

# A integração dos imigrantes na união européia: o exemplo da Espanha

*Angels Solanes Corella\**

**RESUMO:** Este trabalho pretende evidenciar a necessidade de focar a integração dos imigrantes na União Européia, sob uma perspectiva multidimensional, que considere tanto o âmbito social e laboral, quanto o econômico, político jurídico. Dito enfoque inclui uma reivindicação fundamental: a participação política dos imigrantes começando pelo direito ao voto local, como elemento chave das políticas da integração multidimensional que cada dos estados da União Européia deve por em andamento, embora, neste momento, nem todos o tenham feito.

**Palavras-chave:** Inserção social. Migração. Políticas de integração multidimensional.

## 1. A visão multidimensional da integração dos imigrantes.

Para evidenciar a necessidade de focar a integração dos imigrantes na União européia sob uma perspectiva multidimensional, que considere tanto o âmbito social e laboral quanto o econômico, político jurídico, segundo a proposta exposta no resumo, distinguirei duas partes na exposição: A primeira parte me permitirá demonstrar que o direito ao voto está previsto na agenda européia, sendo concebido como uma parte essencial (intimamente conectada à idéia de cidadania) das políticas de integração. Na segunda, trasladarei as pautas marcadas pela União à Espanha, indicando como as sucessivas reformas legislativas nos afastam da linha européia em matéria de integração (embora seja certo que existe um paradoxo de difícil resolução entre esta política de integração e o controle dos imigrantes): esquece-se que a integração tem uma dimensão jurídica que se traduz no acesso, desfrute e garantia dos direitos.

A fim de concretizar a noção de integração, seguirei, como ponto de partida, a definição dada nas Comunicações da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - COM (2000) 757, e mantida mais tarde<sup>1</sup>, segundo a qual

---

\* Professora do Departamento de Filosofia do Direito, da Moral e da Política da Universidade de Valência - Espanha.

<sup>1</sup> Vide COM 757, final, de 22 de novembro, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu sobre uma política comunitária de imigração; COM (2001)387 final, de 11 de julho, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu relativa a um

se faz referência a "um processo bidirecional baseado em direitos mútuos e obrigações que correspondem aos cidadãos de terceiro países em situação legal e da sociedade de acolhida, que permite total participação dos imigrantes"<sup>2</sup>. A integração é, portanto, um processo que depende tanto dos imigrantes quanto da sociedade que acolhe.

### **1.1. Elementos que definem uma política de integração multidimensional**

Dos aspectos a se ter em conta na adoção de políticas multidimensionais de integração, a COM (2003) 336, relativa à imigração, à integração e ao emprego, insiste no acesso à educação, à saúde, à moradia ou aos serviços sociais, assim como à integração laboral e social, à nacionalidade e cidadania, certamente porque são os aspectos mais precários nas legislações dos Estados membros.

Na linha de concepção utilitarista ou instrumental da imigração (De Lucas 2003 a, 49) dita Comunidade indica como o primeiro elemento chave desta política a integração no mercado laboral. Este é um aspecto em que também se insiste no livro verde relativo ao posicionamento da União sobre a gestão da imigração econômica<sup>3</sup>. A incorporação ao mercado do trabalho e a formação contínua, em condições da igualdade com os nacionais, seriam elementos imprescindíveis para favorecer estas políticas ativas, considerando as condições do mercado interno<sup>4</sup>. Pode-se supor, no meu ponto de vista, uma colisão frontal com outros elementos que definem por excelência as políticas frente à imigração que mantêm a maioria dos Estados

---

método aberto de coordenação da política comunitária em matéria de imigração; COM (2003) 336 final, de 3 de junho, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu, ao Comitê Económico e Social europeu e ao Comitê das Regiões, sobre imigração, integração e emprego; e COM (2004) 508 final, Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu, ao Parlamento Europeu, ao Comitê Económico e Social e ao Comitê das Regiões, primeiro relatório anual sobre migração e integração.

<sup>2</sup> Referi-me à integração a partir desta perspectiva, embora entenda que este deve ir além dos estrangeiros em situação legal. Afasto-me, portanto, das posições como a de Sartori (2001, 54) que concebe a integração como *um do ut des*, "uma reciprocidade em que ao beneficiário (o que entra) *corresponde* ao benfeitor (o que acolhe) reconhecendo-se como beneficiário, *reconhecendo-se como devedor*."

