrativa pareça tão inflexível.

Quando a lei de 2005 foi criada, os políticos alemães já tinham claramente antecipado a necessidade de reformas em curso. Depois de que ela começou a funcionar no final do ano 2005, a Chanceler Angela Merkel criou expectativas dentro e fora da Alemanha comprometendo-se a conduzir um diálogo em nível nacional sobre integração. O plano de integração nacional tinha se tornado o meio pelo qual o governo da Alemanha avançaria na integração.

Concluimos, após a análise feita no desenvolvimento do desse trabalho, que há de fato uma influência direta nas políticas migratórias alemãs e na integração do país na União Europeia devido aos fatos apresentados durante este estudo. Entende-se que o passado totalitarista e de negação da Alemanha dá as bases para a reorganização e desenvolvimento das políticas que irão ser criadas e aplicadas nos anos seguintes da Segunda Guerra Mundial e, afetarão, também, diretamente a integração do país na União Europeia.

REFERÊNCIAS

AACHEN, Assis; BONN, Urbano. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. 2011. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 27 de set 2017.

ARENDT, Hannah. **The Origins of Totalitarianism**. New York: Harcourt Brace & Co., 1979.

BARFUSS, Karl Marten. Foreign Workers in and around Bremen, 1884 - 1914. In: HOERDER, Drik; NAGLER, Jörg (Org.). **People in Transit: German migrations in comparative perspective 1820-1930**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 201-226. Disponível em: <http://assets.cambridge.org/97805214/74122/sample/9780521474122ws.pdf>. Acesso em: 29 set. 2017.

CHALABI, Mona. **What happened to history's refugees?** 2013. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/news/datablog/interactive/2013/jul/25/what-happened-history-refugees#Israelites>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

CHEETHAM, Juliet. Immigration. In: HALSEY, A.H. (Ed.). **Trends in British Society since 1900: a guide to the changing social structure of Britain**. London: Macmillan, 1972. p. 451-508.

COMISSÃO INDEPENDENTE DE IMMIGRAÇÃO. **Structuring Immigration, Fostering Integration**. 2001. Disponível em: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/structuring-immigration-fostering-integration>. Acesso em: 24 out 2017.

ENTZINGER, Han B. The Netherlands. In: HAMMAR, Tomas (Org.). **European Immigration Policy: A comparative study**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 50-88.

ESSER, Hartmut; KORTE, Hermann. Federal Republic of Germany. In: HAMMAR, Tomas (Ed.). **European Immigration Policy: A comparative study**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 165-207.

GEDDES, Andrew; SCHOLTEN, Peter. **The Politics of Migration & immigration in Europe**. 2. ed. London: Sage Publications Ltd, 2016.

HAMMAR, Tomas (Org.). **European Immigration Policy: A comparative study**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

HAMMAR, Tomas. Comparative analysis. In: HAMMAR, Tomas (Org.). **European Immigration Policy: A comparative study**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 239-277.

ISENSEE, Josef. **The Constitutional Status of Foreigners in the Federal Republic of Germany**. Mannheim: Sociedade de Advogados Constitucionais, 1974.

JOPPKE, Christian. **Immigration and the Nation-state: The United States, Germany, and Great Britain**. New York: Oxford University Press, 1999.

KATZENSTEIN, Peter. **Policy and Politics in West Germany: The Growth of Semisovereign State**. Philadelphia: Temple University Press, 1987.

KELSTRUP, Morten; WILLIAMS, Michael C. Introduction: Integration and the politics of community in the New Europe. In: KELSTRUP, Morten e WILLIAMS, Michael C. (Ed.). **International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, security and community**. London: Routledge, 2000 p. 1-13.

KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

KLAUSMEYER, Douglas B.; PAPADEMETRIOU, Demetrios G. **Immigration Policy in the Federal Republic of Germany: negotiating membership and remaking the nation**. Londres: Berghahn Books, 2009.

KÜHL, Jürgen. Die Bedeutung der ausländischen Arbeitnehmer für die Bundesrepublik Deutschland. In: REIMANN, Helga; REIMANN, Horst (Org.). **Gastarbeiter**. Munich: Wilhelm Goldmann Verlag, 1976. p. 23-40.

LAYTON-HENRY, Zig. Great Britain. In: HAMMAR, Tomas (Org.). **European Immigration Policy: a comparative study**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 89-126.

LEONARDY, Uwe. The Political Dimension, German Practice, and the European Perspective. In: HESSE, Joachim Jens; WRIGHT, Vincent (Org.). **Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems**. New York: Oxford University Press, 1996. p. 73-100.

