

# Políticas de migração e direitos humanos no contexto da Europa: perspectivas teóricas e políticas

## Migration policies and human rights in the context of Europe: theoretical and political perspectives

## Políticas migratorias y derechos humanos en el contexto de Europa: perspectivas teóricas y políticas

José Jocilson Nascimento Silva<sup>1</sup>

Denise Osório Severo<sup>2</sup>

**RESUMO:** Trata-se de uma revisão integrativa, de abordagem qualitativa, com recorte histórico entre 2008 e 2018, que visa compreender a natureza das políticas de migração adotadas no contexto europeu e identificar em que medida elas apresentam caráter de proteção aos migrantes. Com isso, almeja-se apreender as perspectivas teóricas e políticas vigentes e subsidiar a construção de estratégias capazes de garantir os direitos humanos dos migrantes. As bases de dados adotadas foram: ERIC, PubMed, Dianet, Springlink e Scopus. Incluíram-se para leitura somente artigos em português, inglês e espanhol. A amostra foi constituída por 17 artigos. Os estudos demonstraram que a criação de políticas que regulam a migração laboral é o maior foco de interesse dos países, posto que estabelece mecanismos de seleção favoráveis aos mercados de trabalho internos, com tendência à absorção de: a) “cérebros” – mão de obra altamente qualificada – e b) mão de obra barata, incorporada em serviços domésticos e construção civil. Quanto às políticas de controle da migração, as legislações encontradas referem-se principalmente à adoção de estratégias de restrição de fluxos “indesejados”, detenção e expulsão de migrantes, bem como uso das TICs para identificação e controle de fronteiras. Em relação às políticas de asilo, nota-se que todas tinham caráter protetivo, sinalizando que, em matéria de refúgio, parece haver maior proteção se comparada à migração econômica. Por fim, os resultados evidenciam dinâmicas paradoxais, haja

1 Graduado em Saúde Coletiva pela Universidade de Brasília (2019). Participou de pesquisa de iniciação científica 2017-2018, a qual originou este artigo e foi vinculada ao Laboratório de Saúde do Trabalhador, Saúde Indígena e Saúde dos Migrantes/UnB.

2 Professora do Departamento de Saúde Coletiva da Universidade de Brasília. Membro do Laboratório de Saúde do Trabalhador, Saúde Indígena e Saúde dos Migrantes. Orientadora da pesquisa de iniciação científica abordada neste artigo.

vista que a União Europeia apresenta tendência de elaboração de políticas punitivas enquanto os países isoladamente tendem mais à proteção dos migrantes e garantia dos direitos humanos.

**Palavras-chave:** Políticas de Migração; Direitos Humanos; Migração Laboral.

**ABSTRACT:** It is an integrative review, with a qualitative approach, with a historical focus between 2008 and 2018, which aims to understand the nature of migration policies adopted in the European context and to identify to what extent they have a protective character to migrants. With this, the aim is to apprehend the theoretical and political perspectives in force and to subsidize the construction of strategies capable of guaranteeing the human rights of migrants. The databases adopted were: ERIC, PubMed, Dianet, Springlink and Scopus. Only articles in Portuguese, English and Spanish were included for reading. The sample consisted of 17 articles. Studies have shown that the creation of policies that regulate labor migration is the major focus of interest for countries, since it establishes selection mechanisms favorable to domestic labor markets, with a tendency to absorb: a) “brains” - labor highly qualified - and b) cheap labor, incorporated in domestic services and civil construction. Regarding migration control policies, the legislation found refers mainly to the adoption of strategies to restrict “unwanted” flows, detention and expulsion of migrants, as well as the use of ICTs for identification and control of borders. In relation to asylum policies, it is noted that all of them had a protective character, signaling that, in terms of refuge, there seems to be greater protection compared to economic migration. Finally, the results show paradoxical dynamics, given that the European Union has a tendency to elaborate punitive policies while countries in isolation are more likely to protect migrants and guarantee human rights.

**Keywords:** Migration Policies; Human Rights; Labor Migration.

**RESUMEN:** Se trata de una revisión integradora, con un enfoque cualitativo, con un enfoque histórico entre 2008 y 2018, que tiene como objetivo comprender la naturaleza de las políticas migratorias adoptadas en el contexto europeo e identificar en qué medida tienen un carácter de protección para los migrantes. Con ello, se busca aprehender las perspectivas teóricas y políticas vigentes y subsidiar la construcción de estrategias capaces de garantizar los derechos humanos de los migrantes. Las bases de datos adoptadas fueron: ERIC, PubMed, Dianet, Springlink y Scopus. Solo se incluyeron para lectura artículos en portugués, inglés y español. La muestra estuvo compuesta por 17 artículos. Estudios han demostrado que la creación de políticas que regulen la migración laboral es el principal foco de interés de los países, ya que establece mecanismos de selección favorables a los mercados laborales internos, con tendencia a absorber: a) “cerebros” - laborales altamente calificados - y b) mano de obra barata, incorporada en servicios domésticos y construcción civil. En cuanto a las políticas de control migratorio, las leyes encontradas se refieren principalmente a la adopción de estrategias para restringir los flujos “no deseados”, la detención y expulsión de migrantes, así como el uso de las TIC para la identificación y control de fronteras. En relación a las políticas de asilo, se observa que todas ellas tuvieron un carácter protector, lo que indica que, en términos de refugio, parece haber una mayor protección en comparación con la migración económica. Finalmente, los resultados muestran una dinámica paradójica, dado que la Unión Europea tiene una tendencia a elaborar políticas punitivas mientras que los países aislados tienen más probabilidades de proteger a los migrantes y garantizar los derechos humanos.