<sup>3</sup> Vide COM (2004) 811. *Livro verde. O planteamiento da UE sobre a gestão da imigração económica*, Bruxelas 11-1-2005.

<sup>4</sup> Vide Conferência europeia sobre uma integração boa no mercado laboral, Copenhague 4 e 5 de julho de 2002; Ditames do Conselho Económico e Social Europeu sobre a imigração, a integração e o papel da sociedade civil organizada, 21 de março de 2002. Cfr. COM (2004) 22 final, de 21 de janeiro, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu, ao Comitê Económico e Social Europeu e ao Comitê de as Regiões, informa sobre aplicação da estratégia para o mercado interno (2003-2006).

membros. Por exemplo, os restritivos contingentes anuais que supõem seleção do número e setor laboral que ocupar o estrangeiro acolhido no país, tornando visível o paradoxo que adverti anteriormente (Ambrosini 2001, 61-79).

Tanto a partir dos diferentes instrumentos europeus (comunicações ou diretivas) como das diferentes legislações nacionais **do extranjería** e imigração, identifica-se claramente a figura do imigrante com esse de trabalhador. Dito de uma outra maneira, os nacionais dos terceiros estados que desejam entrar legalmente na União, à exceção de circunstâncias excepcionais (cada vez mais limitadas), e como imigrantes econômicos, verão reconduzido seu estatuto jurídico ao trabalho que desempenhem.

Esta prevenção junto com a preferência comunitária<sup>5</sup>, entendida como prioridade dos nacionais, dos comunitários e não comunitários residentes permanentemente em um Estado membro, frente aos nacionais de outros países recém chegados, fecham o círculo que canaliza a ocupação dos imigrantes econômicos nos nichos laborais mais precários. Como recorda a Comissão (COM 2004, 811 final) ao abordar a gestão da imigração econômica, a partir de 2006 os residentes de longa duração terão a preferência sobre os recém chegados no Estado membro e poderão transferir-se para um segundo Estado, também membro, para estudar, trabalhar ou para outros fins (de acordo com o estabelecido na Diretiva 2003/109/CE do Conselho), reforçando assim as condições restritas a que se vêm submetidos os recém-chegados no acesso no mercado laboral.

O segundo bloco de elementos desta política de integração multidimensional configura os direitos sociais: educação (e conhecimentos lingüísticos), moradia (e problemas urbanos), saúde e serviços sociais. Se como mantém, entre outros, Añón (2000, 177), os direitos sociais constituem teste de inclusão e têm que ser concebidos enquanto direitos fundamentais universais, considerando que sua universalidade se realiza através da igualdade material, dificilmente pode se apostar na integração dos imigrantes se não lhes são reconhecidos e não lhes são garantidos tais direitos.

Ademais existe uma relação entre cidadania e direitos sociais que adquire especial relevância no que se refere ao regime jurídico dos imigrantes extra comunitários (De Lucas 2004, 218). Em minha opinião, não pode haver inclusão,

---

<sup>5</sup> Definida a partir desta: "Os Estados membros considerarão somente os pedidos da entrada nos seus territórios para razões laborais quando as posições vagas no Estado membro de que se trate não possam ser ocupados por trabalhadores nacionais ou comunitários, nem pelos trabalhadores não comunitários que residam legalmente e de forma permanente no dito Estado membro e que façam parte do mercado de trabalho do mesmo". (Resolução do Conselho, de 20 de junho de 1994, em relação ao regulamento (a CEE) nº 1612/1968 do Conselho). No mesmo sentido, o Tratado de Adesão de 16 de abril de 2003 concede preferência aos trabalhadores nacionais dos Estados membros sobre nacionais de terceiros países no acesso ao mercado de trabalho dos Estados membros.

acomodação, gestão da diversidade ou integração que não considere e assegure o reconhecimento, exercício e garantia dos direitos sociais.

A participação política dos imigrantes estrangeiros aparece como terceiro aspecto decisivo das políticas da integração. Sem entrar no árduo debate da relação entre cidadania e nacionalidade<sup>6</sup>, quisera deixar constância da estreita integração que desde a União Européia se tem mantido entre cidadania cívica (como o forma de participação) e integração.