LEVY, Carl. The European Union after 9/11: The Demise of a Liberal Democracy Asylum Regime? **Government And Opposition**. p. 26-59. jan. 2005.

LEVY, Daniel. **Remembering the Nation: Ethnic Germans and the Transformation of National Identity in the Federal Republic of Germany**. 1999. 1 v. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade Columbia, New York, 1999.

MARTINELLO, Marco. Citizenship of the European Union. In: ALEINIKOFF, T. Alexander; KLUSMEYER, Douglas (Org.). **From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World**. Washington: Carnegie Endowment For Peace, 2000. p. 342-382.

MOELLER, Robert G. **War Stories: The Search for a Usable Past in the Federal Republic of Germany**. Berkeley: University Of California Press, 2001.

MORAVCSIK, Andrew. **The Choice of Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht**. Ginebra: Dcaf, 1998.

NIELSEN, Jørgen. **Muslims in Western Europe**. 3. ed. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2004.

NUGENT, Neill. **The Government and the Politics of the European Union**. 4. ed. Durham: Duke University Press, 1999.

NYE JUNIOR, Joseph S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais: Uma leitura essencial para entender as principais questões de política mundial**. São Paulo: Gente, 2009. Disponível em:

<https://books.google.com.br/books?id=wos_UVXrSzMC&pg=PA111&lpg=PA111&dq=nye+a+liga+das+nações&source=bl&ots=h71dV0K1Ku&sig=q5tfqvthBZCh7j_0yhVtDBXSCE&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjzs9nh_9XWAhXJI5AKHUDRDdgQ6AEIJzAA#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 25 set. 2017.

OBERPENNING, Hannelore. Zuwanderung und Eingliederung von Flüchtlingen, Vertriebenen und Aussiedlern im lokalen Kontext-das Beispiel Espelkamp. In: BADE, Klaus J.; OLTMER, John (Org.). **Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa**. Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 1999. p. 283-313.

PAPADEMETRIOU, Demetrios. International Migration in North America and Western Europe: Trends and Consequences. In: APPELYARD, Reginald (Org.). **International Migration Today: Trends and Perspectives**. Paris: Unesco Press; University Of Western Australia Press, 1988. p. 123-209. v. 1

QUINT, Peter E.. **The Imperfect Union: Constitutional Structures of German Unification**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

RIETIG, Victoria; MÜLLER, Andreas. **The New Reality: Germany Adapts to Its Role as a Major Migrant Magnet**. 2016. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/new-reality-germany-adapts-its-role-major-migrant-magnet>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

RUDDEN, Bernanrd; WYATT, Derrick (Ed.). **Basic Community Laws**. 4. ed. Oxford: Clarendon Press, 1993.

SCHNEIDER, Hans-peter. German Unification and the Federal System: The Challenge of Reform. In: JEFFREY, Charlie (Org.). **Recasting German Federalism: The Legacies of Unification**. New York: Pinter, 1999. p. 58-84.

SCHULZE, Rainer. Growing Discontent: Relations between Native and Refugee Populations in a Rural District in Western Germany after the Second World War. In: MOELLER, Robert G. (Org.). **West Germany Under Construction: Politics, Society, and Culture in the Adenauer Era**. Michigan: University Michigan Press, 1997. p. 109-134.

SCHWERDTFEGGER, Gunther. **Recomendações para melhorar o status legal dos estrangeiros na Alemanha**. Berlim: Sociedade de Advogados Alemães, 1980.

SÜSSMUTH, Rita. **Migration und Integration: Testfall für unsere Gesellschaft**. Munich: Deutscher Taschenbuch Verlag, 2006.

URLICH, Herbert. **A History of Foreign Labor in Germany: 1880-1980**. Michigan: University Of Michigan Press, 1990.

VERBUNT, Gilles. France. In: HAMMAR, Tomas (Org.). **European Immigration Policy: A comparative study**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 127-164.

VON KOPPFELDS, Amanda Klekowski. The Decline of Privilege: The Legal Background to the Migration of Ethnic Germans. In: ROCK, David; WOLFF, Stefan (Org.). **Coming Home to Germany?: The Integration of Ethnic Germans from Central and Eastern Europe in the Federal Republic**. New York: Berghahn Books, 2002. p. 102-118.

WOLFF, Stefan. Changing Priorities or Changing Opportunities?: German External Minority Policy. In: WOLFF, Stefan (Org.). **German Minorities in Europe: Ethnic Identity and Cultural Belonging**. New York: Berghahn Books, 2000. p. 183-203.