**Palabras clave:** Políticas Migratorias; Derechos Humanos; Migración Laboral.

## INTRODUÇÃO

A migração é um processo que acompanha a história humana desde os seus primórdios. Apesar disso, não há consenso em torno de sua definição e tampouco acerca da compreensão do fenômeno migratório atual e das políticas de migração adotadas no contexto global, em especial no cenário da Europa. Dados da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>1</sup> demonstram que 244 milhões de pessoas estão fora do seu país de origem.

A despeito das divergências conceituais, a migração é definida pela Organização Internacional para as Migrações (OIM)<sup>2</sup> como “um processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocamento de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas”. A migração pode ser um ato em busca de trabalho, de insatisfação com a sua realidade, de busca por asilo, de fuga da violência, de guerras, ou fatores ambientais, para citar alguns. Grinberg (apud Resstel<sup>3</sup>) categoriza os migrantes em voluntários, aqueles que migram por decisão própria, e forçados, que migram por fatores externos à sua vontade. Os motivos podem ser diversos, desde fatores sociopolíticos, ausência de condições de subsistências entre outros.

O refugiado é definido pela Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiado como a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao seu Estado<sup>4</sup>. Por outro lado, segundo a OIM<sup>2</sup>, o migrante econômico é aquele que se desloca a fim de encontrar melhores condições de trabalho e vida.

Embora a globalização tenha favorecido deslocamentos e trânsito entre os países, a livre circulação apresenta discrepância entre capital-trabalho e, na conjuntura atual, distintas nações têm buscado aprovar medidas de controle de fronteiras e legislações para evitar a migração. No contexto da Europa, várias leis e políticas específicas de migração têm sido aprovadas e entrado em vigor nos últimos anos, cujas repercussões sobre a garantia dos direitos humanos são inúmeras.

Nesse sentido, torna-se fundamental compreender a natureza dessas políticas e identificar em que medida elas apresentam caráter de proteção aos migrantes, a fim de apreender as perspectivas teóricas e políticas vigentes e subsidiar a construção de estratégias capazes de garantir os direitos humanos dos migrantes.

## EUROPA ENQUANTO FOCO DAS MIGRAÇÕES

A Europa tem uma ampla história de migrações, em parte pelas colonizações que diversos países realizaram e também pelas diversas épocas que demandavam a migração como solução para as crises econômicas no contexto europeu, bem como por interesses de latino-americanos em buscar melhores condições de vida. Atualmente, a Europa tem estado no centro das discussões a respeito

das migrações, uma vez que tem adotado políticas cada vez mais restritivas e controle de fronteiras.

No processo de instituição da União Europeia (UE), o Acordo Schengen permitiu que a Europa fortalecesse suas fronteiras externas, ampliando o controle da migração de outros países e enfraquecendo as fronteiras internas, facilitando a livre circulação dos cidadãos europeus. Nesse sentido, criou-se uma “muralha” em volta da União Europeia que dificultava a chegada de migrantes não europeus<sup>5</sup>.

Os países membros das União Europeia dispõem de opiniões distintas sobre a migração. Assim, é um desafio que a UE crie leis que se apliquem a todos as nações do bloco. Nesse sentido, as políticas de migração dispostas pela UE tendem a ser mais gerais, deixando garantido o espaço de autonomia de cada Estado-membro. Essa característica permite diversas legislações nos países membros que podem influenciar no grau de garantia ou violação dos direitos humanos para com os migrantes que pretendem adentrar algum país europeu.

## **DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES**

Em 10 de dezembro de 1948, em um conselho da ONU, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Ela define uma série de direitos naturais e fundamentais que todos os seres humanos são possuidores desde a sua concepção. O objetivo é que todos os países tenham uma base comum que vise garantir a todos os povos o direito à vida, segurança pessoal, liberdade individual e coletiva, educação, saúde, respeito, justiça, propriedade, liberdade de opinião e expressão, etc.<sup>6,7</sup>

Assim, todos os migrantes têm direitos fundamentais a serem preservados e aplicados. A DUDH reconhece em seu 13º artigo o direito do ser humano de ir e vir, isto é, o direito de sair do seu país de origem e de voltar quando desejar. O 15º artigo destaca o direito a possuir uma nacionalidade e não perdê-la, o direito de trocar de nacionalidade se essa for a sua decisão e, no 14º artigo, está o direito de procurar asilo em casos de perseguição<sup>8</sup>.