Desde que a Comissão introduziu na mencionada COM (2000) 757 a noção de cidadania cívica, entende-se que esta faz referência a um conjunto de direitos e obrigações básicos<sup>7</sup> que os imigrantes adquirem progressivamente em um período de vários anos. Para tal devem receber o mesmo tratamento dos cidadãos do Estado de acolhida, ainda que não tenham sido naturalizados. Nesta linha, a COM (2003) 336 assinala como elemento chave das políticas de integração multidimensional, a "nacionalidade, cidadania e respeito à diversidade" partindo da premissa de que é desejável que os imigrantes se transformem em cidadãos, ainda que existam condicionamentos temporais relacionados à residência ou princípios diferentes para imigrantes de primeira e segunda ou terceira geração.

No acesso à cidadania cívica, e sua vinculação à residência, ao *droit de cite*, nas palavras de Balibar (1999, 107), o nível local é determinante. Embora a integração se conceba no conjunto da política migratória estatal, não se pode negar que é no âmbito local onde se começam a aplicar as medidas de integração e, conseqüentemente, é o primeiro laboratório onde se comprova sua efetividade. Daí que um passo decisivo a que a vontade integradora se refere está no reconhecimento do voto nas eleições municipais.

Com a evidência de que países que escolheram conceder voto aos residentes estrangeiros não tenham sofrido nenhuma desestabilização na política local<sup>8</sup>, a menos que tenham permitido que emergissem também elites

---

<sup>6</sup> Vide, entre outros, Bauböck (2004), De Lucas (2004) e de Zapata (2001 e 2004). Recomendação do Conselho Económico e Social Europeu sobre o tema "Incorporação e a Cidadania da União Européia" SOC 141-CESE 593/2003.

<sup>7</sup> Parece-me acertada a pontuação que faz Bauböck a propósito da questão sobre se a igualdade de direitos de cidadania implica ou não em igualdade de obrigações. De acordo com o autor mencionado a resposta deve ser negativa, posto que, "as desigualdades dos direitos e as desigualdades das obrigações necessitam, para ser justificadas independentemente, respeitar as capacidades específicas, recursos, necessidades e compromissos que estão em jogo na distribuição de bens sociais e particulares" (Bauböck, 2004, 199).

<sup>8</sup> Entre eles Dinamarca, Irlanda, Holanda, Suécia e Finlândia. No caso da Bélgica, em fevereiro de 2004 se aprovou uma lei que concede o direito ao voto aos estrangeiros extra comunitários nas eleições municipais (sem que sejam exigíveis). Esta Lei se aplicará a partir do próximo escrutínio municipal, em 2006. Cfr. DOC 51 0578/001, Câmara dos Vereadores da Bélgica, 12 de dezembro de 2003, projeto de lei visando a autorizar o direito de voto nas eleições municipais aos estrangeiros (projeto transmitido pelo Senado); DOC 51 0578/006, Câmara dos Vereadores da Bélgica, 19 de fevereiro de 2004, projeto de lei visando a autorizar o direito de voto nas

cidadãs, como assinala Wihtol de Wenden (2003, 257), em uma quantidade mais significativa que no modelo meritocrático, não parece que as críticas possam continuar permanecendo. Mas, ao contrário, como mantém a COM (2003) 336, "do ponto da vista da integração, é óbvio que o direito do voto local não teria que ser derivado da nacionalidade, mas da residência permanente"<sup>9</sup>.

Apostar pelo feito de que os imigrantes gozem dos mesmos direitos que os cidadãos, incluindo os de participação, e começando pelo âmbito primário, não é somente, em minha opinião, a melhor postura para fazer a integração efetiva em suas múltiplas perspectivas, mas constitui um imperativo de justiça (Carens, 2004, 398). Para essa razão os Estados membros que não reconhecem nas suas legislações o voto local para os imigrantes ou limitam seus direitos sociais, estão sendo chamados a partir das diretrizes europeias, tão referidas para outras questões, a coordenar suas normas no sentido de realizar uma política possível de integração multidimensional.