Embora isso represente um reconhecimento direto do direito da migração, essa mesma declaração tem ressalvas que podem ser utilizadas para a quebra do direito por parte dessas pessoas. Os artigos citados descrevem que a liberdade de movimento é limitada às fronteiras de cada de Estado-nação (artigo 13), e que nenhum país é obrigado a oferecer asilo às pessoas que o busquem (artigo 14)<sup>9</sup>. Isso reforça que até para os direitos humanos há “limites”. Se uma população está em situação de perseguição direta, ela tem o direito de sair do seu país, mas nenhum país tem por obrigação recebê-la.

Em 1951, a ONU cria a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, um documento norteador para garantia do direito de asilo por parte dos migrantes, sobre a não discriminação, sua situação jurídica, direitos, empregos remunerados, bem-estar, acesso à educação, assistência pública e saúde, entre outros termos que visam garantir a aplicabilidade dos direitos humanos aos

migrantes<sup>4</sup>.

Embora a declaração garanta o direito à segurança, os processos migratórios estão atrelados a inúmeras formas de violência, entre elas, violência física, ameaças, abuso verbal, detenção arbitrária, isto é, sem motivo aparente, violência sexual e psicológica<sup>9</sup>. Vários países tendem a criar e difundir direitos humanos, outros tendem a negá-los a determinadas pessoas. Assim, é imprescindível entender de que forma os países europeus tendem a legislar em relação à migração, com objetivo de criar maneiras de promover o direito dos migrantes ou de restrição e negação desses direitos.

## **REGULAÇÃO PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

Há uma relação direta entre migração, direitos humanos e políticas de cada Estado para com o tema. É de senso comum que, em diversos momentos da história humana, os direitos humanos foram amplamente negados ou retirados. A escravidão foi reconhecida por vários países como prática legal, por exemplo. A legislação surge como uma forma de o Estado garantir que direitos não serão violados e deveres deverão ser cumpridos.

A lei se tornou uma forma de produzir direito. De forma geral, as atribuições das definições da lei são prestadas pelo poder legislativo que irá criar leis, estabelecer normas, de acordo com o interesse da sociedade em questão. A criação de leis não obedece a um rigor técnico bem estruturado. De fato, tem muito mais relação com a estrutura real da sociedade, que contribui com seus valores e fatos na construção destas<sup>10</sup>.

Para cumprir com o seu objetivo de promover ordem social, deve haver normas orientadoras das condutas individuais e coletivas. Para que o homem esteja disposto à prática da justiça, é necessário que ele entenda o processo e, dessa forma, alcance o equilíbrio em sociedade. Esse papel é da norma jurídica, que é exercida pelo Estado de forma a instrumentalizar o comportamento do indivíduo, isto é, como e quando agir<sup>11</sup>.

O direito penal protege os bens jurídicos penais, isto é, os valores mais importantes para o indivíduo. Alguns desses são o direito à vida, liberdade, patrimônio e outros<sup>11</sup>. O direito em si é aplicado a todos, protege individualmente e coletivamente, mas também resguarda o cumprimento dos deveres e, portanto, também é punitivo. Para que se puna, o direito penal é apenas parte do ordenamento jurídico, mas ele se relaciona com o comportamento humano no que diz respeito à convivência social, infrações cometidas, além de prever quais as penas que o indivíduo irá pagar<sup>12</sup>.

Nesse sentido, a relação entre a migração e o direito se explicita na forma como a sociedade em questão, que elege seus representantes para defender seus interesses, decide por punir ou não a migração. Assim, percebe-se o viés da legislação que, ao representar diretamente o pleno exercício do direito de uma população específica, pode interferir diretamente no direito de outras. O Estado pune como uma forma de exercer a regulação da sociedade em busca de paz social, harmonia,

segurança jurídica, além dos bens comuns, entre outros. Isso pode gerar uma falsa impressão de que a violência do Estado é legítima quando para controle social<sup>13</sup>.

## MÉTODO

Trata-se de uma revisão integrativa<sup>14</sup>, com abordagem qualitativa, que obedeceu as seguintes fases de pesquisa: identificação do tema e seleção da questão de pesquisa; estabelecimento dos critérios de inclusão e exclusão; identificação dos estudos nas bases científicas; categorização dos estudos selecionados; análise e interpretação dos resultados; apresentação dos dados/síntese do conhecimento.

Foram incluídos no estudo todos os artigos que tratassem de políticas de migração no continente europeu e países pertencentes à União Europeia, no período de janeiro de 2008 a julho de 2018. A definição das estratégias de busca foram uma combinação de palavras-chave validadas pelo Descritores em Ciências da Saúde (DeCS) e pelo MeSH da base de dados Pubmed, realizando uma adaptação para as demais bases. Realizou-se a busca nas seguintes bases de dados: Education Resources Information Center (ERIC), PubMed, Dialnet, SpringLink e Scopus. Os idiomas dos artigos selecionados foram restringidos em português, inglês e espanhol.

Com as estratégias rodadas nas bases, foram recuperados 1.024 títulos e resumos dos artigos (Tabela 1). Foram lidos todos os 1.024 resumos dos artigos recuperados e, aplicados os critérios de inclusão, foram selecionados 126 artigos para leitura completa. Após a leitura integral, foram considerados dentro dos critérios de elegibilidade e incluídos 17 artigos na amostra do estudo. Os dados foram analisados por meio de análise de conteúdo de Bardin<sup>15</sup>.

**Tabela 1.** Recuperação sistemática dos artigos nas bases de dados

Base de dados	Estratégia de busca	Número de artigos
ERIC	((“Migration” OR “Human Migration” OR “Emigration and Immigration”) AND (“European”) AND (“Protocols Refugee” OR “Protocols” OR “Public Policy” OR “Migration Policy” OR “Organic Law” OR “Laws” OR “Decree Law”))	10

Pubmed	((“Migration”[All Fields] OR “Human Migration”[All Fields] OR “Emigration and Immigration”[All Fields]) AND “Europe”[All Fields] AND ((Protocol[All Fields] AND (“refugees”[MeSH Terms] OR “refugees”[All Fields] OR “refugee”[All Fields])) OR “Protocols”[All Fields] OR “Public Policy”[All Fields] OR “Migration Policy”[All Fields] OR “Organic Law”[All Fields] OR “Laws”[All Fields] OR “Decree Law”[All Fields])) AND ((“2008/01/01”[PDAT] : “2018/12/31”[PDAT]) AND “humans”[MeSH Terms])	34
Dialnet	((“Migration” OR “Human Migration” OR “Emigration and Immigration”) AND (“Europe”) AND (“Protocols Refugee” OR “Protocols” OR “Public Policy” OR “Migration Policy” OR “Organic Law” OR “Laws” OR “Decree Law”))	103
SpringLink	((“Migration” OR “Human Migration” OR “Emigration and Immigration”) AND (“European”) AND (“Protocols Refugee” OR “Protocols” OR “Public Policy” OR “Migration Policy” OR “Organic Law” OR “Laws OR Decree Law”))	439
Scopus	(( “Migration” OR “Human Migration” OR “Emigration and Immigration”) AND (“Europe”) AND (“ProtocolRefugee” OR “Protocols” OR “Public Policy” OR “Migration Policy” OR “Organic Law” OR “Laws” OR “Decree Law”))	438
	Total	1024

## RESULTADOS E ANÁLISE

Conforme pode ser observado na Tabela 2, os artigos tiveram uma variação de ano de publicação de 2009 a 2018. No que tange ao tipo de pesquisa, entre a totalidade dos artigos analisados, o tipo de estudo mais comum foi estudo de caso (70%) e revisão da literatura (30%). Quanto ao delineamento, todos os artigos analisados apresentaram abordagem qualitativa.

Os autores abordaram ao total 29 legislações. Estas foram categorizadas em políticas; laborais (trabalho, estudo e mão de obra); de asilo; reagrupamento familiar; controle de migração e integração (iniciativa de integrar socialmente o migrante). Das 29 políticas, 41% eram políticas laborais, 28% eram de controle, 17% de asilo, 7% de reagrupamento familiar e 7% de integração.

Em relação às políticas laborais, os estudos demonstraram que a criação de políticas que regulam a migração laboral é o maior foco de interesse dos países, posto que estabelecem mecanismos de seleção favoráveis aos mercados de trabalho internos, com tendência à absorção de: a) “cérebros” – mão de obra altamente qualificada – e b) mão de obra barata, incorporada em serviços domésticos

e construção civil.

Ao se discutir migração de mão de obra altamente qualificada é importante definir que há uma iniciativa de vários países em incorporar mão de obra qualificada de outros países para potencializar seu desenvolvimento. Assim, há um deslocamento de pessoas altamente qualificadas em direção a outros países, fenômeno chamado de “fuga de cérebros”. Neste processo, um migrante que teve uma formação em seu local de origem e, por ser altamente qualificado, é recrutado para países desenvolvidos que os atraem com mais possibilidade de ganhos econômicos ou sociais em relação ao seu país de origem<sup>16</sup>.

Um país menos desenvolvido pode ter a sua população altamente qualificada migrando para outros países, que são, geralmente, mais desenvolvidos, os quais irão usufruir de uma formação que não foi proporcionada por ele. Desse modo, esse migrante poderá contribuir para um maior desenvolvimento dessa sociedade, enquanto a sua sociedade de origem dificilmente conseguirá se desenvolver com a ausência dos seus “cérebros”. É notória a iniciativa de países desenvolvidos recrutarem em várias outras nações pessoas altamente qualificadas para que cada vez mais essa sociedade avance. Evidentemente, ao se falar de sociedades mais pobres, dificilmente há uma alta remuneração, condições de trabalho adequadas e possibilidade de desenvolvimento social e científico, o que pode significar aumento das tendências de migração dessa população.

Há diversas políticas centradas no migrante altamente qualificado, como, por exemplo, a Alemanha, que tem uma política específica de incentivo nesse campo. Outros demonstram a preocupação interna em “repatriar” esse migrante, propondo discussões sobre definição de estratégias que os atraiam de volta para o país<sup>17</sup>. Em contrapartida, diversos países praticam o incentivo, oficial ou não, da migração de mão de obra pouco qualificada. A mão de obra qualificada é uma iniciativa de unir forças de trabalho em prol do desenvolvimento nacional. No entanto, a iniciativa de incorporar mão de obra não qualificada visa que os migrantes assumam postos de trabalhos que a população interna não tem interesse de ocupar, tais como os cargos de trabalhadores domésticos e construção civil.