### **1.2 – Os agentes de uma política de integração multidimensional**

Ainda que os Estados assumam a iniciativa de dar início a uma política de integração multidimensional, a condição chave para aplicar de maneira apropriada esta inserção é, por um lado, melhorar a coerência entre as políticas de imigração, integração e emprego em todos os níveis e no conjunto das disciplinas; e, por um outro, incluir os interlocutores sociais, o setor da investigação, os fornecedores de serviços públicos, as ONGs e outros agentes da sociedade civil, entre os quais estão necessariamente os imigrantes<sup>10</sup>.

O começo deste tipo de política exige desempenhos em duplo nível:

A - nos países de origem, cuja colaboração é vital para definição da situação em que encontrarão seus nacionais que residam em um outro estado;

B - nos países receptores, potencializando a ação da sociedade civil na integração de imigrantes.

---

eleições municipais aos estrangeiros (texto adotado em seção plenária e submetido à sanção real).

<sup>9</sup> A Comissão considera na mencionada Comunicação (ponto 3.3), que o Tratado poderia constituir a base para conceder direitos políticos aos imigrantes residentes de longa duração. Cfr. Diretiva 2003/19/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de terceiros países residentes de longa duração.

<sup>10</sup> Assim mantém a COM (2003) 336, em seu ponto 3.4, assinalando que um melhor governo das questões relacionadas com a imigração passa pela cooperação mais estreita entre os diferentes agentes "desde as autoridades locais às regionais, nacionais e comunitárias, incluindo os países de origem".

Os interlocutores sociais, em geral em nível nacional, mas de modo muito significativo no âmbito local, desempenham papel fundamental na representação dos imigrantes, garantindo a cooperação e a compreensão entre fornecedores dos serviços e seus usuários. Estes agentes devem assumir um papel relevante na integração cotidiana dos imigrantes, potencializando o diálogo para definir e para por em prática as políticas. Mas não são os únicos envolvidos<sup>11</sup>. Os próprios imigrantes constituem os outros agentes-chaves. Embora possa ser óbvio afirmar que os estes devem participar da integração do grupo a que pertencem, parece que a prática demonstra que não é assim, principalmente se se tem em conta que esta participação exige uma concretização político-jurídica em forma de direitos.

Partindo do marco teórico que mantém Phillips (1995 e 1999, 235-256) para defender uma "política de presença", poder-se-ia indicar quatro argumentos para defender que é necessário que os imigrantes atuem no projeto de uma política de integração e, para isso, é vital começar pelo reconhecimento do voto local:

1 - A aposta em uma política de presença se relaciona, em primeiro lugar, com a representação simbólica, quer dizer, na medida em que os encarregados de tomar as decisões políticas pertencem majoritariamente a um grupo, os outros se colocam em uma situação de minoria política. Assistimos, assim, a uma espécie de *tutela* na parte desse grupo dominante, que trata as representações minoritárias como se fossem crianças que necessitam de cuidados. Surgem então demandas de maior representação política para enfrentar as hierarquias de poder.

2 - As diferentes posições que podem existir sobre que aspectos devem ser considerados mais importantes concedem significado especial ao fato de que os candidatos sejam imigrantes (ou de origem imigrante, de organizações comprometidas com a coletividade imigrante, como tem acontecido em diversos países europeus<sup>12</sup>) ou não.

Reduzindo a termos simplistas a afirmação de Phillips: os imigrantes (como outros grupos) crêem que os assuntos que lhes concernem diretamente, e

---

<sup>11</sup> Vide Conferência sobre "Imigração: o papel da sociedade civil na promoção da integração", Bruxelas. 9 e 10 de setembro de 2002.

<sup>12</sup> Podemos tomar como exemplo o caso belga, nas eleições locais de Bruxelas, em outubro de 2000, nas quais se produziu um surpreendente aumento do número de políticos belgas eleitos de origem comunitária. Como assinalam Jacobs, Martiniello y Rea (2002, 128-132), os dados destas eleições "já mostram um progresso, porque até então, a representação das minorias étnicas imigrantes na vida política local não havia sido considerada nem sequer nos municípios onde os imigrantes se concentraram de maneira significativa". A situação para as eleições de 2006 muda após a aprovação, em 2004, a lei que permite o voto dos imigrantes.

que durante muito tempo não foram considerados de interesse ou ocuparam um segundo plano, passarão a ser questionados e defendidos se existe representação.

3 - Esta afirmação nos leva ao terceiro argumento em favor de uma "política de presença" segundo a qual os grupos desfavorecidos necessitam de representantes *fortes* que atuem como seus defensores. Já não basta uma mera representação simbólica, é necessário dar um passo a mais que assegure a representação plena.

4 - O quarto argumento faz referência não somente à necessidade de que determinados grupos de interesse tenham voz, mas também ao fato de que existem determinados pontos de vista que ainda não foram formulados e que se devem também ter em conta. Posto que as preferências políticas não constituem um conjunto fechado, é fundamental para conseguir uma representação mais justa assegurar a presença de grupos previamente excluídos.

Se forem aceitos estes apontamentos, surge a pergunta de como fazê-los efetivos, quer dizer, que medidas adotar para obter, na prática, uma representação de tais grupos? No exemplo dos imigrantes, considero que se encontra a resposta, inicialmente, no reconhecimento dos direitos de participação, entre eles, o direito a voto.

## 2. O caso espanhol

Tendo em conta a relevância de articular uma política de integração multidimensional a fim fazer frente a uma parte aos desafios que a imigração supõe, assim como os elementos e agentes principais que devem configurá-la, de acordo com as pautas estabelecidas na União, centrar-me-ei, em seguida, no caso Espanhol. Pretendo demonstrar como as últimas reformas legislativas nos distanciam cada vez mais dessa política desejável de integração, colocando, ao mesmo tempo, o coletivo imigrante em uma situação de *insuportável* precariedade jurídica.

### 2.1. A *desintegração* jurídica da imigração

A denominada política de integração espanhola, no meu ponto de vista, não existe, ao menos no que seria exigível em sua concepção jurídica. É certo que desde que a Lei 4/2000 introduziu em seu título precisão de "a integração social" proliferaram instrumentos, especialmente em âmbito autônomo, a fim de torná-la efetiva<sup>13</sup>. Sem menosprezar os esforços realizados, a visão que

---

<sup>13</sup> Antes da Lei 4/2000, no nível estatal, adotou-se o Plano para a Integração de Imigrantes de 1994, cujos resultados foram mais escassos. Mais tarde, aprovou-se para o período de 2001-2004 o Programa Global de Regulação e Coordenação da Imigração Estrangeira na Espanha (Programa GRECO), que recebeu muitas críticas e do qual se pode destacar mínimo resultado. Algumas Comunidades Autônomas, nos últimos anos e com desigual sorte têm aprovado planos de integração que, ao menos de momento em muitos casos concretos como Catalunha,

permaneceu na Espanha sobre a integração dos imigrantes foi, e continua sendo, eminentemente social<sup>14</sup>, como indica o título da Lei, esquecendo-se do vital papel do reconhecimento e garantia dos direitos.

Em lugar de optar por assegurar os direitos sociais a todos os imigrantes e potenciar o reconhecimento dos direitos de participação, como reflexo da vontade política de fazer plena integração, as últimas reformas legislativas nos têm aproximado do que considero uma *desintegração* (compreendida como ausência total de inclusão e negação de determinados sujeitos) jurídica da imigração. Sendo impossível analisar, neste trabalho, as modificações mais importantes introduzidas pela Lei 14/2003 e por seu regulamento de desenvolvimento aprovado pelo Real Decreto 2393/2004<sup>15</sup>, limitar-me-ei a assinalar porque entendo que algumas das mudanças legislativas aumentam a exclusão jurídica do imigrante, tendo em vista que a situação administrativa do estrangeiro continua sendo o último grau de *desintegração*:

a) Enquanto ao estrangeiro extra-comunitário, residente de longa duração, embora a *desintegração* seja menor que no nível seguinte (posto que se tem realizado mínimas tentativas de avançar, estando, todavia, longe levar à prática, perto exemplo, diretivas em matéria de igualdade<sup>16</sup>), persiste o último reduto de diferenciação: a possibilidade de participação política<sup>17</sup>.