O migrante econômico é aquele atraído para esses países, uma vez que em seus países de origem as condições econômicas podem não estar favoráveis, o que o leva a migrar em busca de melhores condições. Em seu estudo, Lisboa<sup>18</sup> afirma que há uma onda crescente de migração econômica por parte das mulheres, e que o principal mercado de acolhimento é o trabalho doméstico. Para Wooding<sup>19</sup>, cada vez mais as mulheres têm assumido um papel de provedora do lar e, como tal, há uma ampliação da migração feminina em busca de trabalho, cuja oferta majoritária se restringe ao trabalho doméstico informal. Conforme evidencia Wooding, essa informalidade pode trazer consigo a violência; o autor apontou que, nesse ambiente, a violência sexual é comum, seja por violência sexual, ou na oferta de dinheiro para sexo, cometida geralmente pelo empregador ou um membro

masculino da família.

Ainda em relação à informalidade, um estudo feito com 8.783 migrantes que tinham como destino lavouras de café na Costa Rica abordou pontos importantes: grande parte dos trabalhadores migrantes não tinha registro em carteira de trabalho<sup>20</sup>, o que evidencia relações espúrias entre o capital, a migração e o trabalho informal. Isso demonstra que a migração laboral está altamente ligada aos interesses do capital e das respectivas nações em cada momento histórico. De fato, a história demonstra que vários países, em certa conjuntura social e política, absorveram diferentes níveis de migrantes, de alta e baixa qualificação profissional, evidenciando a discrepância entre capital-trabalho no que tange à livre circulação e sinalizando que o interesse não é a garantia dos direitos humanos dos migrantes, mas o que isso pode ofertar ou não para o país.

Observa-se que o interesse do capital molda a migração. Se em dado estágio do capitalismo é mais interessante para nações economicamente desenvolvidas a absorção de determinados trabalhadores para funções específicas, as fronteiras tendem a ser abertas, caso contrário, não. Nesse sentido, percebe-se a relação intrínseca entre as políticas de migração e a geopolítica atrelada aos interesses de manutenção e reprodução do capital. Com efeito, os interesses das nações refletem-se não somente nas legislações relacionadas ao trabalho de migrantes, mas também nas demais políticas.

Quanto às políticas de controle da migração, as legislações encontradas nesta pesquisa referem-se principalmente à adoção de estratégias de restrição de fluxos “indesejados”, detenção e expulsão de migrantes, bem como uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para identificação e controle de fronteiras. A Europa tem assumido, cada vez mais, uma postura de construção de muros. Esses muros podem ser físicos, como o caso da Hungria, que visa impedir um fluxo de migração, mas também um muro que Rodrigues<sup>21</sup> define como sutil, implícito nas barreiras de acesso, econômicas, políticas e legislativas.

Paula e Mello<sup>22</sup> explicitam “o muro” como fatores sociais e argumentam que é necessário compreendê-lo enquanto duas categorias distintas: em que a primeira é um muro físico, palpável, e a segunda refere-se ao muro invisível, perpassando vários simbolismos de pertencimento, ou não, em algum território. A presente revisão sistemática demonstra essa iniciativa da construção dos muros, tidos como medidas de controle, como, por exemplo, o acordo entre União Europeia e Turquia de devolução de migrantes sírios nas ilhas gregas.

O que se percebe é que o controle de fronteiras tem por objetivo o benefício da sociedade em questão e o próprio capital. Com efeito, conforme anteriormente mencionado, para viabilizar a constituição do bloco econômico da UE, instituiu-se o Acordo de Schengen, o qual estabeleceu o controle rígido das fronteiras externas à UE e a flexibilização das fronteiras internas, especificamente aos cidadãos membros dos países do bloco. Desse modo, as políticas de controle variam em

diferentes momentos históricos influenciada pela economia global. Países como a Alemanha e o Reino Unido têm protagonizado mudanças rápidas de postura.

Nos anos de 1990, enquanto o Reino Unido objetivava abrir suas fronteiras para os migrantes trabalhadores, a Alemanha tinha uma postura contrária, tida como “relutante”. Nos últimos anos, a Alemanha esteve aberta para a discussão sobre a migração, enquanto o Reino Unido se fechou<sup>23</sup>. Mais recentemente, em virtude de pressões políticas contrárias à migração, a Alemanha novamente apresenta tendências à restrição da acolhida de migrantes. Esses fatos convergem com a questão da influência do capital nas decisões em relação à migração.

Outra questão atual diz respeito às iniciativas de detenção dos migrantes. Triandafyllidou e Ambrosini<sup>24</sup> demonstraram no seu estudo uma política aprovada na Grécia, que tem por objetivo a detenção dos migrantes durante período de 6 a 12 meses. Faz-se também o uso de novas tecnologias da informação para, cada vez mais, criar mecanismos sofisticados de controle.