Andalucía ou Murcia, tem sido mais eficazes que as medidas estatais. (Vid. CC.OO. 2003 e García Añón 2003, 372-374)

<sup>14</sup> Ademais a repercussão do trabalho realizado, por exemplo, pelo Fórum para a Integração Social dos Imigrantes tem sido muito inferior ao desejável. Cfr. *Memória das atividades realizadas pelo Fórum para a Integração Social dos Imigrantes em 2003*, Madrid, 2003. O Decreto Real 562/2004, de 19 de abril, por ele se aprova a estrutura orgânica básica dos departamentos ministeriais vinculados ao Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais da Secretaria de Estado de Imigração e Emigração de que depende a recém criada Direção Geral de Integração dos Imigrantes, o qual pode ser esperançoso para que se revitalizem as medidas relativas à imigração. BOE nº 96, de 20 de abril de 2004.

<sup>15</sup> Vid. Aguelo e Rodríguez Candela (2003, 85-113) e Solanes (2004, 89-128).

<sup>16</sup> Cfr. Diretiva 2000/43/CE do Conselho de 29 de junho de 2000, relativa à aplicação do princípio de igualdade de tratamento às pessoas, independentemente de sua origem racial ou étnica; Diretiva 2000/78/CE do Conselho de 27 de novembro de 2000 relativa ao estabelecimento de um marco geral para a igualdade de tratamento no emprego e ocupação; e Diretiva 2003/19/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de terceiros países residentes de longa duração.

<sup>17</sup> Parece que já começa o debate sobre esta questão no âmbito político. Assim, por exemplo, como consequência de um movimento apresentado por ERC e emendado pelo PSOE, aprovou-se, em 18 de maio de 2004, no Congresso, o que se considera uma primeira formulação de um pacto de Estado em matéria de imigração: neste, distintos grupos parlamentares, salvo o Popular, acordaram instar o Governo a “avançar, prévio consenso social e político, a partir do direito de participação política dos residentes legais permanentes nas eleições locais”. Esta proposta se acordou junto com outras duas: ampliar a duração do objetivo de busca de emprego e abrir um período de consultas para elaborar um novo regulamento. Vide Diário de Sessões da

A visão utilitarista do imigrante ao qual antes me referia, impede que se lhe conceba como o membro da comunidade política, do espaço público começando pelo Município em que se encontra. A cidadania, como a categoria a que aparecem conectados os direitos políticos, converte-se assim no que De Lucas (2003 a, 58 e 2004, 225) denomina de "a gaiola ferro na modernidade", vincula-se com a nacionalidade e o mercado, como categoria monista e excludente, que impede que se fale em integração, porque esta, seguindo as exposições de Phillips, antes expostas, não podem ocorrer sem representação (política, quer dizer, escolhida ao menos por imigrantes) do grupo implicado.

b) Mais precária é a situação do estrangeiro extra comunitário em situação administrativa irregular. A própria COM (2003)336 se refere aos imigrantes "ilegais" como uma "escolha" para o processo da integração. A Comissão insiste em que se aborde a situação dos que estão, de fato, vivendo nos Estados membros.

Ainda reconhecendo os efeitos negativos que podem chegar a produzir, a Comunicação acaba admitindo as medidas de regularização para os imigrantes irregulares na base de premissas (que frequentemente obviam as legislações nacionais):

a) Por um lado, não se pode esquecer que os estrangeiros, independentemente de sua situação administrativa, estão sob a proteção de normas universais de direitos humanos, de modo que têm direitos básicos os quais não se pode negar.

b) Por outro lado, é necessário admitir que as políticas da integração não podem lograr totalmente seus objetivos se não abordarem questões derivadas da presença deste grupo.

A Lei espanhola, com a última reforma realizada pela Lei 14/2003 e pelo R.D. 2393/2004, opta por uma perspectiva contrária, em minha opinião, às diretrizes europeias. Em vez de enfrentar a situação dos estrangeiros irregulares na Espanha, tomando medidas legais para isto, o que faz é intentar sua *indivisibilidade jurídica*. Assim compreendo que se observa, por exemplo, no fato de que a regularização permanente, cumprindo exigências legais e prazos determinados, converte-se em uma exceção que à administração corresponde determinar; ou nas distintas previsões que foram introduzidas pela Lei 14/2003 na Lei Reguladora das Bases do Regime Local em relação ao registro municipal: habilitação da Direção Geral de Polícia para encontrar os dados que faltam no registro administrativo, cessão desses dados entre Administrações etc.<sup>18</sup>.