**Tabela 2.** Relação dos artigos sobre políticas de migração europeia de 2008 a 2018

Autor	Tipo de estudo	Legislação de interesse	Tipo de legislação	Objetivo da legislação	País de vigência
Back, 2010	Estudo de caso	1. Lei Orgânica 4/2000 2. Lei Orgânica 8/2000 3. Emenda Legislativa (CES 2004)	1. Protetiva 2. Punitiva 3. Protetiva	1. Incorporar justiça social e integração de imigrantes; 2. Ir contra as medidas liberais da LO 4/2000 e propor medidas de controle da imigração; 3. Facilitar mão de obra migrante e o acesso ao mercado de trabalho.	Espanha
Block, 2013	Estudo de caso	1. (Diretiva 2004/83/CE)	1. Protetiva	1. 1. Facilitar a reunião familiar com os migrantes internos da União Europeia.	1. França, Alemanha e Países Baixos
Broeders, 2013	Revisão da Literatura	1. Políticas de controle de fronteiras	1. Punitiva	1. Cria maneiras de controlar o acesso aos países com o recolhimento de informação e restrição das fronteiras com a criação de listas.	1. Europa
Cross, 2011	Estudo de caso	1. Política europeia de prevenção da migração	1. Punitiva	1. Prevenir a migração daqueles que não atendem ao mercado como mão de obra dos Estados-membros da União Europeia.	1. Europa

Fine, 2017	Revisão da literatura	1. Lei Nacional de Asilo – 4 de abril de 2013	1. Protetiva	1. Oferece aos solicitantes de asilo e refugiados uma estrutura de direitos bastante extensa.	1. Turquia
Fontanari, 2018	Estudo de caso	1. Política de Asilo de Emergência 2. Estatuto do requerente de asilo	1. Protetiva 2. Protetiva	1. Oferecer asilo para os migrantes vindo da Guerra da Líbia e lidar com a crise da Primavera Árabe; 2. Regular a oferta de asilo para os migrantes.	1. Itália 2. Alemanha
Green, 2013	Estudo de caso	1. Política de Imigração 2005	1. Protetiva	1. Possibilidade de migração qualificada para o país.	1. Alemanha
Gregurovi, 2018	Revisão da literatura	1. Políticas de integração de migrantes	1. Protetiva	1. Mobilidade, mão de obra e acesso à cidadania.	1. União Europeia
Gsir, 2013	Estudo de caso	1. Tratado de Amsterdã (1º de maio de 1999) 2. Política de Imigração Comunitária (CE/2000)	1. Protetiva 2. Protetiva	1. Estabelecer bases legais e constitucionais para uma política comum de imigração; 2. Buscou ampliar a antiga lei sobre migração. Admitir migrantes por razões econômicas, em declínio demográfico e lutar contra a imigração irregular.	1. União Europeia 2. União Europeia
Hmono, 2018	Revisão da literatura	1. Declaração UE-Turquia	1. Punitiva	1. Retorno forçado dos imigrantes nas ilhas gregas de volta para a Turquia.	União Europeia e Turquia
Kolb, 2017	Estudo de caso	1. Diretiva 2009/50 25 de maio de 2009/ Diretiva do Cartão Azul	1. Protetiva	1. A diretiva prevê a adoção de medidas em matéria de asilo, de imigração e de proteção dos direitos dos nacionais de países terceiros.	1. União Europeia

Menz, 2010	Revisão da literatura	1. Diretiva 2003/86/CE em 22 de setembro de 2003 2. Diretiva (2004/83/CE)	1. Protetiva 2. Protetiva	1. Estabelecer as condições em que o direito ao reagrupamento familiar pode ser exercido por nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-membros; 2. Estabelece normas mínimas para a qualificação de cidadãos não comunitários ou apátridas como refugiados ou beneficiários de proteção subsidiária e define os níveis mínimos de direitos e benefícios associados a ambas as categorias.	1. União Europeia 2. União Europeia
Paul, 2013	Estudo de caso	1. Lei de Migração em 2005	1. Protetiva 2. Mista 3. Punitiva	1. Promover acesso ao mercado por migrantes qualificados e permissão de residência temporária; 2. Permissão para migração econômica e restringir o fluxo indesejado de famílias de ex-colônias; 3. Sistema de seleção de trabalhadores por uma pontuação que acabava por beneficiar brancos e migrantes europeus.	1. Alemanha 2. França 3. Reino Unido
Paul, 2016	Estudo de caso	1. Lei de Migração e Trabalho Grã-Bretanha anos 90 2. Lei de Migração e Trabalho Grã-Bretanha 2013 3. Lei de Migração de 2005 4. Lei de Trabalhadores Migrantes 2013	1. Protetiva 2. Punitiva 3. Protetiva 4. Protetiva	1. Aumentava a possibilidade de receber migrantes em busca de trabalho; 2. Controlar o número de migrantes; 3. Propunha políticas de aberturas de migração principalmente de estudantes; 4. Facilitar a entrada de trabalhadores formados e quais cargos podem ocupar.	1, 2. Grã-Bretanha 3, 4. Alemanha