---

Câmara dos Deputados, Sessão Plenária nº 8, 18 de maio de 2004, VIII Legislatura, pp. 287-294. O novo regulamento foi aprovado pelo R.D. 2393/2004, BOE de 7 de janeiro de 2005.

<sup>18</sup> Para uma análise pormenorizada destas questões e das múltiplas controvérsias práticas que surgem, vide Solanes e Cardona, (2005).

## 2.2 Integração com Leis suscetíveis de inconstitucionalidade?

A integração parece um objetivo difícil se se considerar que sobre a atual Lei 4/2000 dos direitos e das liberdades dos estrangeiros na ESPANHA e sua integração social, pesam dois recursos de inconstitucionalidade sem solução, produto das duas modificações que sofreu: pela Lei 8/2000 e pela Lei 14/2003.

No recurso de inconstitucionalidade apresentado contra a Lei 8/2000<sup>19</sup> se questiona a possível constitucionalidade dos preceitos legais que vinculam direitos como à reunião, associação, liberdade sindical ou greve, com a autorização de permanência ou residência na Espanha ou de trabalho. Estas previsões deixam fora do desfrute dos mencionados direitos os estrangeiros irregulares, ou seja, condicionam o exercício de um direito fundamental a uma situação administrativa do estrangeiro.

A reforma da Lei 14/2003<sup>20</sup> também tem suscitado dúvidas sobre sua compatibilidade com a Constituição. Desde as modificações que limitam o direito de reagrupamento familiar até a reforma da possibilidade genérica de regularização individual, se forem cumpridos requisitos e prazos; passando por múltiplas inovações quanto ao contingente; as obrigações dos transportadores, a reforma da Lei 30/92 do Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, para que o estrangeiro se conduza por procedimentos específicos; as transformações que afetam ao registro municipal etc, submetem a dúvida o interesse de integração dos imigrantes (Solanes e Cardona, 2005).

## 3 – Conclusão

Dos elementos imprescindíveis à articulação de uma política de integração multidimensional, de acordo com as diretrizes europeias, apenas

---

<sup>19</sup> Em respeito à Lei 8/2000, interpuseram-se recursos de inconstitucionalidade por parte do Conselho de Governo da Junta de Andaluzia, e da Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Comunidade das Ilhas Baleares, o da Junta de Extremadura e o do Principado de Asturias. Assim mesmo apresentaron recurso: o Parlamento Basco e o de Navarra, a Diputación General de Aragón e o Grupo Parlamentar PSOE no Congresso. Estes recursos fueron admitidos pelo Tribunal Constitucional por providencia de 22 de mayo de 2001(publicada en el BOE de 1 de junio). O Defensor do Povo não apresentou recurso de inconstitucionalidade.

<sup>20</sup> Recurso de inconstitucionalidade contra la Lei Orgânica 14/2003, apresentado pelo Parlamento Basco, de acuerdo com a Proposição no de ley aprobada por el Pleno del Parlamento Basco en sesión celebrada el 13 de febrero de 2004, presentado el 20 de febrero de 2004. El Defensor del Pueblo no interpuso recurso de inconstitucionalidad. Vide a *Resolução adotada pelo Defensor do Povo por ocasião da solicitação de recurso de inconstitucionalidade contra diversos preceitos da Lei Orgânica 14/2003*, Madrid, 24 de fevereiro de 2004.

encontramos reflexos na legislação espanhola: a integração no mercado trabalho é mínima; o acesso aos direitos sociais exige (para estrangeiros irregulares) o recenseamento (inscrição em um registro administrativo local) e este se desestimula com acesso da polícia aos dados que nele figuram. Por outro lado, o debate sobre os direitos de participação de imigrantes, especialmente aqueles do caráter político (voto local), superando o arcaico princípio de reciprocidade, apenas começou.