Pemberton, 2009	Estudo de caso	1. Política de Migração Gerenciada	1. Punitiva	1. Cria um sistema de pontos que beneficia os migrantes brancos europeus na entrada no mercado de trabalho	1. Reino Unido
Spijkerboer, 2017	Estudo de caso	1. Declaração UE-Turquia	1. Punitiva	1. Retorno forçado dos imigrantes nas ilhas gregas de volta para a Turquia.	1. União Europeia e Turquia
	Estudo de caso	1. Lei Bossi-Fini (lei 189/2002) 2. Lei de Imigração da Grécia 1975/1991 3. Emenda Lei 3537/2005 Permissão para detenção dos migrantes	1. Punitiva 2. Punitiva 3. Punitiva	1. Impõe fortes restrições para os migrantes como estar no mercado legal de trabalho com contrato longo; 2. Facilitar a expulsão de Migrantes; 3. Permissão de detenção de 6 a 12 meses.	1. Itália 2. Grécia 3. Grécia

Por outro lado, as políticas de asilo tinham caráter protetivo, sinalizando que, em matéria de refúgio, parece haver maior proteção se comparada à migração econômica. De fato, conforme anteriormente mencionado, a concepção política e teórica da categoria “migração econômica” parece ser atualmente o ponto nevrálgico da discussão em torno das políticas de migração no contexto da Europa.

Como citado anteriormente, o mundo viveu diversos fluxos migratórios, o que fez com que várias pessoas deixassem suas famílias para procurar outras condições de vida. Nesse sentido, alguns autores estudaram políticas que tinham como foco o reagrupamento familiar. O que se defende é que pessoas de países terceiros que tenham família na Europa possam se reagrupar, de forma a proteger a unidade familiar<sup>25</sup>. Todavia, em vários países europeus há famílias que não têm oportunidade de se reagruparem.

Por fim, com o objetivo de observar se as políticas tinham por objetivo proteger ou, de alguma forma, punir o migrante, foram categorizadas em protetivas (59%), punitivas (38%) e mistas (3%). Foram consideradas políticas punitivas as que visavam retirar algum direito do migrante ou perpetuar a exclusão institucional, sendo 11 políticas punitivas e 17 protetivas.

Nesse contexto, percebe-se que as políticas punitivas tendem a evitar o fluxo de migração aos países, ou minimamente dificultá-los. Barreiras são impostas, tal como um sistema de pontuação para imigrantes adotado pelo Reino Unido, que beneficia os migrantes europeus brancos, como explicita o autor Pemberton<sup>26</sup>.

Sobre o local de vigência das políticas, 35% estão na União Europeia/Europa e 19 políticas (ou 65%) estavam em países como Alemanha, Reino Unido, França, Turquia, Grécia, Itália, Espanha

Grã-Bretanha e Países Baixos. Alemanha e Reino Unido aparecem como as duas nações que mais legislam especificamente para a migração no seu território. Das políticas da União Europeia/Europa, 60% eram punitivas e 40% protetiva. Sobre os países individuais, 57% das políticas em vigor eram protetivas. Assim, a União Europeia, enquanto um bloco econômico, tende a legislar sobre migração com uma tendência mais punitiva.

A UE, enquanto bloco econômico, legisla em assuntos genéricos, pois a liberdade e a soberania de cada país foram mantidas e absolutamente preservadas. Dessa forma, há políticas da UE e várias outras políticas descentralizadas, relativas às definições de cada Estado-membro, que convergem com seus respectivos interesses e posicionamentos políticos<sup>27</sup>. Nesse sentido, os países citados nos artigos estudados nesta pesquisa, se analisados individualmente, tiveram mais políticas protetivas do que punitivas, enquanto as políticas e legislações da UE apresentaram majoritariamente caráter punitivo. Ao se falar de política protetiva, entende-se que de alguma forma o migrante será beneficiado. No entanto, paradoxalmente, a maioria das políticas “protetivas” são laborais e, conforme discutido anteriormente, tendem a atender demandas específicas dos países.

Os resultados evidenciam dinâmicas paradoxais, haja vista que a União Europeia apresenta tendência de elaboração de políticas punitivas enquanto os países, isoladamente, tendem mais à proteção dos migrantes e garantia dos direitos humanos, embora essa proteção seja relativa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A discussão sobre migração demanda cada vez mais a necessidade de aprofundamentos teóricos. O processo migratório, que perpassa várias civilizações em diferentes épocas, hoje tem tido uma conotação pejorativa. Discursos de ódio, xenofobia, violência e outros fatores são recorrentes nos fluxos migratórios atuais. As nações têm assumido papéis de exclusão, buscando formas de fechar suas fronteiras para as pessoas e abrir cada vez mais para o mercado.

O capitalismo, representado pela entidade abstrata denominada “mercado”, tem determinado quem entra ou sai dos países de acordo com sua vontade e necessidade. Essa necessidade, por sua vez, é demonstrada neste artigo quando a maior parte das políticas são laborais, ou seja, visam responder ao mercado. É também visível como essas políticas não são centradas propriamente nos migrantes, mas sim nas demandas por ocupação dos postos de trabalho domésticos ou aos interesses dos países em investimento em ciência e, por conseguinte, o recrutamento de migrantes altamente qualificados.

Isso demonstra que a postura das nações para com a migração necessita reflexão e mudanças, posto que se revela colonialista e autoritária. O objetivo não parece impedir a violação dos direitos

humanos, mas sim restringi-los cada vez mais.

Levando em consideração que a legislação criada parte do pressuposto que as políticas e leis são reflexos da necessidade de uma sociedade, é urgente a necessidade de ampliar as discussões sobre migração com a população. As pessoas devem participar dos debates sobre esse tema, de forma a conscientizá-las e, assim, demandar leis e políticas mais protetivas e centradas no bem-estar dos migrantes.

Por fim, este artigo propõe aumentar as discussões no meio acadêmico e no conjunto da sociedade. A proteção dos direitos humanos deve ser de todos, assim como a postura de tornar esse direito realmente garantido universalmente.

## REFERÊNCIAS

1. Organização das Nações Unidas (ONU). International Migrants Stock Dataset; 2015. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/migration-regions-infographics.pdf>
2. Organização Internacional para as Migrações (OIM) Glossário sobre migração: Direito internacional de migração, n° 22. Genebra: Organização Internacional para as Migrações; 2009.
3. Resstel CCFT. Fenômeno migratório. In: Resstel CCFT. Desamparo psíquico nos filhos de dekasseguis no retorno ao Brasil. 1° ed. São Paulo: Cultura Acadêmica; 2015. p. 35-52.
4. Organização das Nações Unidas (ONU). Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados; 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>
5. Silva WC, Amaral NA. A Imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos. 2013;34(66):235-259.
6. Organização das Nações Unidas (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos; 1948. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>
7. Baruffi H. Direitos Humanos e Educação: Uma aproximação necessária; 2006. Disponível em: [www.dhnet.org.br/educar/textos/baruffi\\_dh\\_educ\\_aproximacao\\_necessaria.pdf](http://www.dhnet.org.br/educar/textos/baruffi_dh_educ_aproximacao_necessaria.pdf)
8. Reis RR. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2004; 19(55): 150-63. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf)

9. Infante C. et al. Violence committed against migrants in transit: experiences on the Northern Mexican border. *Journal Immigrant Minority Health*. 2012;14(3):449-59.
10. Nader P. *Introdução ao Estudo do Direito*. 39ª ed. Rio de Janeiro: Forense; 2017.
11. Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal; 1988.
12. Capez F. *Curso de Direito Penal, volume 1*. 22ª ed. São Paulo: Saraiva Educação; 2018.
13. Torres, ALR. Fundamentos do jus puniendi estatal e a verificação de sua consonância com os princípios constitucionais. *JurisWay Sistema Educacional Online*. 2014. Disponível em: [https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=13422](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=13422)
14. Botelho LLR, Cunha CCA, Macedo M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e sociedade, Belo Horizonte*. 2011;5(11):121-36.
15. Bardin L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70; 1977. 223 p.
16. Sabbadini R, Azzoni CR. Migração interestadual de pessoal altamente educado: evidências sobre a fuga de cérebros. *Encontro Nacional de Economia*. 2006;34(5).
17. Tuirán R. *Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas*. 1ª edición. México: Cinvestav; 2009.
18. Lisboa TK. Fluxos migratórios de mulheres para o trabalho reprodutivo: a globalização da assistência. *Estudos Feministas, Florianópolis*. 2007;15(3):805-21.
19. Wooding B. La lucha de las mujeres migrantes haitianas por la seguridad ciudadana. *Migración y. Desarrollo*. 2012;10(18):41-65.
20. Bolaños RL et al. Determinants of health in seasonal migrants: coffee harvesters in Los Santos, Costa Rica. *International Journal of Occupational and Environmental Health*. 2008;14(2):129-37.
21. Rodrigues NC. Os novos muros da Europa. *Análise Europeia*. 2017;2(3):198-207.
22. Paula SA, Mello LF. Território e sociedade na era da globalização: apontamentos teóricos sobre os novos muros na Europa. *ÂNDÉ: Ciências e Humanidades*. 2017;1(1):93-103.
23. Paul R. Strategic contextualisation: free movement, labour migration policies and the governance of foreign workers in Europe. *Policy Studies*. 2013;34(2):122-41.

24. Triandafyllidou A, Ambrosini M. Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-keeping serving the Labour Market. *European Journal of Migration and Law*. 2011;13:251-73.
25. *Jornal Oficial da União Europeia*; 2003.
26. Pemberton S, Stevens C. The recruitment and retention of Central and Eastern European migrant workers in the United Kingdom: a panacea or a problem under the new policies of ‘Managed Migration’? *Regional Studies*. 2009;44(9):1289-300.
27. Leite RA. Os paradoxos do tratamento da imigração ilegal na União Europeia frente à Diretiva de Retorno. *Revista Espaço Acadêmico*. 2010;108:61-70.

Artigo apresentado em junho de 2020  
Artigo aprovado em agosto de 2020  
Artigo publicado em maio de 2021