Tampouco os agentes fundamentais dessa política têm papel relevante em nosso ordenamento: a privação de direitos de participação de que são objeto os imigrantes faz com que suas atuações se circunscrevam a órgãos cujas decisões, ainda que relevantes, não têm caráter vinculante.

Assim, parece sustentável afirmar que, no caso espanhol, mais que uma política de integração, tem-se uma legislação de *desintegração* jurídica do imigrante, que exige modificações profundas como o primeiro passo para a articulação dessa pretendida política de integração multidimensional, (que sigam além de soluções parciais como as dos processos extraordinários de regularização). São, infelizmente, de enorme atualidade as palavras de Phillips (1999, 244), quando assinala que "há algo claramente estranho em uma democracia que aceita a responsabilidade de suprimir uma situação injusta, mas não considera jamais que as vítimas dela sejam as pessoas adequadas para fazê-lo".

#### 4 - Referências

AGUELO NAVARRO, P. "La reforma de la ley de extranjería y los derechos y libertades de los extranjeros. El recurso de inconstitucionalidad frente a la LO 14/2003, de 20 de noviembre". *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 5, 2004, pp.103-108.

AGUELO NAVARRO, P. y RODRÍGUEZ CANDELA, J. "Algunos aspectos críticos del texto de reforma de la LOEx". *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 4, 2003, p. 85-113.

AMBROSINI, M. *La fatica di integrarsi*. Bologna :Il Mulino, 2001.

AÑÓN, M. J. "El test de la inclusión: los derechos sociales". Antón, A (coord.) *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*. Madrid: Talasa, 2000, p. 148-191.

BAUBÖCK, R. "Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales". Aubarell, G. y Zapata, R. *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Barcelona: Icaria. Antrazyt. IEMed., 2004, p. 177-214.

CC.OO. *Los planes de la Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Madrid: Confederación Sindical de Comisiones Obreras. Fundación 1º de Mayo, 2003.

DE LUCAS, J. "Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrarreforma de la ley 8/2000 en España". De Lucas, J., Peña, S., y Solanes, A. *Trabajadores migrantes: una aproximación jurídica a sus derechos*, Valencia: Germania 2001, p. 33-56.

\_\_\_\_\_ *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*. Barcelona: Icaria. Anrazyt, 2003.

\_\_\_\_\_ "El objetivo de la integración en las políticas de inmigración". Consejo General del Poder Judicial. *Inmigración y Derecho*. Madrid: Estudios de Derecho Judicial. CGPJ. 2003, p. 129-141.

\_\_\_\_\_ "Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes". Aubarell, G. y Zapata, R. *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Barcelona: Icaria. Anrazyt. IEMed., 2004, p. 215-236.

GARCÍA AÑÓN, J. "Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas". Aubarell, G. (dir). *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*. Barcelona: Icaria. Anrazyt., 2003, p. 349-392.

PHILLIPS, A. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

\_\_\_\_\_ "La política de la presencia: la reforma de la representación política". García, S. y Lukes, S. *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid: Siglo XXI, 1999, p. 235-256.

JACOBS, D., MARTINIELLO, M., y REA, A. "Cambios en la participación política de los inmigrantes en la región de Bruselas capital. Elecciones de octubre de 2002". *Migraciones*, 11. 2003, p. 113-139.

SARTORI, G. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros*, Madrid: Taurus, 2001.

SOLANES, A. "Las deficiencias de la política española sobre inmigración" y "Breve comentario sobre la reforma de la Ley de Extranjería y las últimas modificaciones que afectan al régimen jurídico del extranjero en España". VV. AA. *Inmigración, Sociedad y Estado. Una cuestión abierta*. Junta de Andalucía. Consejería de Asuntos Sociales. Dirección General de Bienestar Social, 2004, p. 89-115 y 119-128.

SOLANES, A. y CARDONA, M. B. *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

WIHTOL DE WENDEN, C. "Pour le droit de vote des immigrés aux élections municipales". Guillot, J. (dir.). *Immigració i poders locals. Ciutats i Persones*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials, 2003, p. 251-258.

ZAPATA-BARRERO, R. *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*. Barcelona: Anthropos, 2001.

\_\_\_\_\_ *¿Existe una cultura de acomodación en España?. Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000*. Barcelona: CIDOB, 2004.